



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA BANCA DE DESARROLLO EN EL MARCO DE LA  
MODERNIZACION ECONOMICA DE MEXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(Especialidad en Administración Pública)**

**P R E S E N T A :**

**ADAN ARENAS BECERRIL**

**ASESOR: MAESTRO RAMIRO CARRILLO LANDEROS**

**MEXICO, D. F.**

**2001**

200102





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A mis padres,  
Piedad y Felipe

A mis hermanos,  
Felipe, Juan, *Chapis* y David

A mi compañera,  
Martha

Al pequeño Adán

A mis amigos

A quien ya no se preocupa por los problemas de este mundo,  
mi Tío Ramón

A todos ellos por innumerables razones

## Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México, recinto del humanismo que impide que la educación se reduzca a la simpleza del adiestramiento.

Al Maestro Ramiro Carrillo Landeros, por su vocación de educador.

A mis sinodales, los profesores Juan José Sánchez Rueda, Edgar Ortiz Calisto, Ernesto Mendoza Huichán y José Ricárdez Pérez, por sus comentarios y sugerencias que contribuyeron a la ponderación del presente trabajo.

A Gina y Eloy, por sus actos solidarios.

## INDICE

	Página
<b>INTRODUCCION.</b>	IV
<b>CAPITULO 1. MARCO TEORICO.</b>	
1.1. ESTADO.	
1.1.1. Concepción aristotélica	2
1.1.2. Las tesis maquiavélicas	5
1.1.3. Concepción iusnaturalista	6
1.1.4. El Estado contemporáneo.	8
1.2. GOBIERNO	
1.2.1. El gobierno como expresión del Estado.	10
1.2.2. Fines del Estado y fines del gobierno.	10
1.2.3. El gobierno y la ley.	11
1.3. ADMINISTRACION PUBLICA	
1.3.1. Administración pública y administración privada.	13
1.3.2. La administración como ciencia.	14
1.3.3. La administración pública como instrumento de gobierno.	16
1.3.4. Política y administración pública.	17
1.4. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.	
1.4.1. El Estado Mexicano.	20
1.4.2. El gobierno en México.	21
1.4.3. La administración pública mexicana.	23
1.5. EL SISTEMA BANCARIO.	
1.5.1. El servicio bancario.	24
1.5.2. Estructura del sistema bancario mexicano.	26
1.5.3. Características de la banca de desarrollo.	27

## **CAPITULO 2. EVOLUCION DEL SERVICIO BANCARIO EN MEXICO.**

<b>2.1. ORIGEN DE LA BANCA DE DESARROLLO.</b>	
2.1.1. Los primeros bancos de fomento.	31
2.1.2. El servicio bancario en México durante el siglo XIX.	32
2.1.3. Política gubernamental y servicios bancarios en el siglo XX.	40
<b>2.2. LA MODERNIZACION ECONOMICA.</b>	
2.2.1. Reformas financieras en los años ochenta.	53
2.2.2. El paquete financiero de 1989.	60
2.2.3. Los resultados.	65

## **CAPITULO 3. LIBERALIZACION FINANCIERA Y BANCA DE DESARROLLO.**

<b>3.1. EL PROCESO DE LIBERALIZACION.</b>	
3.1.1. Liberalización financiera.	70
3.1.2. Liberalización financiera y banca de desarrollo.	73
3.1.3. Desequilibrios en los sistemas económico y financiero.	77
<b>3.2. CRISIS Y SISTEMA FINANCIERO.</b>	
3.2.1. Crisis y banca de desarrollo.	81
3.2.2. Perspectivas de la banca de desarrollo en algunos sectores de la economía nacional.	86

<b>CAPITULO 4. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS EN TORNO AL MODELO ECONOMICO Y LA BANCA DE DESARROLLO.</b>	
<b>4.1. MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO.</b>	
4.1.1. Intervención estatal en la economía.	99
4.1.2. Políticas de desarrollo.	103
<b>4.2. DESARROLLO ECONOMICO Y BANCA DE FOMENTO.</b>	
4.2.1. Política financiera y banca de desarrollo.	116
4.2.2. Banca de fomento y financiamiento del desarrollo.	118
4.2.3. Banca de fomento y sectores internos.	121
<b>ANEXOS</b>	127
<b>CONCLUSIONES.</b>	131
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	137

## INTRODUCCIÓN

Si se estima que el desarrollo de un país en mucho depende del adecuado manejo de los asuntos económicos, analizar la función del gobierno en este ámbito constituye no sólo una parte del objeto de estudio, sino una responsabilidad profesional de los administradores públicos. El terreno económico es uno de los elementos fundamentales de la vida en sociedad, ya que involucra a individuos, grupos, comunidades, empresas y al gobierno, de manera que se encuentra vinculado con los ámbitos políticos, sociales, históricos y culturales.

En este contexto, la banca de fomento representa una opción para promover el desarrollo y se constituye como elemento trascendental para la consecución de los fines del Estado. Dada su incidencia en la generación de empleo, inversión, ahorro y producción, es un sector en el que confluyen diversos agentes económicos, políticos y sociales, y representa un factor potencial para inducir hacia mejores condiciones de vida; como instrumento de política económica, constituye una alternativa para compensar fallas en los mercados financieros y el papel que desempeña es fundamental en diferentes fases del proceso productivo, así como en programas específicos sectoriales y regionales.

El estudio y análisis de la relación que existe entre la dinámica de la banca de fomento y la administración pública mexicana, requiere el empleo de criterios amplios que permitan elaborar diagnósticos objetivos y proponer soluciones viables. Para entender la función del gobierno mexicano en

relación con este importante sector, principalmente a partir de la denominada “modernización económica”, es necesario ubicar al problema en un amplio esquema de análisis que rebase la apreciación reducida cuya atención principal está en el manejo de variables macroeconómicas. Así, es menester estudiar la problemática que gira en torno a los fenómenos financieros a partir de una concepción que rescate el sentido primigenio de la política y la administración pública: la justicia social o el bien común.

El presente estudio se origina con la preocupación por las condiciones alarmantes en los ámbitos económico, político y social, que se hicieron más evidentes en años recientes. Ante la marcha progresiva de la pauperización y el deterioro de la planta productiva nacional, es evidente que la función del gobierno no ha sido del todo correcta, pues se carece de instituciones eficientes para poner en marcha los mecanismos que permitan lograr mejores resultados; pero lo peor no es eso, sino el desacierto y la simpleza de quienes aplauden estos errores, quizás por ignorancia o por confabulación, lo cierto es que predomina una visión ficticia de la realidad mexicana.

Con frecuencia sucede que al abordar algún problema económico, se olvida que éstos no se explican ni se resuelven únicamente con la estimación de ciertas variables y mucho menos con la sola aplicación de fórmulas preconcebidas y, en el peor de los casos, impuestas. La situación de la banca de fomento ha sido analizada principalmente con visiones economicistas, las cuales enfatizan sus repercusiones en el contexto mercantil, de modo que se omite el carácter multifacético de este problema y se excluye a diversos

fenómenos políticos, sociales y administrativos, de tal forma que se pretende hacer creer que se trata de problemas aislados, sin vínculos entre sí.

En este orden de cosas, una de las principales responsabilidades de quienes asumen a la administración pública, ya sea como disciplina científica o como campo laboral, es precisamente la búsqueda de mejores condiciones para llevar los asuntos de interés nacional hacia mejores derroteros. En lo que se refiere al aspecto económico, y en particular al terreno financiero, existen muchos problemas por resolver; un primer paso es el reconocimiento de dichos problemas y, a partir de esto, existe la factibilidad de proponer mecanismos de control, fiscalización y vigilancia que permitan el desarrollo del sistema en su conjunto.

Si bien es cierto que en la historia moderna de México no hay etapas con altos niveles de desarrollo, también lo es el hecho de que en las últimas dos décadas los índices de pobreza y estancamiento alcanzaron su máximo grado. Este escenario no es resultado de algún factor en particular, pues en él se conjugan diversos fenómenos de carácter político, jurídico, económico, administrativo e histórico desarrollados tanto en el interior como en el exterior del país; sin embargo, la acción del gobierno es un elemento que sin lugar a dudas tiene un peso supremo como condición del panorama nacional.

Es evidente que gran parte de carencias y conflictos en la sociedad mexicana derivan de la aplicación del modelo de desarrollo que se impulsó a partir de los años ochenta; desde entonces el gobierno no ha tenido la suficiente capacidad para atender diversas necesidades de la población, ni para dar un cauce adecuado al cúmulo de demandas de los diferentes grupos

sociales; en consecuencia, presenta claras limitaciones para ofrecer expectativas de desarrollo.

A principios de la década de los ochenta el país registró severos desequilibrios que propiciaron un alto índice de endeudamiento, devaluación drástica del peso, disparo de la inflación y, en general, una profunda recesión económica que afectaron de forma negativa la calidad de vida de la mayoría de la población. Para enfrentar estos problemas el gobierno optó por modificar el esquema de participación de diversos agentes económicos, políticos y sociales y apostó a la adopción de un modelo neoliberal que le fue impuesto por sus acreedores internacionales, especialmente por Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Esta estrategia de desarrollo se basa en la inserción de la economía mexicana a las grandes corrientes del comercio internacional y a las medidas impuestas por las grandes instituciones financieras del mundo e implica una reducida participación estatal en el proceso productivo, lo mismo que determina nuevas reglas en la relación de las instancias públicas con la iniciativa privada, donde esta última tiene un papel preponderante. Dentro de esta reestructuración, la producción adquiere nuevos matices y, en estricto sentido, deja de ser nacional y se torna en un proceso global.

En esta lógica, la economía mundial se concibe cada vez menos como la suma de economías nacionales y se entiende como una economía progresivamente integrada donde las partes son cada vez más dependientes entre sí. Esta interdependencia significa vínculos estrechos en los aspectos tecnológicos, productivos, financieros y comerciales; sin embargo, no quiere

decir que el grado de desarrollo o estancamiento sea en la misma proporción en cada una de las partes, por ejemplo, en México este proceso denota una clara orientación de la economía hacia el exterior y, como corolario, predomina un mercado interno con limitaciones que ponen de manifiesto la disparidad de oportunidades.

La apertura al exterior, bajo los términos en que hoy se realiza, implica un alto nivel de liberalización financiera, desprotección de diversos agentes económicos y sociales internos, así como una dependencia del exterior que marcha en escala ascendente, ante un nuevo sistema de acumulación del capital y concentración de la riqueza en el plano internacional. Esta tendencia de algún modo propicia graves anomalías en el sistema financiero cuyas repercusiones trascienden el plano netamente económico y golpea al total de la población.

La situación catastrófica derivada de vicios y corruptelas en las instituciones financieras es un lastre que la sociedad en su conjunto, de manera injusta, tiene que soportar. Se carece de una adecuada asignación de recursos y predomina la iniquidad en la distribución del ingreso, por lo que resulta difícil emprender programas adecuados de inversión y financiamiento, además de que se complica la incorporación del desarrollo tecnológico a los procesos productivos, así como de políticas de fomento y asistencia técnica.

Tal es el marco donde se desempeñan los bancos de fomento cuya acción refleja beneficios cada vez más reducidos en los planos del crédito y la inversión; prevalecen las medidas correctivas sobre las preventivas, de tal manera que el gobierno no impulsa los mecanismos jurídicos, políticos y

administrativos que permitan generar una derrama económica de mayores alcances, menguando así las posibilidades de emprender un desarrollo equilibrado.

La realidad es que en México se carece de planteamientos específicos sobre una política de fomento que proponga los mecanismos para apoyar, ampliar e impulsar a la planta productiva nacional a través de la banca de desarrollo, así como precisar los costos económicos y sociales de su instrumentación. Los resultados de las medidas aplicadas a partir de los años ochenta son muy inciertos; se expone a algunos sectores clave de la economía nacional a la competencia externa en un contexto que tiene como principal preocupación los ajustes macroeconómicos y el escamoteo de los estragos en diversos sectores internos.

Hoy día, el sistema económico nacional y la banca de fomento, en particular, tienen la presión de la competitividad y de la liberalización financiera y comercial. Predomina una tendencia a reducir el papel regulador del gobierno y una actitud orientada a negar la necesidad de políticas intervencionistas que permitan el equilibrio entre las fuerzas del Estado y el mercado. Se registran consecuencias graves en los servicios bancarios, propiciadas tanto por el desacierto de medidas financieras como por la ineficacia de instituciones que no cumplen satisfactoriamente sus funciones de supervisión y control. Como consecuencia de esta situación, y con la pretensión de realizar el rescate de los bancos comerciales, se emprendieron acciones con un alto costo económico y social, a tal grado que sectores como el agropecuario, de infraestructura básica y pequeñas empresas, están

inmersos en un ambiente que no les favorece porque no existen los instrumentos necesarios para apoyar la inversión de mediano y largo plazo, y recuperar lo perdido durante la crisis.

En este marco de referencia, es evidente que los intereses de los banqueros no siempre son compatibles con las inclinaciones de los diferentes sectores productivos y se manifiesta la necesidad de estructuras que asuman la responsabilidad del gobierno como protector del interés público. Se requieren instrumentos para superar la falta de liquidez, estimular la inversión, fortalecer el mercado interno, introducir técnicas apropiadas, acceder con facilidad al mercado de materias primas, comercializar en común y, sobre todo, fomentar los productos nacionales y reducir las importaciones. En suma, existe la necesidad de un marco institucional que impulse políticas para mejorar las operaciones de ahorro, crédito y pago que utilizan diversos agentes económicos en el desempeño de sus actividades.

Bajo el esbozo de este panorama, queda claro que la estrategia macroeconómica iniciada por el gobierno de Miguel de la Madrid y llevada a la cúspide por las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo no han sido del todo eficaces, y esto lo confirma el deterioro en la calidad de vida de millones de mexicanos. La falta de atinencia en lo económico y lo político es característica de un sistema desajustado y expresión conspicua de que se requiere una administración pública con sentido nacionalista, liberada de favoritismos y patrones impuestos desde el exterior, apegada a criterios amplios donde se rescate el carácter político de la economía y no se reduzca a su solo aspecto cuantitativo.

Esta investigación tiene como propósito aportar elementos que permitan hacer una crítica de algunos problemas relacionados con la banca de desarrollo, no sólo aquéllos de carácter netamente financieros, sino también los que tienen que ver con aspectos económicos, jurídicos, políticos y administrativos. Así, se pretende contribuir a la configuración de esquemas viables donde puedan combinarse la actividad del gobierno con la de los particulares, alejados de criterios radicales donde la rentabilidad y ganancia estén por encima del principio de justicia; se trata, pues, de una propuesta para lograr una auténtica política de desarrollo.

El trabajo se sustenta en una investigación bibliográfica, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos teóricos e históricos; también contiene datos consultados en fuentes hemerográficas, principalmente en el contenido de los capítulos tres y cuatro. Cabe decir que, dado el volumen de datos financieros publicados a partir de los problemas vinculados con el FOBAPROA, donde también se encuentra la banca de desarrollo, es prácticamente imposible recopilar la información en forma detallada, de modo que se ha optado por ofrecer un panorama general.

La investigación se planteó en cuatro capítulos en cuyo contenido se confirma la hipótesis de que la forzada inserción de México a la dinámica de la globalización, propició la agudización de problemas económicos, políticos y sociales; de igual forma, queda corroborado que la banca de fomento se desenvuelve en un ambiente poco favorable para asumir su papel de auténtico agente financiero e impulsor del desarrollo; lo anterior, derivado de un modelo desequilibrado e inequitativo donde el Estado y el mercado no han

actuado como elementos complementarios, y este ambiente poco promisorio para el desarrollo nacional ha sido fortalecido, en buena parte, por el papel desempeñado por el propio gobierno, el cual cedió ante las fuerzas del mercado en el terreno económico.

El primer capítulo incluye un breve análisis acerca de los conceptos de Estado, gobierno y administración pública, a fin de establecer las bases teóricas que sustentan la actividad de quienes participan de manera directa en el manejo de los asuntos públicos, o bien de aquellos que realizan algún tipo de investigación en este ámbito. Asimismo, hace referencia a las características generales del sistema bancario mexicano, haciendo énfasis en la función de las instituciones de desarrollo.

El segundo capítulo contiene antecedentes del servicio bancario en México, principalmente a partir del siglo diecinueve; alude las características generales de diferentes leyes que se han emitido al respecto y que sustentaron la realización de dicho servicio de acuerdo con la orientación establecida por cada gobierno; así, se incluyen datos de política económica, desde el incipiente desarrollo financiero decimonónico y la fase posrevolucionaria, cuando la participación del Estado fue determinante para la expansión de la industria nacional, hasta la era del modelo neoliberal, que apunta hacia una economía de mercado y estableció nuevas reglas de juego para el funcionamiento de los bancos de fomento.

El tercer capítulo hace referencia a algunos aspectos de la denominada "modernización económica" y enfatiza los efectos del proceso de

liberalización financiera que se llevó al cabo en México durante las tres administraciones más recientes. Aquí, destaca una serie de desajustes e iniquidades en diversos sectores sociales y económicos internos que han ido a la par con la crítica situación del sistema bancario y la ineficiente actuación del gobierno en torno a este problema.

El cuarto capítulo contempla algunas expectativas de la economía nacional en el contexto de la globalización y constituye una propuesta general para la estimación de un modelo alternativo de desarrollo, con base en la consideración de principios que justifican la intervención estatal en este ámbito; a partir de estas consideraciones, se destaca la importancia de los bancos de desarrollo para impulsar áreas claves que pueden contribuir a la consecución de una mejor calidad de vida y a la disminución de la desigualdad que existe entre regiones y sectores.

Por último, en el capítulo cinco quedan enunciadas las conclusiones que derivaron del desarrollo de la investigación; cabe destacar que, como en cualquier estudio realizado bajo la óptica social, los juicios y aseveraciones finales no son únicas y definitivas, porque la problemática de la vida en sociedad no es inmutable. Lo que aquí se concluye no es una resolución irrevocable y libre de conjeturas, sino una aproximación al problema que, a su vez, constituye un planteamiento susceptible de convertirse en principio de análisis posteriores.

**CAPÍTULO I**  
**MARCO TEÓRICO**

## 1.1. ESTADO

### 1.1.1. *Concepción aristotélica*

Aunque la organización social no es exclusiva del género humano, diversos argumentos científicos demuestran el grado superior de complejidad que éste tiene en comparación con el resto de los animales. Investigaciones como la de Bonner<sup>1</sup> demuestran distintos niveles de organización animal, de manera que pueden identificarse desde agrupamientos temporales con escasas interrelaciones, hasta aquéllos en cuyo interior se desarrollan relaciones constantes, cierta división del trabajo y niveles de jerarquía; sin embargo, sólo son formas elementales de cooperación para realizar un trabajo común, las cuales no son equiparables a la organización social humana, donde el lenguaje, la cooperación planeada, la evolución perfeccionista de procesos tecnológicos, así como la conciencia de su integración en comunidad son factores fundamentales.

Estas características establecen la gran diferencia entre sociedades inferiores y agrupaciones conscientes; sólo estas últimas reflejan el proceso de la decisión colectiva, es decir, una serie de fases donde concepción, deliberación, elección y ejecución se apegan a la capacidad de análisis y valoración, de manera que constituyen la base de una actitud política, entendida como forma consciente de organización.

---

<sup>1</sup> Bonner, John Tyler. *La evolución de la cultura en los animales*. Madrid: Alianza Editorial, 1982, p. 195

Jean Lapierre sostiene que las jerarquías prevalecientes en sociedades inferiores sólo obedecen a impulsos instintivos y constituyen mecanismos funcionales para conservar la unidad del grupo, a la vez que permiten tareas conjuntas.

"...en cambio en las sociedades humanas la agresividad, la formación de jerarquías o la conducción impuesta no son funcionales en el sentido que permitan mejorar la acción del grupo sino por el contrario: resultan antifuncionales y perturbadoras de la vida social. La capacidad de innovación, abstracción y proyección tecnológica que tiene la especie humana, unida a su incapacidad para el control natural de la agresividad, ha llevado a la necesidad de inventar como fenómeno consciente, cultural, la organización política..."<sup>2</sup>

En la Grecia antigua se realizaron estudios importantes en torno a la organización política y Aristóteles fue su máximo exponente. Los tratados aristotélicos señalan que la condición natural del hombre es el estado político, esto es, un grupo social donde todos necesitan apoyo de los demás, de manera que el Estado es resultado inminente de la sociabilidad humana. Con base en una reconstrucción histórica analiza las fases con las cuales evolucionaron las organizaciones y así identifica a la familia como la primera forma de sociedad; a su vez, un conjunto de familias se une para configurar un aldea, y un conjunto de aldeas articula una entidad superior, que es la *πολις* o el Estado.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Citado por Andrade Sánchez Eduardo. *Teoría General del Estado*. México, Ed. Harla, 1987, pág. 19.

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto. *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*, México, F.C.L., 1986, pp. 56ss.

El paso de la fase prepolítica al Estado político significa el arribo a la sociedad perfecta, en cuyo interior se satisfacen necesidades mediante la ayuda colectiva. El Estado es la fuerza que dirige al conjunto de todas las actividades humanas, es el ámbito donde la vida del hombre se desarrolla en plenitud, se puede lograr la felicidad y es posible concebir la realización personal. Las tesis aristotélicas ampararon la práctica política durante el auge de las ciudades Estado griegas y permanecieron vigentes en la Roma monárquica, republicana e imperial y perdieron vitalidad cuando los ideales cristianos tuvieron resonancia universal; no obstante, en la actualidad constituyen una referencia importante dentro de la teoría política.

Má tarde, durante la Edad Media, se rompió con el esquema filosófico planteado por los griegos; resurgió con intensidad la concepción divina del poder a tal grado que la reflexión política tuvo un desarrollo simbiótico con la religión. La explicación de la realidad se efectuó a partir de lo divino y hubo una constante búsqueda de conciliación entre el cristianismo y el poder secular. Se conservó la idea del hombre como ser social, pero regulado en su conducta por la ley, que es Dios; entonces, la autoridad se concibió como algo divino. Pensadores como Santo Tomás estimaron la posibilidad de instaurar leyes racionales que tuviesen como fin la justicia y el bien común, así las leyes del Estado derivarían de la ley de Dios, pero los hombres podrían autorregularse mediante procedimientos justos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase Botella, Juan *El pensamiento político en sus textos*, Madrid I d. Tecnos, 1994, p.88.

### *1.1.2. Las tesis maquiavélicas.*

El Renacimiento trajo consigo una nueva concepción política que rompió con la visión medieval y el análisis del hombre se desarrolló con base en la racionalidad. Las grandes transformaciones derivadas del desequilibrio entre el poder eclesiástico y la fuerza civil influyeron en la obra de Maquiavelo, cuyos tratados constituyen un parteaguas entre la visión antigua y la apreciación moderna de los asuntos públicos. A pesar de que no construye propiamente una teoría del Estado, el mayor mérito consiste en la dosis práctica y realista de sus estudios; no efectúa reflexión ni cuestionamiento alguno sobre el origen y el porqué del Estado, sino que parte de considerarlo como una realidad donde se materializa la acción política de los hombres.<sup>5</sup>

Su gran acierto fue establecer la separación definitiva entre lo divino y lo civil, toda cuestión política se estimó como asunto terrenal o mundano y se ubicó por encima de cualquier intuición religiosa del poder, la cual se suprimió como cimiento de la organización estatal. Aunque Maquiavelo hablaba indistintamente de Estado y Principado, se entiende que hace referencia al organismo máximo de poder, con absoluta independencia de la sociedad y los hombres. La autonomía de la política frente a la moral da pauta para que no haya reparo en los valores éticos; no hay medios morales, sino un solo propósito: el poder; sin embargo, éste en sí mismo no tiene sentido, de ahí que postule como fines a la justicia y la prosperidad social.

---

<sup>5</sup> Bolívar Meza, Rosendo. "Maquiavelo, la ciencia política y el Estado moderno", en *Estudios Políticos* Núm. 4, México, UNAM-Cuarta Época, 1994.

La virtud de quien gobierna es mantener la consistencia del Estado; en este sentido, destacan tres conceptos importantes, que si bien no fueron tratados como tales por el autor de *El Príncipe*, sí tuvieron vigencia sólo a partir de él: a) *Estado*, el cual no puede identificarse sólo con el territorio, la población, las instituciones, las leyes, o el gobierno, porque reúne dentro de sí a todos estos elementos pero es algo superior y más complejo, de manera que para explicar su totalidad no basta la consideración de sus partes; todas ellas son necesarias, mas no suficientes; b) *Soberanía*, concepto que podría reconocerse como cualidad connatural del Estado y que expresa la superioridad de éste ante cualquier otro poder; c) *Razón de Estado*, explica la posibilidad que tiene el gobernante para tomar las medidas necesarias que garanticen y aseguren la continuidad del poder estatal.

### ***1.1.3. Concepción iusnaturalista.***

Después de Maquiavelo toda consideración política se realizó con base en procesos racionales y de modo sistematizado; una de las doctrinas más importantes es aquella que difundieron los pensadores de la escuela del derecho natural o iusnaturalistas, donde destacan exponentes como Hobbes, Locke y Rousseau. Aunque cada uno de ellos señala las particularidades de su concepción, tienen coincidencias notables, la más grande de ellas es que abordan el problema a partir de una estimación dicotomista, es decir, afirman la existencia de un estado de naturaleza y un estado civil; la contraposición de estas dos instancias es la base de sus postulados.

En el Estado presocial el hombre vive como ente aislado, guiado por instintos, con permanentes excesos o carencias y, aunque susceptible de asociarse, aún no conforma agrupación social alguna más allá de la familia o la sociedad patronal, por lo tanto es limitado en la medida que no permite la realización humana en plenitud y de modo racional; por su parte, la antítesis, que es el Estado social o político ofrece los medios para retirar a los hombres de su aislamiento, a la vez que instaaura formas para una convivencia colectiva dirigida por la razón.<sup>6</sup> En esta conversión es menester un pacto para garantizar el no retorno a todas las deficiencias consustanciales del estado de naturaleza. La diferencia entre las tesis iusnaturalistas y el pensamiento aristotélico es ostensible, pues mientras aquéllos sostienen que la unidad de los hombres en un Estado se realiza a través de un acto voluntario y convencional, el filósofo de Estagira la atribuye a la politicidad intrínseca del ser humano.

A decir de Hobbes, el Estado se erige como garantía de conservación personal y colectiva; sustituye las condiciones brutales y guerreras de la fase presocial; ante el peligro de ser atacados por otros hombres, el individuo cede sus derechos a un poder soberano que permita la sobrevivencia y el desarrollo civil, pero a cambio posee absoluta autoridad y preeminencia. Locke no plantea al Estado presocial como momento violento en extremo, sino como situación donde hay libertad e igualdad, pero al ser el hombre su propio juez se da pauta para efectuar una defensa excesiva de los derechos: he aquí la manera como justifica la aparición del Estado: "...lo que falta al estado de naturaleza para ser perfecto es, sobre todo, la presencia de un juez imparcial, o sea

---

Bobbio, Norberto, *op. cit.* pp. 54-55.

una persona que pueda juzgar lo correcto o incorrecto sin ser parte en causa.”<sup>7</sup> De acuerdo con esto, el Estado resulta de la necesidad de tres elementos fundamentales, ausentes en la fase presocial: una ley precisa, un juez imparcial y una fuerza colectiva que haga respetar esa ley, es decir autoridad para aplicarla.

Los postulados de Rousseau distinguen la existencia de las dos instancias, pero a diferencia de Hobbes y Locke, es crítico de la civilización, señala la etapa prepolítica como bondadosa, feliz y pacífica; sin embargo, reconoce que sólo es transitoria y afirma que, en un acto de alienación sucesiva, el hombre transfiere sus derechos al Estado; pero el poder de éste no implica sumisión total y absoluta de los individuos, pues la soberanía radica en el pueblo, la auténticamente soberano es la voluntad general. “El poder soberano despersonalizado en la voluntad general es el resultado de la forma especial en la que se presenta la asociación, que es al mismo tiempo unión de todos y sumisión de todos al todo...”<sup>8</sup> En este sentido, la vida del Estado deber regirse por leyes derivadas de esa voluntad; el soporte legítimo de la sociedad política es el consenso de quienes la integran.

#### *1.1.4. El Estado contemporáneo.*

La modalidad que asumen los estados contemporáneos en la actualidad conlleva una compleja diversidad de factores. Además de los elementos constitutivos (pueblo, territorio y soberanía)<sup>9</sup>, destacan los conceptos de cultura, bien común, así como el establecimiento de una

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 106

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989, p. 128.

Constitución sobre la cual se fundamenta la totalidad de las acciones realizadas por los individuos o grupos al interior de una sociedad.

En la actualidad el concepto de Estado se sustenta en el uso sistemático de procedimientos racionales, se establece una concepción jurídica y política depurada, de tal forma que se asocia con la idea de un Estado de Derecho, cuyos principios se constituyen como factor primordial en la armonización de los arbitrios y en la convivencia exterior de los hombres; fomenta una actitud política basada en la ley que se ubica por encima de todo poder, pues sólo ella es soberana y suprema, a tal grado que no tiene oposición legítima y permite la consecución de la justicia social o bien común. De acuerdo con Gabino Fraga,<sup>19</sup> al Estado Contemporáneo se le han asignado diferentes atribuciones que pueden agruparse en las siguientes categorías:

- a) de mando, de policía o de coacción.
- b) para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) para crear servicios públicos, y
- d) para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial.

Así, se aprecia que en los estados contemporáneos los ámbitos de lo público y lo privado son elementos coexistentes cuya relación varía de acuerdo con las transformaciones que experimentan cada una de ellos.

---

<sup>19</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993, pp. 148s.

## **1.2. GOBIERNO**

### ***1.2.1. El gobierno como expresión del Estado.***

La capacidad social para organizarse políticamente tiene su más clara manifestación con el gobierno, esto es, un conjunto de instituciones que inciden en diversos ámbitos de las relaciones humanas. La estructura gubernamental es el ente materializador del Estado, pues expresa su voluntad y define su orientación política; es un aspecto que reviste y personifica el poder estatal en cuanto posee la facultad de imponer ciertas reglas de conducta a fin de mantener la cohesión social en un territorio determinado.

Al ejercer autoridad, el gobierno formula decisiones generales a fin de guardar el orden social para garantizar el goce de derechos privados y sancionar su agravio, así como para realizar los ajustes convenientes en su estructura con el objeto de adaptarse a los cambios de su entorno; en este sentido, asume el papel de moderador cuando el interés individual no coincide con el interés general o cuando tendencias opuestas entran en conflicto, haciéndose obedecer mediante el uso de las vías institucionales que caracterizan a las sociedades modernas.

### ***1.2.2. Fines del Estado y fines del gobierno.***

Existe una marcada disociación entre los fines del Estado y los del gobierno, pues el primero se constituye como ámbito de libertad, plenitud y justicia; el segundo, si bien orienta sus acciones a la consecución del bien común, también favorece intereses de personas o grupos perfectamente identificados. La función gubernamental va más allá de las tareas de servicio público y se extiende en el amplio terreno del poder

político, por eso vale la pena reiterar que estas dos instancias son distintas, de tal forma que los hombres no prestan acatamiento a la voluntad del Estado sino a las decisiones del gobierno.

La existencia de depositarios y destinatarios del poder implica una relación de coerción y acatamiento y, como corolario, persiste la necesidad del consenso; de tal modo, se buscan elementos de legitimación como pueden ser las funciones administrativas y la difusión de valores tales como libertad, democracia, igualdad y justicia. Paralelamente, es necesario un instrumento para dirigir, orientar, definir y equilibrar las relaciones entre gobierno y sociedad civil; en este contexto, la ley se convierte en elemento fundamental de la vida social en cuanto se erige como la expresión suprema de la voluntad general.

### *1.2.3. El gobierno y la ley.*

Los gobiernos modernos consideran la importancia de las leyes a tal grado que su articulación se sustenta en los criterios del derecho constitucional, cuyo objetivo fundamental consiste en regular las relaciones entre el Estado -y su ente materializador, que es el gobierno- y los particulares. Basado en las tesis de Montesquieu, el derecho constitucional propone una división de poderes mediante la cual se puede organizar un gobierno de garantías, haciendo énfasis en los frenos y contrapesos necesarios para su desenvolvimiento.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Véase Díaz, Elías (Coord.), "Estado de Derecho", en *Filosofía Política II Teoría del Estado*, Madrid, Ed. Trotta, 1996, pp. 63 ss.

En la actualidad las constituciones representan el medio idóneo para limitar el poder público y favorecer la libertad de sus destinatarios; además, proclaman la soberanía popular y ostentan preceptos que rigen un proceso gubernamental racional a la vez que establecen una clasificación de funciones divididas en legislativas, ejecutivas y judiciales. Con ello el constitucionalismo pretende garantizar que el poder se someta a la regulación de un conjunto de normas y que la autoridad respete los derechos de las personas.<sup>12</sup>

Montesquieu señaló que en cada Estado existen tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales en realidad se sintetizan en uno solo, a saber, el poder del gobierno. En términos teóricos, el legislativo se constituye como la fuente más grande de legitimidad, pues representa la voluntad del pueblo y dicta normas en función de ésta; el ejecutivo se encarga de cumplir con la ejecución de las leyes; el judicial tiene la función de salvaguardar el orden social mediante el castigo a quienes violen las disposiciones legales, así como juzgar las diferencias entre particulares.

---

<sup>12</sup> Véase Tomás y Valiente, Francisco. "Constitución", en Díaz, Elias, *op.cit.*, pp. 45 ss.

### 1.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 1.3.1. *Administración pública y administración privada.*

La administración pública representa en forma concreta la acción gubernamental; el poder ejecutivo es el ámbito donde ésta se desenvuelve, lo cual no debe entenderse como una separación del conjunto más amplio, que es el Estado, ni de los diversos elementos de carácter político.<sup>13</sup> La administración pública se concibe como el conjunto de órganos y procedimientos que contribuyen a ejecutar la ley, organizar servicios públicos y, en general, a la satisfacción de necesidades sociales con acatamiento de un orden jurídico y apego a ciertos principios de legitimación.

Con independencia del sector donde se aplique, la administración obedece a principios teóricos y prácticos bien definidos y se erige sobre una misma base científica e instrumental, de tal forma que, siendo pública o privada, implica la existencia de una organización para conseguir objetivos, sin importar la dimensión ni el carácter del grupo donde se efectúe. Así, una horda, tribu, aldea o Estado, lo mismo que un club, ejército o iglesia tienen, en mayor o menor grado, la necesidad de orientarse a través de un proceso administrativo que racionalice sus esfuerzos y optimice sus recursos.

Administración privada y administración pública son partes de un todo; independientemente del ámbito donde se apliquen sus principios, se conserva una base científica común<sup>14</sup>. La diferencia radica en que mientras

---

<sup>13</sup> Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*, México, FCE, 1983, p.15.

<sup>14</sup> Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, FCE, 1978, pp. 32-33

la primera tiene un acentuado fin lucrativo y hace todo aquello que la ley no le prohíbe, la segunda se constituye como conducto de la personalidad estatal y sólo realiza lo que la ley le ordena; en consecuencia, la esfera de lo público manifiesta mayor complejidad en sus procedimientos y estructuras, abarca actividades de dimensiones más grandes y recibe la presión de diversos grupos sociales. Vale la pena insistir que estas diferencias no deben considerarse como negación de su origen común, pues en una y otra el hombre es principio, fin y medio.

### *1.3.2. La administración como ciencia.*

Si bien el carácter científico de la administración es relativamente reciente, su aplicación empírica se remonta a las primeras organizaciones sociales. La necesidad de coordinar esfuerzos es constante en las diferentes fases del desarrollo de la humanidad, en tal forma que sin esa actitud cooperativa sería inconcebible la evolución tecnológica, política, económica y cultural. En este sentido, resultaría ocioso ofrecer una justificación histórica, pues su importancia en el transcurso del tiempo es evidente e incuestionable; no son situaciones fortuitas las que establecen condiciones de vida social, sino la capacidad humana de orientarse con base en la deliberación, planificación, trazo de objetivos y utilización de ciertas técnicas, todo ello sustentado en un trabajo conjunto.

Hay posturas que niegan la científicidad de la administración<sup>15</sup> bajo los argumentos de que carece de leyes con validez universal y con un grado muy bajo de precisión; asimismo, se dice que existe incongruencia entre teoría y práctica por lo que la resolución de sus problemas puede

---

<sup>15</sup> *Idem*, pp. 26-27.

realizarse a través de la sola experiencia. Debe señalarse que estos criterios son parciales y reducidos, pues su naturaleza científica no la ubica en la categoría de las ciencias exactas, sino en el área de las ciencias sociales, donde predominan el cambio y los momentos dinámicos, así como la imposibilidad de reproducir por la vía empírica un mismo hecho, con la precisión, rigor y medios para la verificación como ocurre en las ciencias naturales.

Es cierto que la administración carece de principios inmutables y epistemológicamente no se compara con ciencias como la Física, la Lógica o la Matemática, pero es erróneo e inaceptable concebirla sólo a partir del simple formalismo. Su cientificidad consiste en una óptica de análisis propio y en la estimación de sus problemas con base en proposiciones lógicas diferenciadas, además, se fundamenta en un conjunto de métodos y técnicas que permiten explicar y conocer una parte de la realidad, por lo que es posible la generación de conocimiento. Su eficiencia y validez no tiene el grado de exactitud de las disciplinas físicas ni constituye un campo del saber en sí misma, pero si se considera que el método científico tampoco es unidad absoluta, podrá aceptarse como cuerpo doctrinal dentro de las ciencias sociales.

La cualidad interdisciplinaria de la ciencia administrativa impide que pueda clasificarse como campo del saber humano con elementos emergidos de su propio recinto, esto es, como ciencia básica. Al respecto Juan Ignacio Jiménez Nieto afirma:

“La administración ... no tiene casa solariega, pero ha adoptado bajo su techo a los hijos legítimos de la sociología, la politología, la economía, el derecho, la antropología y la psicología, les ha brindado un apellido común y les ha enseñado a convivir y a integrarse en una familia de relaciones estables. La administración no tiene vientre epistemológico propio; pero hace suyos los frutos de las demás ciencias.”<sup>16</sup>

### *1.3.3. La administración pública como instrumento de gobierno.*

Al hacer referencia a la administración pública, de manera ineludible tienen que atenderse las funciones del Poder Ejecutivo, sin que ello implique una separación de los otros órganos estatales. La preponderancia del Ejecutivo, principalmente en los regímenes presidencialistas, lo ha convertido en el más conspicuo principio de autoridad, centro de poder y encarnación de la decisión política; tal situación se debe en gran parte al control que ejerce sobre las instancias administrativas. Al respecto, Carrillo Landeros señala:

“En contra de la tan reiterada como inadecuada situación de confundir a la administración pública con el Poder Ejecutivo, se debe subrayar que la primera constituye una parte muy importante, pero al fin y al cabo parte del segundo. Bastaría con analizar aunque fuera someramente el liderazgo e influencia que asume el titular del Poder Ejecutivo sobre el partido en el poder para entender con mayor

---

<sup>16</sup> Jiménez Nieto, J. Ignacio. *Teoría General de la Administración*, España, Tecnos, 1981, p. 56

claridad que su predominio rebasa el marco de la administración pública, aun cuando esta última sea su instrumento más relevante.<sup>117</sup>

Al adquirir el carácter de instrumento de gobierno o maquinaria estatal, la administración pública posee un dinamismo muy extenso, pues su aspecto multifacético le permite involucrarse en la organización y realización de diversos asuntos del orden público como pueden ser cuestiones electorales, partidos políticos, asociaciones civiles y, en general, en grupos que de alguna manera contribuyen a la satisfacción de demandas y necesidades materiales, intelectuales e incluso espirituales. En este sentido, vale decir que la administración pública, más allá de estimarse como mera actividad oficinesca del gobierno, se constituye como factor que guarda potestad sobre el extenso ámbito público de la vida social.

#### ***1.3.4. Política y administración pública.***

La administración pública no puede prosperar sin el Estado, en él encuentra su razón de ser y este vínculo le otorga un profundo matiz político que a su vez la convierte en medio de conservación del poder y garante de la estabilidad social; sin embargo, no debe llevarse al extremo su visión instrumentalista, el potencial administrativo trasciende cualquier actitud servicial y no se restringe al plano de la obediencia, toda vez que su capacidad de crítica le permite ofrecer resoluciones en modo racional conservando su esencia social y política.

---

<sup>117</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*, México, Limusa Noriega, 1996, p. 118.

La herencia de varias generaciones es un lastre para la administración pública, pues se la ha llegado a considerar como instancia invariablemente sujeta a la voluntad de los gobernantes, carente de decisión y con la única facultad de obedecer. Aceptar estas aseveraciones equivale a incurrir en la equivocación ya histórica de la escuela dicotomista que difundieron autores como Woodrow Wilson y Frank Woodnow<sup>18</sup>, cuya tesis principal consistía en separar a la política de la administración, argumentando que a la primera correspondía la definición de lo sustancial y a la segunda lo accesorio o superficial.

Otra concepción errónea es aquella que considera a la administración pública como la sola ejecución de la ley: esta es una postura tan insuficiente y subjetiva como su visión instrumentalista. El enfoque jurídico es bastante limitado para explicar la complejidad de sus conceptos y prácticas, pues la contemplación legal sólo abarca aspectos formales y normativos de la organización, las funciones y las relaciones jerárquicas sin profundizar en la totalidad conformada por elementos políticos, filosóficos y técnicos. Muñoz Amato se refiere a este aspecto en los siguientes términos:

“...el legalismo estrecho, que sólo atiende a las disposiciones de las leyes y los reglamentos, las relaciones de autoridad legal y los tecnicismos procesales, es perjudicial para la teoría y la práctica de la administración pública...(pues) encierra la capacidad creadora de los

---

<sup>18</sup> Guerrero, Omar. *La teoría de la Administración Pública*. México, HARLA S.A. de C.V., 1986, pp. 289 ss.

administradores en moldes rígidos y aniquila las mejores potencialidades del servicio público...”<sup>19</sup>

En consecuencia, son rechazables las teorías que reducen a la administración pública a simple asunto instrumental o mero objeto de la ciencia jurídica, es verdad que reviste en cierta medida ambos caracteres pero no encuentra en ellos toda su explicación y fundamento. Lo público se constituye como tal sólo cuando tiene un reconocimiento político, o lo que es igual, cuando la sociedad organizada en Estado le atribuye dicha categoría. La organización administrativa es una fisonomía específica del Estado, pero de ninguna manera se la puede considerar como elemento subordinado a la voluntad de los gobernantes ni reducirla a la categoría de simple técnica, ya que su fidelidad analítica y resolutive es ante todo con lo público, en su carácter de mediadora entre el poder estatal y la sociedad civil. Así, la administración pública debe ser definida por su relación con lo público, entendiendo que

“...lo público es una dimensión social que obliga al Estado a salvaguardar un conjunto de intereses considerados como prioritarios por la sociedad. Más propiamente, lo público es una dimensión impuesta al Estado por la sociedad bajo una determinada correlación de fuerzas, en la que ésta consigue poner al margen de la lógica del mercado un complejo de tareas socialmente necesarias para la reproducción y desarrollo de la sociedad como un todo.”<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Muñoz Amato, P. *op. cit.* p. 64.

<sup>20</sup> Gurza Lavalle, Adrián. “Lo público, un descuido de la administración pública”, en *Estudios Políticos*, No. 5, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, octubre - diciembre, 1994, p. 147.

## 1.4. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

### 1.4.1. *El Estado Mexicano.*

En México se acoge la idea del Estado de derecho que presupone un conjunto de instituciones jurídicas que limitan y racionalizan el poder político con apego a la ley. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las características del Estado Mexicano a partir de los conceptos de república, representación, democracia y federación.<sup>21</sup>

La forma republicana se refiere al modo como se designa al jefe de Estado y su permanencia en el poder; hay una elección periódica a través de la cual se renueva a las personas que tienen su titularidad y el desempeño en este cargo, por mandato legal, es temporal, lo cual se contrapone a la práctica realizada en los estados monárquicos, donde el poder se alcanza por vía hereditaria y se ejerce de manera vitalicia.

El concepto de representación significa que los ciudadanos, al través de los instrumentos políticos y electorales establecidos, eligen a las personas que los representarán en la toma de decisiones públicas, creación de normas jurídicas y el proceso de la gestión pública. Debido a lo complejo y diverso de la vida social contemporánea, la representación sustituye, salvo en casos muy raros, a la participación directa de la ciudadanía en el manejo de los asuntos políticos.

---

<sup>21</sup> Nuñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*. México, FCE, 1991, p.50.

Sobre el carácter democrático del Estado Mexicano, la Constitución no sólo hace alusión a la democracia política, esto es, a la existencia de un régimen político donde el pueblo se erige como fuente de autoridad y tiene la posibilidad de elegir a las personas que lo gobiernan; además de ello, se consagra la democracia social que, adicional a los medios políticos y electorales existentes, implica un sistema de vida que se funda en valores y prácticas que tienden a la consecución del bienestar general en los planos económico, social y cultural.

El concepto de federación en el Estado Mexicano, establece la coexistencia de dos órdenes jurídico políticos: el de la Federación y el de las entidades federadas que la integran. En estricto sentido jurídico, no debe haber relación jerárquica entre estos dos, toda vez que las partes integrantes son libres y autónomas, lo que permite la posibilidad de crear y modificar el orden constitucional interno, así como disponer de recursos financieros propios, pero sin contravenir a las prerrogativas de la Constitución General.

#### *1.4.2. El gobierno en México.*

La forma de gobierno en México deriva de las características asumidas en la concepción de Estado. Aunque la teoría clásica establece una clasificación de las formas de gobierno a partir del número de gobernantes para dividirlos en monarquía, aristocracia y democracia, con sus respectivas modalidades degeneradas que son tiranía, oligarquía y demagogia,<sup>22</sup> hoy día es más usual señalar su diferenciación con base en la

---

<sup>22</sup> Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1994, p.34.

relación que guardan los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cual permite identificar a los sistemas parlamentarios y a los presidenciales.

En un gobierno parlamentario la jefatura de Estado y de gobierno recaen en personas distintas; el Parlamento o Poder Legislativo designa al jefe de gobierno y es determinante en la conformación del Poder Ejecutivo y sus equipos de trabajo, predomina una relación de responsabilidad de éste frente a aquél a tal grado que es posible decretar la destitución; sin embargo, bajo situaciones políticas muy particulares, también puede tener lugar la disolución del Parlamento. En los gobiernos presidenciales el jefe de gobierno también es jefe de Estado y asume el cargo mediante un proceso electoral celebrado con cierta periodicidad; por tanto, el Poder Legislativo no participa en su designación. El presidente está facultado para nombrar a las personas que forman parte de su equipo de trabajo y puede removerlos libremente.<sup>23</sup>

Cabe destacar que en el marco del sistema mexicano, no es sólo el orden jurídico lo que determina la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo; la historia y la práctica política cotidiana evidencian cierta preponderancia de este último. La Constitución General dispone que el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, de tal forma que el grupo de colaboradores, distribuidos en los diferentes ámbitos de la administración pública, sólo ejereen una autoridad que no les es propia sino delegada o encomendada.

---

<sup>23</sup> Nuñez Jiménez, A. *op. cit.* p. 55.

### *1.4.3. La administración pública mexicana.*

La administración pública en México se identifica como una parte del Poder Ejecutivo y tiene una connotación muy especial, característica de los sistemas presidenciales: el Presidente de la República, que es jefe de Estado y de Gobierno, también encabeza el sistema administrativo. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la administración pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que ésta será centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. Cabe destacar que la administración pública en México se desarrolla en cada uno de los ámbitos o niveles de gobierno; así, se cuenta con estructuras administrativas federales, estatales y municipales, las cuales realizan el desempeño de sus funciones de acuerdo con el marco normativo correspondiente.

## 1.5. EL SISTEMA BANCARIO

### 1.5.1. El servicio bancario.

No se tiene una idea clara acerca del origen de la palabra *banco*; sin embargo, Ducange<sup>24</sup> afirma que deriva de la expresión latina *mensa mercatorum in qua merces sus emptoribus exponerent*, esto es “la mesa en que los mercaderes mostraban sus mercancías a los compradores” en las relaciones comerciales desarrolladas en Roma. El mismo autor señala que el significado de esta palabra tuvo cambios al pasar del latín al italiano, de manera que con ella se hacía referencia al banco en que se sentaban los comerciantes en la plaza pública o la mesa donde contaban su dinero. En el derecho alemán y anglosajón la palabra *bank* hace alusión a un conjunto de cosas, principalmente a aquello que tiene que ver con la acumulación pecuniaria, aunque también se refiere al mueble donde se sientan las personas, de manera que, debido a la evolución en la apreciación semántica del término, en la actualidad puede tener puntos de vista de orden jurídico, administrativo, económico o monetario.

Caraballese sostiene que “...banco o banquero teniendo en cuenta los dos elementos de su función: de depósito y de circulación, se puede considerar como el agente intermediario entre la demanda y la oferta del crédito que con el ejercicio del depósito bancario a fin de emplear los capitales recibidos, promueve la circulación bancaria con el propósito de obtener beneficios, constituyéndose de esa manera en deudor hacia la oferta y en acreedor hacia la demanda del crédito”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Citado por Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario*, México, Porrúa, 1978, p. 76

<sup>25</sup> *Idem*, p. 78.

Por su parte, Siburus señala que banco es "...toda institución organizada por el ejercicio regular, continuo y coordinado del crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión."<sup>26</sup> Cabe decir que dentro del sistema económico los bancos tienen una función fundamental por varias razones: pueden fomentar la austeridad en la comunidad; pueden llevar a una asignación más eficiente del ahorro, un sistema de bancos puede contribuir a romper los cuellos de botella sectoriales a través de la movilización de recursos financieros y unificando las tasas de interés; ejercen una influencia positiva en el ahorro, especialmente en los países en desarrollo<sup>27</sup>

En la legislación mexicana no existe uniformidad de criterios para referirse a este tipo de organizaciones, toda vez que se habla de banca, bancos, instituciones bancarias, etcétera; sin embargo, se entiende que son agrupaciones o sociedades que realizan, en modo permanente y de manera profesional, ciertas operaciones de crédito permitidas por la ley, de manera que tales términos hacen referencia al conjunto de instituciones que desarrollan este tipo de operaciones en condiciones jurídicamente permitidas.

---

<sup>26</sup> *Ibid*

<sup>27</sup> Véase Thirlwall, A.P., *Inflación, ahorro y crecimiento en las economías en desarrollo*, México, Ed. El manual moderno, 1978, p. 111.

### *1.5.2. Estructura del Sistema Bancario Mexicano.*

La regulación del servicio de banca y crédito, así como la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, se encuentran establecidos en la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>28</sup> Tal ordenamiento jurídico señala los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera de dicho sistema.

En el artículo 2° de la citada Ley, queda estipulado que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, las cuales pueden ser instituciones de banca múltiple, o bien, instituciones de banca de desarrollo. El artículo 3° señala que el Sistema Bancario Mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

El artículo 4° establece que el Estado ejerce la rectoría del sistema bancario, a fin de orientar sus actividades fundamentalmente al apoyo y promoción del desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones; asimismo, queda establecido que las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas.

---

<sup>28</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990

#### ***1.5.4. Características de la banca de desarrollo.***

La banca de desarrollo es un instrumento del gobierno que permite efectuar actividades de intermediación financiera, la cual puede concebirse como un eslabón entre ahorradores e inversionistas y persigue, entre sus objetivos, la acumulación, movilización y uso eficiente del capital en determinados sectores considerados como estratégicos en el ámbito de la economía; pero no sólo participa en el terreno económico, también opera con la finalidad de lograr ciertos objetivos de interés nacional y la consecución del desarrollo, entendido como un proceso integral que abarca los diferentes planos de la vida en sociedad.

Dentro de las funciones básicas de los bancos de fomento se encuentra la obtención de financiamiento para el desarrollo a través de los canales financieros existentes, principalmente en casos donde los mercados de capital no están bien desarrollados; por lo que cuentan con el apoyo gubernamental y/o internacional. Thirlwall, señala que

“...su papel consiste en proporcionar financiamiento para la industria, desarrollar un mercado de capitales y proporcionar guía y estímulo a los principales sectores de la economía a fin de acelerar el desarrollo ... en ocasiones actúan como inversionistas directos en empresas productivas; en otros, primordialmente como avales de préstamos flotados por la industria privada. En todos los casos, el énfasis tiende a centrarse en el financiamiento a largo plazo y en la asistencia a sectores de la economía, tales como la agricultura y la pequeña empresa. El argumento en pro del establecimiento de bancos de desarrollo para estos fines concretos se basa en que las

instituciones bancarias ordinarias, a menudo se muestran renuentes a respaldar proyectos a largo plazo que involucra riesgos.

“...los bancos de desarrollo también desempeñan un papel que se relaciona con el estímulo del mercado de capital. Esto lo pueden hacer vendiendo sus propios valores y bonos, ayudando a las empresas a flotar o a colocar sus valores, y efectuando ventas de su propia cartera de inversiones. Los bancos típicamente se financian a través de una mezcla de fuentes públicas, privadas e internacionales. La captación de capital privado puede resultar difícil, aunque es posible que se proporcionen alicientes gubernamentales: por ejemplo en forma de exención de impuestos sobre percepciones de intereses y dividendos. En esta forma, los gobiernos pueden proporcionar un subsidio a los bancos de desarrollo, en sus primeras etapas de crecimiento”.<sup>29</sup>

Por su parte, Jorge Barrera señala algunos puntos distintivos de la banca mexicana de desarrollo: admisión de especialidades; se le imponen operaciones adicionales, que no se le atribuyen a la banca múltiple comercial; tiene encomendada la atención de un sector de la economía; existe la supremacía de su Ley Orgánica por encima de la legislación bancaria general; no le es aplicable el sistema general sobre diversificación de riesgos, y se le pueden asignar recursos fiscales para su derrama o para otros fines compatibles con sus funciones.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Thirlwall, *op. cit.* p.112.

<sup>30</sup> Citado por Prado, Nuñez Antonio. “Régimen jurídico de la banca de desarrollo industrial”, en Gil Valdivia, G. *Régimen Jurídico de la banca de desarrollo en México*, México, UNAM, 1986, p. 30.

La Ley de Instituciones de Crédito<sup>31</sup> establece en su artículo 30 que las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la citada ley. Asimismo queda estipulado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que se establecen las bases conforme a las cuales se registrará su organización y funcionamiento.

Asimismo, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que, entre otras atribuciones, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende el Banco Central, la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

En la actualidad destacan cinco instituciones gubernamentales que conforman el Sistema de la Banca de Desarrollo, estos son: Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Rural y Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Salvo el caso de este último, que se dedica a administrar las cuentas del ejército, la inclinación de dichas instituciones y el enfoque de su actividad ha cambiado en función de los diferentes objetivos y tendencias gubernamentales.

---

<sup>31</sup> *op.cit*

**CAPÍTULO 2**  
**EVOLUCIÓN DEL SERVICIO**  
**BANCARIO EN MÉXICO**

## 2.1. ORIGEN DE LA BANCA DE DESARROLLO

### 2.1.1. Los primeros bancos de fomento.

El concepto de banca de desarrollo en México es reciente, se usó a partir de la estatización bancaria en 1982. Sin embargo, este tipo de instituciones tienen sus antecedentes en Europa durante el siglo diecinueve<sup>1</sup>. En 1822 se fundó en Bélgica uno de los principales pilares en la promoción y sostén de la industria de ese país; esta institución fue denominada *Société Générale Pour Favoriser L'industrie Nationale*, la cual actuaba como agente financiero en la venta de acciones y obligaciones de empresas nuevas dedicadas al comercio o industria.

En Francia durante 1852 se fundó *Credit Foncier* con el fin de otorgar préstamos agrícolas a largo plazo. En ese mismo año también se creó *Credit Mobilier*, la cual actuó como responsable del financiamiento de los servicios públicos y de la industria, con especial atención a quienes pretendían crear grandes empresas con el deseo de rebasar la industria familiar, predominante en aquella época.

Hay pocos indicios de los bancos de desarrollo en el resto de los países europeos durante el siglo diecinueve, pero ya en las primeras décadas del siglo veinte, en España se creó el Banco de Crédito Industrial de España (1920); en Finlandia, el Banco Hipotecario Industrial (1924); en Polonia, el Banco Económico Nacional (1924); en Hungría, el Instituto Hipotecario Industrial (1928); en Italia, el Instituto Mobiliare Italiano (1931). Cabe destacar que instituciones tan connotadas como *Industrial and Commercial Finance*

---

<sup>1</sup> Sobre los antecedentes de los bancos de desarrollo véase Prado Núñez, Antonio. *op.cit.* pp.29ss.

*Company* del Reino Unido; el *Herstelbank* de Holanda y el *Industriekredithbank* de Alemania, fueron creados después de Nacional Financiera en México.

### 2.1.2. *El servicio bancario en México durante el siglo XIX.*

La intervención estatal en México denota diversos matices en cada una de sus diferentes etapas; las formas y mecanismos de participación de las estructuras gubernamentales en el desarrollo nacional tiene cambios importantes. Desde los primeros intentos realizados por los grupos liberales en el transcurso del siglo diecinueve, principalmente a partir de la promulgación de la Constitución de 1857, hasta la actualidad, el gobierno ha manifestado la necesidad de contar con órganos que le permitan crear expectativas de crecimiento que a su vez hagan posible cierta estabilidad política en función de las exigencias estructurales y coyunturales, a partir de diferentes estrategias y políticas de desarrollo.

Sobre los antecedentes del servicio bancario en México, se puede señalar al Nacional Monte de Piedad como una de las primeras instituciones financieras, cuya creación fue autorizada por Carlos III en el año de 1774 a fin de realizar préstamos pignoraticios sin interés a los pobres; esto lo caracterizó como una instancia de beneficencia pública más que como una institución con el objetivo principal de obtener ganancias.<sup>2</sup>

Durante las primeras décadas de vida independiente, México no contó con intermediarios permanentes. Las contiendas políticas influyeron en las esferas económicas, de tal suerte que el crecimiento estuvo muy limitado y, en

---

<sup>2</sup> Manero, Antonio *La revolución bancaria*. México, Porrúa, 1991 p 16

consecuencia, el quehacer financiero en general y las operaciones de crédito en particular, no constituían objeto de actividad empresarial. Como resultado del crecimiento económico precario de esa época, la demanda del crédito para financiar actividades productivas también fue escaso. Desde aquella época ya destaca la importancia de la intervención gubernamental en el desarrollo del plano financiero.

Cuando México logró su independencia tuvieron que pasar algunos años durante los cuales siguieron rigiendo ordenamientos procedentes de España, fundados en el viejo Derecho de Castilla, para regular las operaciones de bancos, compañías de seguros, afianzamientos y valores. En conjunto, estas actividades se conocieron como “oficio público”, cuyo ejercicio estaba sujeto a la autorización de una instancia gubernamental facultada para ello, que en este caso era el virrey en la Nueva España. Al respecto, Borja Martínez señala:

“Ésa connotación de oficio público asignado a los servicios prestados por la banca fue implícitamente reconocida por el Estado Mexicano, no obstante la doctrina liberal que en materia económica prevaleció ampliamente durante el siglo XIX, ya que sin que existiera norma expresa que así lo estableciese en el derecho patrio, fue costumbre que previamente a la operación en el país de instituciones de crédito, la mayoría de las personas interesadas en esa actividad celebrasen contratos-concesión con el Gobierno, los cuales eran sometidos a ratificación por el Poder Legislativo, convirtiéndose así en contratos-ley.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Borja Martínez, Francisco. *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 44.

Dentro del incipiente medio financiero de México, la oferta de crédito estuvo a cargo de algunas casas y organizaciones mercantiles, así como de la Iglesia y personas físicas, que otorgaban préstamos, usualmente con garantía hipotecaria. Para el año de 1821, el desempeño de estas funciones estuvo en manos de dos instituciones creadas durante el virreinato. La primera de ellas fue el Banco de Avíos de Minas, que estaba regido por las Ordenanzas de Minería y cuya principal actividad era refaccionar a esa industria. La otra fue el Monte de Piedad, fundado con el objetivo de financiar programas de ayuda social que consistían en conceder préstamos a bajas tasas de interés y con garantía prendaria. El Banco de Avíos de Minas se extinguió en 1826 y el Monte de Piedad se mantuvo con el apoyo del gobierno federal ampliando sus operaciones crediticias.<sup>4</sup>

Posteriormente se crearon dos bancos importantes que el Estado empleó para capitalizar fondos provenientes de rentas públicas y aplicarlos al fomento de actividades productivas, sustituyendo en este rubro a la iniciativa privada por instituciones oficiales. El primero de ellos fue el Banco de Avío, fundado en 1830 durante la administración del presidente Bustamante, con la finalidad de fomentar la industria textil a través de la importación de maquinaria y el otorgamiento de créditos de avío; este banco sólo duró doce años. El otro fue el Banco Nacional de Amortizaciones, creado en 1837 y extinguido en 1841, para realizar la amortización de la moneda de cobre, generalmente usada para pagar los jornales a peones y campesinos, desvalorizada frente a otras monedas por su excesiva circulación; este banco se convirtió en un importante agente del gobierno para otorgar préstamos.<sup>5</sup> Cabe destacar que, dadas las

---

<sup>4</sup> *Idem*, pp. 38-39.

<sup>5</sup> Manero, Antonio. *op. cit.* p. 16.

funciones de estas dos instituciones y sus relaciones con el gobierno, pueden ser considerados como los gérmenes de la hoy conocida como banca de desarrollo.

Durante la década de los sesenta del siglo XIX en México se crearon los primeros intermediarios financieros, que ya de manera profesional iniciaron la captación y colocación de recursos; más tarde, entre 1874 y 1890 se registró un crecimiento importante en cuanto a número y actividades de los intermediarios, tanto en la banca como en empresas aseguradoras y, en menor medida, en las compañías de fianzas, agentes de valores y almacenes generales de depósito. Además de estos intermediarios se contaba con la prestación de otros servicios financieros realizados por asociaciones cuyo objetivo esencial no era precisamente una alta tasa de ganancia; entre ellas puede mencionarse a las cajas de ahorro, así como establecimientos y empresas mercantiles. Desde los últimos años del siglo diecinueve hasta el año de 1946 el servicio de banca y crédito se realizó mediante actos de concesión; esto es, siendo un servicio público, y como tal inherente al Estado, los particulares tuvieron la posibilidad de desarrollar este tipo de actividades después de que el propio Estado hiciera una calificación de ellos para poder otorgarles el derecho de prestar estos servicios.

Se crearon el Banco de Londres y México (1864), Banco de Santa Eulalia (1875), Banco Mexicano (1878), Banco Minero de Chihuahua (1878), Banco Nacional Mexicano, que se fusionó en 1884 con el Banco Mercantil después de una crisis bancaria, para que surgiera el Banco Nacional de México, que en primera instancia se caracterizó como un auxiliar del gobierno

y más tarde, en la época revolucionaria, reconoció la importancia de fundar un banco único de emisión.<sup>6</sup>

Otro aspecto que en alguna medida resulta trascendente, es el de la inversión extranjera a finales del siglo pasado. la cual, al amparo de un régimen esencialmente liberal, tuvo amplio margen de acción en la intermediación financiera; ésta se desarrolló en establecimientos parabancarios de nacionalidad extranjera o mexicana y en instituciones de crédito, fundamentalmente a través de participaciones en el capital de sociedades mexicanas. También en el área de seguros y fianzas destacó la presencia de personas morales extranjeras, no así en lo que respecta al mercado de valores, donde el servicio de correduría quedó reservado a mexicanos por nacimiento o naturalización.<sup>7</sup>

Cabe destacar que en el desarrollo de estas actividades financieras, México careció de un sistema capaz de establecer estructuras uniformes a cada tipo de intermediación, pues se observa que, por ejemplo, las empresas bancarias, las aseguradoras, así como las de fianzas, prestaban sus servicios bajo regímenes diferentes que variaban de una institución a otra aun siendo del mismo género: "...ello debido a que en la mayoría de los casos estaban sujetas a los contratos-concesión que negociaban individualmente con el gobierno y a que la legislación mercantil general, aplicable a sus actividades, les permitía muy amplia libertad de estructura y operación."<sup>8</sup>

---

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

<sup>7</sup> Borja Martínez, Francisco. *op. cit* pp. 40-41.

<sup>8</sup> *Ibid.*

La uniformidad en la normatividad de los sistemas financieros en nuestro país se dio entre las dos últimas décadas del siglo XIX y los primeros años del actual, mediante un proceso legislativo que estableció ordenamientos de carácter general a las instituciones de crédito, empresas aseguradoras, compañías de fianzas y almacenes generales de depósito, cuya regulación se desarrolló bajo los Códigos de Comercio de 1884 y 1889.

En el año de 1892 se expidió la primera ley sobre compañías de seguros; tres años más tarde, las primeras disposiciones referentes a las compañías de fianzas. Cabe destacar que el Código de Comercio de 1884 fue la primera ley que estableció una regulación específica en materia bancaria, que impuso el requisito de autorización de la Secretaría de Hacienda, así como el proceso de mexicanización de la banca.<sup>9</sup> Así, tuvo lugar un proceso de discusión en torno a dos posturas: por un lado, aquella que defendía el monopolio de emisión concedido al Banco Nacional; por otro, quienes estaban a favor de la libertad de emisión y que ganaron la discusión de momento, argumentando que el artículo 28 de la Constitución de 1857 impedía el monopolio de emisión; también defendieron el principio de soberanía de los estados, los cuales no debían plegarse a las disposiciones de la ley federal.

En 1889 se reformó el Código de Comercio para confirmar el principio de pluralidad de emisión y permitió la creación de nuevas instituciones de crédito. En 1897, año en que se creó la Bolsa de Valores de México con la figura de sociedad cooperativa limitada, organizada con base en un estatuto de

---

<sup>9</sup> Manero, Antonio *op cit* p. 17.

carácter autorregulatorio, se emitió la primera Ley Bancaria,<sup>10</sup> en la cual destacaron tres puntos básicos:

- 1) la posibilidad de que existieran nuevos bancos;
- 2) las garantías que debían otorgarse a los usuarios, y en forma especial a los tenedores de billetes de banco;
- 3) señaló la intervención del gobierno en los establecimientos bancarios. Este punto es importante porque fijó y aceptó la intervención estatal en la materia, en un momento histórico donde las tesis del liberalismo predominaron en lo jurídico y lo económico, que fue un tanto la antítesis de principios tales como la rectoría gubernamental en los asuntos económicos.

De esta ley surgieron tres tipos de bancos: de emisión, hipotecarios y refaccionarios, y trascendió en la historia bancaria del país, toda vez que estableció las bases generales para la constitución y funcionamiento de las instituciones de crédito; no obstante, también tuvo limitaciones, pues propició la existencia de un sistema desigual donde por un lado estaban los bancos nacionales que tenían facultades para establecer sucursales en todo el país y, por otro, los bancos del interior que podían tener sucursales pero no en el Distrito Federal. Por ello fue necesaria la creación del Banco Central Mexicano, para constituirse como puente entre los dos sistemas y realizar el canje de billetes de los estados en la capital. Para el año de 1900 apareció una ley que reguló de manera general la actividad de los almacenes de depósito. Sobre las cualidades de las instituciones financieras de aquella época, Francisco Borja Martínez apunta:

---

<sup>10</sup> Soto S. y Silva, Ignacio. *Ley de Instituciones de Crédito Antecedentes y Comentarios*. México, Porrúa, 1997, p. 41

“Este primer sistema financiero tiene considerable desarrollo durante el porfiriato, presentando como características generales: alto grado de especialización impuesta en ley a los diversos tipos de intermediarios; sujeción de su actividad a un régimen legal que atendía principalmente a la protección de los intereses del público, e intervención del gobierno en esas actividades, limitada a cuidar el estricto cumplimiento de la ley, sin tener, consecuentemente, facultades regulatorias aplicables a la prestación de servicios financieros.”<sup>11</sup>

La ley de 1897 también propició la existencia de la banca especializada que perduró durante las siguientes décadas, como bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios. Sin embargo, esta ley se vio rebasada por la realidad de la época donde se registraron varios problemas, de tal manera que, aún cuando se reconoció que fijó, por primera vez en México, una base general para la constitución y funcionamiento de instituciones de crédito, también tuvo problemas y no operó bien, ya que protegió a un sistema dual, “desigual y cojo”<sup>12</sup> y fue menester una reforma bancaria en 1908 con el fin de establecer que, para el funcionamiento de los bancos de emisión, sería preciso que la circulación de billetes estuviera respaldada por valores de fácil realización. No obstante, para 1910 operaban sobre bases inestables 24 bancos de emisión, dos bancos hipotecarios y cinco refaccionarios; en muchos casos sus capitales eran ficticios, motivo por el cual el Banco Central, en su carácter de eje de vinculación entre los bancos nacionales y locales, se vio inmerso en serias dificultades.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Borja Martínez, *op. cit.* p. 42.

<sup>12</sup> Manero, Antonio. *op. cit.* pp. 18-19.

<sup>13</sup> *Idem.* p. 20.

### *2.1.3. Política gubernamental y servicios bancarios en el siglo XX.*

Durante los años en que se desarrolló el movimiento revolucionario, el sistema financiero presentó varios problemas: los enfrentamientos entre grupos propiciaron grandes pérdidas, de tal forma que la desconfianza de los depositantes fue casi generalizada. Para 1914 los bancos, principalmente los de emisión, se encontraban en una situación desastrosa, a tal grado que diferentes facciones revolucionarias emitieron su propio papel moneda.

En 1915, Carranza, bajo el argumento de que los bancos habían dejado de cumplir con las funciones establecidas en la ley y sobrepuesto sus intereses a los de la sociedad, dictó un decreto en el que se daba a los bancos de emisión un plazo de 45 días a fin de que ajustaran la circulación fiduciaria de sus billetes en los términos establecidos en la Ley de 1897, es decir, respaldar con 50 por ciento de garantías en metálico su emisión de billetes<sup>14</sup>, lo cual era prácticamente imposible. Como complemento de este decreto, se creó la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, antecedente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.<sup>15</sup>

Con el movimiento revolucionario, se realizaron severas transformaciones en la organización del Estado Mexicano y su estructura gubernamental; en consecuencia, los diferentes actores económicos apuntaron hacia un cambio estructural orientado por la prerrogativa constitucional de la rectoría del desarrollo nacional como responsabilidad del Estado. En 1924 se realizó una Convención Bancaria convocada por el entonces ministro de Hacienda, Arturo J. Pani a fin de emprender una reforma en el sector.<sup>16</sup> Así se

---

<sup>14</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>15</sup> Soto S. y Silva, Ignacio *op. cit.* p. 46

<sup>16</sup> Manero, Antonio *op. cit.* p. 27.

dio origen a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, promulgada el 7 de enero de 1925, que se constituyó como base de la especialización de estas instituciones. Con ella se pretendió establecer una hacienda pública sana con equilibrio presupuestal y fondos suficientes para facilitar la creación del Banco Único. Al respecto Soto Sobreyra apunta:

“Esta ley siguió en el fondo el sistema de la Ley Bancaria anterior, pero llenando los vacíos que existían en ésta, que...exclusivamente se ocupaba de tres tipos de bancos. Esta nueva ley trató de reglamentar también no ignorándolos, todos aquellos negocios bancarios o similares que por su calidad de tales afectaban el interés público y que eran los siguientes:

- a) Las instituciones de crédito propiamente dichas, las cuales en ese momento eran pocas.
- b) Los establecimientos que tenían por objeto cuando menos principal, practicar operaciones bancarias.
- c) Los establecimientos que se asimilaban a los bancos por practicar operaciones bancarias que afectaban al público en general...”<sup>17</sup>

Esta ley marcó un nuevo rumbo en la materia, pues en su artículo 5, señalaba que la función de facilitar el crédito era un rasgo común de estas instituciones, y que se diferenciaban unas de otras ya fuera por la naturaleza de los títulos especiales que pusieran en circulación o por los servicios que prestaran al público. En este sentido, se identificaban siete tipos de instituciones de crédito: El Banco Único de Emisión y la Comisión Monetaria;

---

<sup>17</sup> Soto S. y Silva Ignacio *op. cit* pp 48-49.

bancos hipotecarios; refaccionarios; agrícolas; industriales; de depósito y descuento, y de fideicomiso, principalmente orientados a las empresas pequeñas y medianas.

Tras el movimiento revolucionario, se plantearon diferentes objetivos nacionales, dentro de los cuales destacan los de carácter económico. Las condiciones del entorno que planteó la etapa posrevolucionaria exigieron que el gobierno se constituyera como un factor fundamental para propiciar y estimular el crecimiento; para garantizar la permanencia y funcionalidad de un orden jurídico, administrativo e institucional acorde con las necesidades de producción y para contribuir a una más rápida y adecuada integración de la economía mexicana al contexto internacional.<sup>18</sup>

Bajo estas circunstancias, las estructuras administrativas del aparato gubernamental se trazaron como uno de los grandes objetivos conseguir una mejor coordinación y planeación del desarrollo, lo cual implicaba la participación activa del gobierno en la administración de la producción y el mercado, donde las empresas públicas asumieron un papel importante; de igual forma, hubo una intervención más intensa en nuevos ámbitos que exigieron la modernización económica y social, así como el impulso de la industrialización, la reforma agraria y la renovación financiera y fiscal.<sup>19</sup> Son muchos los factores y modalidades que condicionaron la intervención del Estado en diferentes ámbitos; sin embargo, parece que la razón más grande es que durante muchos años el mercado no fue suficiente para proveer los

---

<sup>18</sup> Ayala Espino, J. *Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 12-13

<sup>19</sup> *Idem*.

mecanismos para garantizar un desarrollo más o menos equilibrado y en forma sostenida.

La participación del Estado Mexicano fue resultado de su carácter subdesarrollado, pues el rezago de diversos sectores económicos y sociales provocaron una intervención más intensa de las estructuras de gobierno. Es en este contexto donde se registraron grandes cambios que apuntaron hacia nuevos esquemas de desarrollo; por ello se instrumentaron políticas que pretendieron la modernización de instituciones financieras, crediticias y monetarias así como el impulso de la industrialización nacional. El propósito de emprender esta reforma, necesariamente tuvo que considerar la importancia de la relación entre los instrumentos de financiamiento público y las necesidades de la incipiente industria nacional.

Son diversos factores los que han condicionado el crecimiento en las diferentes etapas de la historia económica de México, por ejemplo, a partir de la creación del Banco de México en 1925, la Banca Comercial, aprovechando las condiciones macroeconómicas, registró un crecimiento notable en sectores como comunicaciones, transportes y agricultura;<sup>20</sup> todo derivado de las medidas instrumentadas por el gobierno mexicano en su intento de subsanar algunos vestigios de los estragos causados con el movimiento revolucionario, donde se vieron afectados de manera muy notoria tanto los presupuestos federales como las oportunidades de crecimiento en las diferentes regiones del país.

---

<sup>20</sup> Olloqui, José Juan de. "La banca de desarrollo y la banca múltiple". en Gil Valdivia. *op. cit.* p 15

La participación estatal en México tuvo gran auge durante la fase posrevolucionaria, tanto en la organización de diversas instituciones como en la definición de la sociedad civil; la instrumentación de medidas en lo productivo, financiero y crediticio, así como en educación, infraestructura, salud, investigación, etc. permitió que el gobierno de alguna manera respondiera a los retos que le planteaba la nueva realidad mexicana, esto es, el nuevo mosaico conformado por organizaciones sociales, campesinas y obreras.

Durante un periodo aproximado de seis décadas gran parte del desarrollo económico de México se sustentó en los altos niveles de inversión pública; las obras de infraestructura territorial que se realizaron en esa época, en la cual se manifestó la importancia de las instituciones de crédito público. Desde la creación del Banco de México, el gobierno fue aumentando de manera paulatina su acción crediticia directa a través de instituciones como Nacional Financiera, los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal; el Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas; el Banco Nacional de Comercio Exterior; el Banco del Pequeño Comercio, entre otros.<sup>21</sup>

Con la finalidad de canalizar recursos hacia sectores que no fueron atendidos satisfactoriamente por la banca comercial, entre el periodo 1926-1955, el gobierno federal creó un conjunto de instituciones especializadas para impulsar el fomento a sectores como el agropecuario, comercial, industrial y de infraestructura urbana y equipamiento. Fue bajo estas condiciones como se

---

<sup>21</sup> Rey Romay, Benito. "Nacional Financiera y su función en el desarrollo industrial del país antes y después de 1981". en Girón, Alicia. *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*. México. IIE UNAM, 1996, pp. 15-16.

inició un proceso de creación de instituciones financieras especializadas que permitieron impulsar sectores claves de la economía; paralelamente se desarrollaron instituciones privadas que se pueden clasificar de la siguiente forma:

- a) “bancos de depósito y ahorro, especializados en obtener recursos baratos, como las cuentas de cheques y ahorros; en ofrecer servicios diversos como pagos de nóminas, expedición de giros, aceptación de pagos y financiamientos a corto plazo de capital de trabajo;
- b) las sociedades financieras, cuyo objetivo fue la captación de recursos a plazos, ofreciendo liquidez y rendimiento atractivos para los ahorradores, y canalizando dichos recursos hacia créditos de largo plazo, y
- c) las sociedades de crédito hipotecario que obtuvieron recursos con base en la colocación de papel entre el público, con lo cual devengaban tasas atractivas de intereses, dirigiendo los recursos hacia grandes proyectos industriales, o bien, a la construcción de viviendas”.<sup>22</sup>

De forma adicional se instituyeron algunos fondos fiduciarios de redescuento a la banca privada, tales como el Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria (FOMIN); el de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); el de Fomento al Turismo (FONATUR); los Fideicomisos Instituidos en Relación con la

---

<sup>22</sup> Véase Olloqui, José Juan de. *op. cit.* p. 16

Agricultura (FIRA), y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), entre otros.<sup>23</sup>

Con la fundación de estas instituciones el gobierno inició un proceso de perfección de la banca especializada y creó lo que en conjunto se conoce como banca de fomento, que no se caracterizó únicamente porque su operación se realizó con capitales y recursos aportados por el gobierno federal, sino porque intervinieron en actividades y sectores empresariales de mayor riesgo que aquellos en los que centró su atención la banca comercial, de tal modo que pudieran ofrecer menores tasas de interés y mayores plazos de amortización que los que ofrecían los bancos privados.

En 1926 se emitió una ley que conservó el criterio de especialización de las instituciones bancarias y que agregó la consolidación de las cajas de ahorro, almacenes generales de depósito y compañías de fianzas. Esta ley marcó una etapa económica y jurídica importante, pues estableció las bases para la reorganización del sistema bancario que no había logrado disipar la inestabilidad producida por el movimiento armado. En ese mismo año se estableció el Banco Nacional de Crédito Agrícola como una institución del gobierno dedicada a financiar a ejidatarios y pequeños propietarios que se habían beneficiado con el reparto agrario.

Para 1932 se emitió una nueva Ley General de Instituciones de Crédito que separó a las instituciones nacionales de crédito de las instituciones privadas. Al respecto, Creel de la Barra señala que "...las instituciones de

---

<sup>23</sup> Rey Romay, Benito. *op. cit.* p. 16.

crédito son aquellas que tienen por objeto las operaciones activas de crédito y la celebración de alguna de las siguientes operaciones: recibir depósitos a la vista, a plazo, o en cuentas de ahorro; emitir bonos de caja o hipotecarios, y actuar como fiduciarias.”<sup>24</sup>

En ese mismo año se impulsó una reforma a la Ley del Banco de México, en la cual quedó establecida la obligación de que todas las instituciones deberían quedar asociadas al Banco de México; también se emitió la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y se instrumentaron medidas para reforzar el papel de la Comisión Nacional Bancaria en su carácter de supervisora del sistema bancario. Así, el Banco de México se consolidó como institución central de emisión y redescuento, como administrador de la reserva monetaria y regulador integral de los depósitos.

Además de los bancos privados, se establecieron bancos gubernamentales, que desde de 1932 conformaron su estructura con la figura de instituciones nacionales de crédito, diferenciándose de la banca privada. En 1933 se creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que más tarde se convirtió en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. En 1935 se creó el Fondo de Crédito Popular con el objeto de otorgar apoyo financiero a obreros, artesanos, profesionistas y pequeños industriales, promoviendo su organización en uniones de crédito.

En 1936 se reorganizó el crédito al campo; el gobierno federal, por conducto del Banco Nacional de Crédito Agrícola, financió a los pequeños propietarios y se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal para apoyar a

---

<sup>24</sup> Citado por Gil Valdivia, G. *op cit* p. 168

ejidatarios y comuneros y para el año de 1937 se crea el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. En ese mismo año se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior, para constituirse como el principal promotor de las exportaciones y estimular la sustitución de importaciones e impulsar la generación de divisas. Debe mencionarse que esta intervención del gobierno en la economía tuvo una de sus más importantes épocas en la década de los treinta, con la fundación de Nacional Financiera S.A., como impulsor del desarrollo industrial del país; las inversiones estatales tuvieron un repunte con la creación de la Comisión Federal de Electricidad (1937) y la de Petróleos Mexicanos (1938).

Con la creación de Nacional Financiera en 1934, el gobierno federal encontró a su más importante agente financiero, ya que tuvo incidencia en los mercados de dinero del exterior, lo que permitió un financiamiento más óptimo del propio gobierno, incluido el sector paraestatal; también se le encomendó el desarrollo del mercado de valores nacional con la emisión de sus propios valores. No obstante, fue hasta los años cuarenta cuando esta institución emprendió las actividades de promoción industrial directa, favoreciendo la creación de organizaciones importantes como Altos Hornos de México, Fertimex y otras empresas en el ramo de transporte ferroviario, automotor y de maquinaria textil.<sup>25</sup> Para 1936 se emitió una nueva reforma a la Ley del Banco de México definida como

“...la ley ‘clásica’ y técnicamente más pura de la banca central. Está elaborada dentro de la absoluta ortodoxia que prevaleció en las mejores leyes de los institutos de emisión de la época, con todas las funciones básicas de un banco central: la facultad de regular la emisión

---

<sup>25</sup> Véase Rey Romay, B. *op. cit.* p. 17.

de moneda y los cambios sobre el exterior, operar como banco de reserva de las instituciones asociadas y ser su cámara de compensación, ser agente financiero del gobierno federal y dirigir las labores de la Comisión Nacional Bancaria<sup>26</sup>

El 31 de mayo de 1941 se promulgó la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito y la banca nacional adquirió un nuevo perfil donde se determinaba que, previa concesión otorgada por el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el ejercicio de la banca y crédito se refería a los siguientes tipos de operaciones: de depósito; de ahorro; financieras; hipotecarias; de capitalización y fiduciarias. Cabe destacar que esta ley permaneció, obviamente con diversas modificaciones, hasta 1982.

En 1941, bajo las condiciones propiciadas por la Segunda Guerra Mundial, que denotaron escasez de toda clase de bienes, Nacional Financiera centró su atención en industrias y empresas tales como azúcar, hierro y acero, textiles y cemento. Estimuló el crecimiento industrial e impulsó la movilización del capital interno, constituyendo un canal importante del crédito externo, como reguladora de las bolsas de valores. Aunque Nacional Financiera se erigió en sus orígenes como una instancia para facilitar la venta de valores gubernamentales y cooperar en el mercado de valores privados, a partir de su reestructuración de 1941 tuvo, entre sus principales propósitos, la vigilancia y regulación del mercado nacional de valores y préstamos a largo plazo; la promoción de inversión de capitales en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas en el país; el otorgamiento

---

<sup>26</sup> Manero, A. *op cit* p. 30

de ayuda a empresas financieras o de inversión cuando éstas extendieran créditos garantizados por valores.

Además, vigilaba y dirigía la operación de las bolsas de valores; actuaba como empresa financiera o de inversión y como fiduciaria, especialmente para el gobierno federal y sus dependencias. Se desempeñó como agente y consejero del gobierno federal, los estados, municipalidades y entidades oficiales, en conexión con la emisión, negociación y conversión, de valores públicos; fue depositaria legal de toda clase de valores; actuaba como caja de ahorros; orientaba y daba asesoría a la Comisión Nacional Bancaria en cuanto sus funciones se relacionaran con las actividades descritas antes o pudieran contribuir a su realización, y estuvo a cargo de negociaciones y manejos de empréstitos externos cuando la garantía del gobierno fuera requerida.

Nacional Financiera cubrió diversas esferas económicas, pero se concentró con especial atención en la concesión de crédito a largo plazo y en la compra de valores industriales y de servicios públicos; también contribuyó a que fuera posible la creación de nuevas empresas y a canalizar los recursos procedentes del exterior. En 1941 se estableció el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, sustituyendo al Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, y décadas después, en 1979, se transformó en el Banco Nacional Pesquero y Portuario, que tuvo como objetivo financiar y promover las actividades pesqueras, así como la construcción y equipamiento de puertos y del sector naviero.

En 1943 se creó el Banco del Pequeño Comercio, que tuvo como función esencial otorgar crédito a locatarios de mercados para facilitar la

adquisición directa a los productores de bienes de consumo. En 1947 se instituyó el Banco Nacional del Ejército y la Armada. En 1950 se creó el Patronato del Ahorro Nacional para fomentar el ahorro popular. En 1953 se creó la Financiera Nacional Azucarera para apoyar el financiamiento de esa industria.

A partir de la década de los sesenta el gobierno intensificó la creación de los fondos de fomento con el fin de configurar un complemento a las actividades de los bancos de desarrollo; estos fondos participaron en la política de financiamiento preferencial a través del redescuento de créditos efectuados con instituciones bancarias, y con la aplicación de esos recursos, que se constituyeron en fideicomisos, se facilitó la asignación de créditos externos, provenientes de organismos internacionales como el Banco de Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, principalmente.

Durante los años sesenta los bancos de desarrollo en México destacaron en sus actividades como agentes financieros del gobierno, toda vez que permitieron la captación de recursos del exterior, y actuaron como ejecutores de los mismos. En 1965 se reestructuró el aparato administrativo encargado de financiar al campo mexicano, con la creación del Banco Nacional Agropecuario, y en 1975 quedó integrado el Banco Nacional de Crédito Rural, el cual absorbió al Banco Agrícola, al Ejidal y al Agropecuario; en ese mismo año se expidió la Ley General de Crédito Rural, estableciendo el marco normativo oficial de crédito al sector primario.

En la década de los setenta, en medio de un ambiente de crisis, se manifestó la necesidad de reestructurar el marco jurídico e institucional del

sector bancario. Las evidencias de la mala situación por la que atravesaba la economía nacional, reflejaron la exigencia de considerar como actividad prioritaria de la banca una mayor promoción y financiamiento del desarrollo económico orientado por instituciones manejadas por el gobierno. De acuerdo con Francisco Suárez Dávila,<sup>27</sup> la crisis de la banca de fomento en la década de los setenta se basó en cuatro factores fundamentales del entorno que la rodeó:

1. Las devaluaciones. Algunas instituciones contrajeron deudas en dólares y canalizaron créditos en pesos; en consecuencia, sufrieron quebrantos al asumir el riesgo cambiario.
2. La política de tasas de interés. La inflación pasó de uno a tres dígitos y las tasas de interés de los créditos otorgados no se ajustaron porque ya existían compromisos pactados, por lo cual se registraron serios desequilibrios.
3. El efecto fiscal. El déficit fiscal alcanzó una proporción del 20 por ciento del PIB, los subsidios fueron en aumento y algunas empresas públicas presentaron fuertes desequilibrios; bajo estas condiciones, que evidentemente no eran favorables, se optó por instrumentar medidas donde la banca de fomento apoyara en forma "parafiscal" al sector paraestatal, en lugar de transparentar el déficit en las cuentas del presupuesto del sector público.
4. El entorno de desequilibrio financiero propició el aumento de la cartera vencida.

---

<sup>27</sup> Suárez Dávila, F. "La banca de desarrollo y el TLC", en Girón, Alicia, *op. cit.* pp. 127 ss.

## **2.2. LA MODERNIZACION ECONOMICA**

### **2.2.1. Reformas financieras en los años ochenta.**

La década de los ochenta representa un periodo difícil no sólo en el ámbito financiero sino en todo el contexto económico nacional e internacional. Los desajustes y desequilibrios de importantes variables macroeconómicas repercutieron en forma determinante en nuestro país, de tal modo que la recesión provocó una situación de aguda descapitalización en el sistema financiero y propició el replanteamiento de las estructuras y formas de operación de los bancos de desarrollo.

En materia financiera, se tuvo la necesidad de racionalizar el subsidio así como de ejercerlo de manera más selectiva, pues la carencia de crédito externo implicó un apoyo más amplio en el ejercicio de los recursos propios, de modo que también se tuvieron que adoptar nuevos esquemas en materia de finanzas para subsanar los graves desequilibrios económicos, tratando de otorgar apoyo al sector productivo sin descuidar la estabilidad de las instituciones.

Las bases filosóficas, económicas y jurídicas de las transformaciones realizadas en 1982 quedaron establecidas en los considerandos del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de ese año. De acuerdo con ellos, las actividades bancarias y crediticias constituían un verdadero servicio público, por lo cual se tuvo que retirar la concesión bancaria a los particulares, con el argumento de que la administración pública era competente, por contar con elementos y experiencia suficientes para prestar en forma integral este servicio.

Este decreto indicaba la necesidad de diversificar el crédito, toda vez que en nada beneficiaba otorgarlo a unas cuantas personas, sino que debería ampliarse y que fuera oportuno y barato a la mayor parte de la población, lo que a su vez traería la confianza del público ahorrador e inversionista; por ello se reafirmaba que la administración pública sería la organizadora de los nuevos esquemas del servicio crediticio. En estas reformas también se consideró que con la estatización bancaria el público estaría menos expuesto a afectaciones en el dinero y bienes y que la crisis económica se había agravado por no tener el control directo de todo el sistema crediticio. Además se estimó que con estas medidas al país se le facilitaría salir de la crisis económica para emprender un desarrollo firme y sostenido.

En el artículo primero del decreto presidencial del 1º de septiembre de 1982 se estableció su esencia, pues se refería al objeto de la expropiación: bienes propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les había otorgado la concesión para prestar servicios bancarios. En su artículo tercero quedó establecido que la administración pública tomaría posesión inmediata de las instituciones expropiadas y que sustituiría a los órganos directivos y de administración.

En el artículo sexto, quedó señalado que la administración pública mantendría convenientemente el servicio bancario a través de las mismas estructuras administrativas transformadas en entidades de la Administración Pública Federal, las cuales tendrían la titularidad de las concesiones sin variación alguna. Este decreto entró en vigor el mismo día de su publicación y se realizaron algunas reformas a la Constitución para darle un carácter

irreversible; en lo que respecta al ámbito económico, se modificaron los artículos 25, 26 y 28 constitucionales.

El primero de ellos, estableció la rectoría del Estado del desarrollo nacional en el marco de un sistema de economía mixta, un principio implícito en la Constitución de 1917, pero ya consagrado de manera expresa, señalando que la planeación, conducción, coordinación y orientación de las actividades económicas nacionales serían responsabilidad del Estado. El mismo artículo 25 asentó que la rectoría estatal del desarrollo sería global y el fomento del crecimiento económico sería fundamental para ello.

El artículo 26 constitucional prescribió que se organizaría un sistema nacional de planeación como instrumento del Estado que estaría vinculado al principio de rectoría del desarrollo nacional; de este modo, el Estado se constituyó como responsable de la conducción de la política del desarrollo y la planeación como instrumento para la consecución de sus objetivos. Cabe destacar que en este marco trascendió el Plan Nacional de Desarrollo emitido por el gobierno federal y los programas que de él derivaron, entre los que se ubicó el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo, que a su vez conformó el ámbito para la operación de la banca de desarrollo.

El 28 constitucional abundó aún más en materia económica y financiera, pues estableció, entre otros aspectos, la exclusividad del Estado para prestar el servicio público de banca y crédito. Con la reforma de este artículo, se conformó un nuevo marco jurídico que se aplicó al sistema financiero bancario y parabancario, y de ahí se desprendieron los principios básicos para regir la actividad de la banca de desarrollo. La estatización de los

bancos privados fue una de las medidas más notables a consecuencia de la crisis económica; al respecto Alberto Martínez Rincón señala:

“[Se] afectó a 36 instituciones múltiples y 14 especializadas, estas últimas subsistentes del sistema anterior, varias de las cuales estaban en proceso de fusión o liquidación. No fueron expropiados cuatro bancos comerciales; dos de ellos en los que ya era accionista mayoritario el Gobierno Federal, una institución del sector social y una sucursal de banco extranjero. Quedaron también fuera de esta medida las organizaciones auxiliares del crédito.”<sup>28</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo que se publicó el 31 de mayo de 1983 señalaba que con la estatización de la banca se abría la posibilidad de racionalizar la asignación de créditos a sectores y regiones, sin descuidar la rentabilidad ni el criterio de eficiencia. De tal modo, se pondría énfasis en la especialización de los bancos de desarrollo y se vincularían con los fondos y fideicomisos más afines a sus propósitos; en consecuencia, el crédito de fomento incluiría asesoría técnica y no se concentraría en unos cuantos deudores.

El 20 de septiembre de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, en el cual se apuntó que con la reestructuración y reorientación del sistema de fomento se pretendía aumentar su eficacia precisando sus

---

<sup>28</sup> Martínez Rincón, Alberto. “Evolución y modernización del sistema bancario mexicano, de su marco regulatorio y de la CNB”, en Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Comisión Nacional Bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 205.

funciones generales. Con los lineamientos de este Programa, el sector agropecuario y forestal quedó a cargo del Banco Nacional de Crédito Rural; el Banco Nacional Pesquero y Portuario se hizo cargo de las actividades pesqueras, portuarias y navieras; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos se responsabilizó de obras y servicios; Nacional Financiera trató de impulsar a la planta industrial y el Banco Nacional de Comercio Exterior apoyó las exportaciones. Por su parte, El Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, atendió a las fuerzas armadas del país.

A partir de la estatización bancaria, se inició un amplio proceso legislativo, de tal suerte que para 1984 en el Congreso de la Unión se aprobaron cuatro leyes en la materia y se modificaron tres que transformaron el sistema de intermediación financiera. Las nuevas leyes fueron: la Ley Orgánica del Banco de México; la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la Ley de Sociedades de Inversión y la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Las que se reformaron: la Ley del Mercado de Valores; la Ley General de Seguros y la Ley Federal de Fianzas.

De este modo, el concepto de banca de desarrollo derivó de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada el 14 de enero de 1985, identificándolo como un servicio exclusivo del Estado, que no sería objeto de concesión a particulares y sería prestado a través de las sociedades nacionales de crédito. Esta misma Ley señaló que las sociedades nacionales de crédito tendrían como objetivos:

- 1) fomentar el ahorro nacional,
- 2) facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito,
- 3) canalizar eficientemente los recursos financieros,
- 4) promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales,
- 5) procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y competencia sana entre las instituciones de banca múltiple, y
- 6) promover y financiar las actividades y sectores que determinara el Congreso de la Unión como especialidad de cada institución de banca de desarrollo y las respectivas leyes orgánicas.<sup>29</sup>

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito marcó las bases estructurales de un nuevo sistema bancario, no sólo por ser el ordenamiento que previó el establecimiento de los bancos de desarrollo propiamente dichos y los diferenció de la banca múltiple, sino porque marcó las directrices para estas instituciones, dándoles atribuciones para la atención de sectores específicos de la economía nacional y asignándoles funciones y objetivos determinados por sus respectivas leyes orgánicas.

En este sentido, el marco normativo de las sociedades nacionales de crédito quedaba de la siguiente manera: la banca múltiple se regía por la Ley de Banca y Crédito, por la Ley Orgánica del Banco de México, además de la legislación mercantil, usos y prácticas bancarios y mercantiles y por el Código Civil para el Distrito Federal. Por su parte, el marco jurídico aplicable a las

---

<sup>29</sup> Véase Gil Valdivia, G. *op. cit.* p. 173.

instituciones de banca de desarrollo quedó conformado por su respectiva Ley Orgánica; la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, así como la legislación mercantil, usos y prácticas bancarios y mercantiles y por el Código Civil para el Distrito Federal.

Cabe destacar que con la expedición de estas nuevas disposiciones jurídicas se mantuvieron, en lo general, los esquemas de organización y administración de la banca privada, lo mismo que sus cuadros técnicos y operativos. En lo que a banca de desarrollo se refiere, Martínez Rincón comenta:

“...se siguió la política de suprimir las líneas de banca comercial que estaban manejando algunas de estas instituciones a fin de encauzar sus operaciones íntegramente a los objetivos propios de su especialización. Por contra, dentro del encaje legal de la banca múltiple se estableció un ‘cajón’ de inversión obligatoria en créditos a la banca de desarrollo.”<sup>30</sup> Además, observa que durante el periodo que va de 1983 a 1988

“...la banca mexicana actuó en un ambiente de estancamiento económico, inflación creciente, devaluación de la moneda y suspensión del crédito externo. El encaje legal (depósitos e inversiones obligatorios) revistió características rigoristas ya que los depósitos en el Banxico y los créditos al Gobierno Federal y a la banca de desarrollo representaban aproximadamente 50 por ciento del pasivo encajable y la parte restante estaba sujeta a una canalización prioritaria a determinados sectores tales como vivienda, producción de artículos básicos, exportación de

---

<sup>30</sup> Martínez Rincón. A. *op. cit.* p. 206.

manufacturas, pequeña y mediana empresas, etc. Dentro de este escenario, la importancia del sector público como acreditado de la banca, el subsidio a sectores prioritarios y la situación difícil que confrontaban muchas de las empresas acreditadas como efecto de la crisis económica, motivaron que las políticas de remuneración de los créditos al Gobierno Federal y de los depósitos en el Banxico fueran determinantes en la productividad de los bancos comerciales.”<sup>31</sup>

### ***2.2.2. El paquete financiero de 1989.***

La política que apuntaba hacia la disminución del número de instituciones se mantuvo desde 1983 hasta 1991, periodo en que la banca estuvo administrada por el Estado; en este sentido, y para mantener la congruencia con esta medida, se liquidaron las instituciones que subsistían como especializadas y se efectuó un nuevo proceso de fusiones, orientado hacia los bancos con mayores problemas estructurales, de tal modo que para el año de 1990, cuando se inició su desincorporación del sector público, quedaban 18 instituciones de banca múltiple.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se impulsaron diversas medidas para emprender una transformación generalizada que, en lo esencial, hasta hoy se mantiene. Uno de los principales argumentos esgrimidos por el gobierno mexicano, fue combatir las causas que originaron el estancamiento económico, traducido en una crisis inflacionaria y recesiva, déficits del sector público, desequilibrio en las finanzas públicas y cuenta corriente, incremento del endeudamiento externo y altos índices de desempleo, entre otros efectos. En este contexto, y desde la perspectiva

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

gubernamental, imperaba la necesidad de poner en marcha programas económicos que incluyeran políticas de finanzas públicas, renegociación de la deuda, políticas comercial y cambiaria, como medidas importantes. Esa reestructuración se efectuó bajo el concepto de “modernización”, entendiendo que

“La modernidad consiste en pensar que el ayer difiere radicalmente del hoy y que el mañana de ningún modo será igual al hoy. La historia se concibe como una marcha continua desde un origen a un fin, ambos conocidos en sus líneas generales.

“El adjetivo ‘moderno’ surge, justamente, cuando se considera indispensable marcar diferencias sustantivas entre el ayer y el hoy. El que sea necesario subrayar el presente con un vocablo nuevo supone que se lo percibe como algo radicalmente distinto de lo anterior, que toma con ello el cariz de lo ya superado. La aparición de este neologismo implica la conciencia de una ruptura en la continuidad histórica: lo que fue ya no es; se viven tiempos nuevos”.<sup>32</sup>

Es en este sentido como se dio la modernización económica durante la administración que encabezó Carlos Salinas de Gortari. Asumiendo las tendencias políticas, económicas y sociales a nivel internacional, se emprendieron diversas medidas con el propósito de consolidar ese proceso de adaptación, donde se reduciría sustancialmente la participación gubernamental en el ámbito económico; así, se dijo que

“La modernización es una transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del Estado en ese cambio. Pero, es igualmente

---

<sup>32</sup> Sotelo Ignacio. “Estado moderno”, en Díaz, Elías, *op. cit.* pp. 26-27

esencial a la modernización, la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas...Por eso, ha sido muy importante propiciar nuevos acuerdos en las prácticas políticas entre el Gobierno y los sectores... no es una restructuración económica aislada, de escritorio. Es una transformación de la vida nacional entera, de respuesta oportuna ante las nuevas realidades..."<sup>33</sup>

La modernización económica incluyó, entre otros aspectos, privatización de empresas paraestatales, reforma fiscal, desregulación económica, reforma financiera, liberalización del comercio, renegociación de la deuda externa<sup>34</sup>, esto significa que se orientó, fundamentalmente, hacia la estabilización macroeconómica, dentro de la cual ocupó un lugar preponderante la reforma financiera. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se diseñaron algunas medidas para la consecución de esos objetivos, entre ellas destacan las siguientes:

- 1) "Garantizar el sano y eficaz funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, para lo cual era imperativo examinar rigurosamente las disposiciones que regulan a los diversos intermediarios.
- 2) Promover la complementariedad de las instituciones bancarias con el resto de los intermediarios financieros, con el fin de evitar duplicidad de funciones, aprovechar economías de escala y, de esta forma, aumentar la eficiencia del sistema en su conjunto.

---

<sup>33</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", en *Nexos* No. 148, abril, 1990.

<sup>34</sup> Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, México Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 11.

3) Dotar de crédito a las áreas consideradas como prioritarias y estratégicas con los recursos provenientes de los bancos y fideicomisos de fomento, cuidando que esa canalización sea de manera oportuna y eficiente.

4) Incrementar el beneficio social de la banca de desarrollo, para lo cual era preciso aumentar su eficiencia operativa, y jerarquizar el otorgamiento de créditos a aquellos sectores más necesitados. Para lograrlo, las instituciones de fomento, en su mayoría, deben de operar como banca de segundo piso.”<sup>35</sup>

Sobre estas bases, a partir de 1988 se emprendió una serie de reformas encaminadas a modernizar el sistema financiero. Se realizaron cambios institucionales, regulatorios, jurídicos y administrativos. Hacia finales de 1989 quedó aprobado en el Congreso de la Unión lo que se conoció como el “paquete financiero”, conjunto de leyes que regulaban a la mayoría de los intermediarios financieros, que tuvo como propósitos

“...disminuir la regulación excesiva y mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; reconocer y regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala, y promover una mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios. En síntesis, fomentar un sistema financiero más eficiente y moderno.”<sup>36</sup>

De este modo se reformaron los siguientes ordenamientos jurídicos: Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; Ley General de

---

<sup>35</sup> Ortiz Martínez, Guillermo. *La reforma Financiera y la desincorporación bancaria*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp.37-38.

<sup>36</sup> *Idem*. p. 57.

Instituciones de Seguros; Ley Federal de Instituciones de Fianzas; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Ley del Mercado de Valores; Ley General de Sociedades de Inversión. Meses más tarde se propuso la expedición de una nueva Ley de Instituciones de Crédito y la derogación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Esta transformación tuvo, entre sus ejes principales, la desregulación de los mercados financieros, la modernización del marco legal del sistema financiero, la desincorporación de la banca comercial, la apertura del sistema a través de la autorización de nuevos intermediarios nacionales y extranjeros, y el mejoramiento de la regulación prudencial y de la supervisión.<sup>37</sup> En tal forma, se instrumentó un plan económico basado en el aumento considerable del financiamiento procedente del exterior, para lo cual fue menester, entre otras medidas, renegociar la deuda externa e impulsar las privatizaciones incluyendo a la banca comercial, argumentando que ésta, en manos del capital privado sería más eficiente que operada por el sector público. De este modo, los grandes capitales privados, incluyendo los extranjeros, incidieron en gran medida en el sistema financiero mexicano.

A México ingresaron significativos flujos de capital externo por diferentes vías: deuda externa a cargo de empresas paraestatales, deuda privada externa por la colocación de bonos de grandes empresas y colocación accionaria a través de productos derivados en el mercado estadounidense; en

---

<sup>37</sup> Werner, Martín. "La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas". en *Comercio Exterior*. Vol. 44, Núm. 12, 1994, p. 1054

este contexto destaca también el papel de la banca de desarrollo como uno de los principales medios por los que se recibió deuda externa.<sup>38</sup>

### **2.2.3. Los resultados.**

La política económica de los últimos años se caracteriza por el impulso de un modelo orientado al libre mercado. Destaca una privatización concentradora que beneficia a los grandes capitales, muchas veces especulativos, así como la atracción de la inversión extranjera carente de un marco regulatorio eficiente y un sistema financiero endeble. Algunos efectos contradictorios de la puesta en marcha de este modelo fueron: incremento en el índice de desempleo, mayor concentración del ingreso en los poseedores de los grandes capitales, contracción del poder de compra en el mercado interno, quiebras de pequeñas y medianas empresas y escasa inversión productiva.

De acuerdo con los argumentos que dieron las autoridades financieras, cuando se emprendió la privatización de la banca, se debió llegar a una mayor competitividad, al abatimiento de costos y a un descenso en las tasas de interés; sin embargo, la realidad es que, lejos de eso, el costo fiscal de su rescate es una de las principales preocupaciones en la cuenta pública. En estas circunstancias, diferentes sectores, empresas y regiones de la economía mexicana registran un estancamiento severo, toda vez que se carece de crédito fresco y oportuno.

El crédito es escaso y la banca mexicana ha demostrado incapacidad para impulsar su reactivación, a tal grado que tres millones y medio de micro,

---

<sup>38</sup> Correa, Eugenia. "Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993", en *Comercio Exterior*, Vol. 44, Núm. 12, 1994, p. 1094.

pequeñas y medianas empresas se encuentran en una situación de sobrevivencia<sup>39</sup>, la cual contrasta con el dinamismo de las grandes empresas, sobre todo las que orientan su actividad a la exportación, que sí tienen el potencial financiero e incluso la posibilidad de recurrir a la banca extranjera para financiar sus operaciones. La falta de marcos normativos y operativos que permitan mayor vigilancia y eficiencia en materia financiera, propició situaciones graves como el elevado costo del rescate bancario. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro, convertido en Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), instrumento creado por el gobierno para rescatar a las instituciones bancarias e impedir su colapso, registró, a marzo del año 2000, pasivos que ascendían a poco más de 722 mil millones de pesos, mientras que los activos sumaban arriba de los 185 mil millones de pesos<sup>40</sup>.

La banca de desarrollo no escapa a esta serie de alibajos en los ámbitos financieros nacionales e internacionales. Ante el auge de un modelo económico que tiende a favorecer el papel del mercado, las instituciones de fomento, como entidades de la administración pública, no alcanzan un desenvolvimiento pleno porque se minimiza su importancia. La disponibilidad de recursos para la inversión en proyectos productivos bien podría realizarse a través de estas instituciones, pero bajo las circunstancias actuales se ha optado por favorecer a la banca privada. Las operaciones de los bancos de desarrollo se encuentran ligadas a la capacidad crediticia del gobierno federal, por lo tanto, dadas las condiciones desastrosas en la economía nacional, su participación en la inversión y el crecimiento es reducida.

---

<sup>39</sup> "El estancamiento crediticio, sin precedente en el país. CNBV", en *La Jornada*, 26 de marzo de 1999.

<sup>40</sup> Datos publicados en *La Jornada*, 4 de abril de 2000.

Si se parte de la base de que la banca de desarrollo constituye un instrumento de política gubernamental, queda el cuestionamiento si en realidad se desempeña como tal, en un ámbito donde la apertura financiera representa altos riesgos, entre ellos, que las autoridades financieras hayan relegado a las instituciones de fomento a instrumentos para el refinanciamiento de la cartera vencida de la banca comercial, cuando ésta representa uno de los principales factores que propiciaron la insolvencia económica, cuyas dimensiones afectan también a los ámbitos político y social. Además, predominan las operaciones de segundo piso, esto es, las instituciones de fomento no tratan directamente con el usuario final sino que actúan como “gestores” de la banca comercial y se tiene como consecuencia que esta última da prioridad a la canalización de sus propios recursos, distorsionando así la complementariedad que se supone debiera haber entre ambas.

Es indudable que en la actualidad los procesos de globalización mundial influyen en los procesos nacionales y la reforma financiera queda incluida dentro de esa tendencia; sin embargo, la liberalización extremista, donde el Estado es sólo un vigilante de las operaciones de las relaciones de mercado, no es la solución a los problemas nacionales. La crisis que enfrenta el país, se debe en gran medida a las distorsiones de la política gubernamental en materia económica, reflejada en la falta de programas adecuados de financiamiento y en la carencia de instituciones para desempeñar de manera eficiente funciones de supervisión y control en la prestación de estos servicios.

Esta fase de transición económica donde México se inserta al proceso de globalización representa, ciertamente, la apertura de posibilidades de

crecimiento, pero también significa asumir altos riesgos internos. En cierta medida, los desequilibrios sociales derivan de las fallas en materia económica, por ello es necesario contar con una intervención gubernamental responsable y eficaz, pues sólo a partir de ésta se puede aspirar a enfrentar con mayor éxito a un mundo globalizado. El funcionamiento del libre mercado no tiene por qué relegar a las prioridades nacionales; lograr el desarrollo implica la participación activa de las estructuras gubernamentales.

**CAPÍTULO 3**  
**LIBERALIZACIÓN FINANCIERA Y**  
**BANCA DE DESARROLLO**

### 3.1. EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN

#### 3.1.1. *Liberalización financiera* .

La liberalización financiera es un conjunto de medidas orientadas a eliminar la interferencia de instancias gubernamentales en el mercado financiero, con la finalidad de favorecer a las fuerzas del mercado en la asignación de recursos para activar el proceso ahorro-inversión. Los teóricos de la liberalización sostienen que medidas tales como políticas de control sobre las tasas de interés, imposición de encajes obligatorios, asignación directa de créditos a través de organismos públicos y, en general, la intervención directa de los gobiernos en este ámbito, tienen efectos negativos, propiciando así el fenómeno de la represión financiera; de esta forma se sostiene que

“...la existencia de una ‘represión financiera’ por efectos de la aplicación por parte de los gobiernos, de políticas de control sobre las tasas de interés, imposición de encajes obligatorios, y la asignación directa del crédito por intermedio de las agencias gubernamentales [tienen] efectos negativos en la generación del ahorro de los países, siendo necesario por ello eliminar todo tipo de interferencia oficial en el mercado financiero a fin de otorgarle al mercado la responsabilidad de asignar recursos generados por el ahorro a las mejores posibilidades de inversión.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Antezano I., Carolina. “La liberalización financiera y desarrollo económico: consideraciones generales”, en *Liberalización Financiera y Banca de Desarrollo*, México, ALIDE-NAFIN, 1994, p. 22

Tal corriente sostiene que, además de la liberalización de los mercados financieros domésticos, debe haber una apertura de los mercados a los flujos financieros internacionales, lo cual implica la eliminación tanto de los controles de tipo de cambio como de las barreras a la entrada de bancos extranjeros. Entre las principales medidas destacan: libertad para la fijación de intereses, eliminación de restricciones selectivas y cuantitativas sobre el crédito; reducción de barreras a la entrada de nuevas entidades al sistema financiero; progresiva reducción de los encajes legales y privatización de las entidades financieras del Estado, para emprender una política de apertura hacia el exterior, donde el capital extranjero es pieza importante.<sup>2</sup>

Este conjunto de políticas y estrategias fue aceptado en diversos países como una herramienta fundamental para fomentar el ahorro y la acumulación de capital; en Latinoamérica durante la década de los setenta fue impulsada en Chile, Uruguay, Argentina, Colombia y Brasil. Los resultados no fueron lo óptimo que se esperaba, pues a pesar de que se registraron repuntes en algunos indicadores, se observó un comportamiento distorsionado de importantes variables macroeconómicas que se reflejaron en desequilibrios en el sector externo que a su vez implicó alza del tipo de cambio, déficit en los presupuestos gubernamentales, exceso de gastos privados y demanda de créditos con fines especulativos.

En la década de los ochenta diversos países latinoamericanos, entre los que destacó México, sufrieron graves consecuencias por un estancamiento económico con elevados índices inflacionarios. Los problemas derivados de la

---

<sup>2</sup> *Idem* p. 24.

deuda externa y el deterioro de la calidad de vida de la población, fueron excusa para que los simpatizantes del neoliberalismo señalaran que el modelo de desarrollo hasta entonces aplicado había llegado a su punto de agotamiento. Así, se indicó que la desmesurada intervención del Estado propició, entre otras fallas, la inadecuada asignación de recursos, y se estimó que las medidas de regulación por parte de éste eran excesivas, contribuyendo con ello a la presencia de déficits fiscales y de la balanza de pagos.<sup>3</sup>

Bajo estas condiciones y con el auspicio de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se dio impulso a los denominados Programas de Ajuste Estructural, caracterizados por el énfasis que hacían en la estabilización (reducción de la inflación y déficit externo) y liberalización de la economía. De acuerdo con esta tendencia, el objetivo era alcanzar adecuados balances macroeconómicos e impulsar la apertura económica a fin de insertarse en el mercado internacional. La liberalización fue considerada como incentivo para incrementar la movilización del ahorro financiero interno, atraer capitales externos y destinarlos al financiamiento de los sectores productivos más eficientes. En este sentido, el Banco Mundial propuso la realización de reformas en el sistema financiero, argumentando que

“...el marco regulatorio y legislativo que norma su funcionamiento, ha impedido el desarrollo de una competencia saludable, reservando sectores a la banca estatal, controlando tasas de interés para favorecer a determinados sectores, obligando a las instituciones

---

<sup>3</sup> Véase Sandoval Espinosa, Elena, “El rol de la banca de fomento en contexto de liberalización financiera: la experiencia latinoamericana”, en Antezano, Carolina. *op. cit.* pp 205-207.

financieras a otorgar créditos a sectores prioritarios, no siempre con criterios de rentabilidad financiera o económica, y han inhibido el desarrollo de un genuino mercado de capitales debido a políticas impositivas y de crédito barato que han favorecido el endeudamiento a la capitalización accionaria.”<sup>4</sup>

Queda claro que con la liberalización se pretendía que el mercado fuera el principal actor y guía en la asignación de recursos y que se desempeñara como eje para reducir la rigidez y “distorsiones” del Estado, con la eliminación de los controles del tipo de cambio, tasas de interés y subsidios, desprotegiendo así a diversos sectores, principalmente aquellos con pocas posibilidades de acceder al crédito.

### ***3.1.2. Liberalización financiera y banca de desarrollo.***

Desde los años setenta se emprendió en el país una apertura propiciada por el endeudamiento externo que modificó los flujos de capitales e indujo a una reorganización de la intermediación financiera. Apareció la banca múltiple que introdujo cambios en el sector de servicios financieros y concentró la mayor parte de los recursos en unos cuantos grupos. Más tarde se realizaron operaciones en el mercado abierto para financiar al sector gubernamental y se inició un proceso para desregular las tasas de interés y el crédito.

Tales medidas no fueron favorables: entre otros resultados, hubo una creciente gravitación de las tasas de interés existentes en los mercados financieros externos sobre las tasas de interés internas; asimismo, la deuda externa pública a cargo de la banca de fomento tuvo un incremento

---

<sup>4</sup> Antezano, Carolina. *op. cit.* p. 35.

impresionante, de manera que para 1982 equivalía al 25 por ciento de la deuda total del sector. Esto derivó en el cierre del crédito privado internacional, que a su vez afectó en mayor grado a los bancos de desarrollo por su nivel de deuda y por su papel de agente financiero del gobierno en la contratación de deuda externa. Esta situación de crisis junto con la estatización de la banca, fueron algunas razones para que la liberalización y apertura financiera se estancaran de manera momentánea.<sup>5</sup>

No obstante, la presión de instituciones financieras internacionales y de gobiernos económicamente poderosos contribuyeron para que la liberalización financiera se extendiera como fenómeno mundial. En México, además de estos factores, también influyó la carencia de planes y programas encaminados a impulsar el desarrollo interno. La visión nacionalista se doblegó ante la inercia liberalizadora, la cual encontró su justificación en el agotamiento del esquema de desarrollo donde el Estado tenía una función determinante.

Se imputó el estancamiento económico a la "excesiva" intervención del gobierno y se sostuvo que esta era la causa de los fuertes desequilibrios en el sector externo y de múltiples rezagos sociales. De tal forma, en la década de los ochenta se emprendió una reestructuración económica, propiciando así la expansión del capital privado, nacional e internacional. Para llevar al cabo este proceso, en materia de finanzas públicas el gobierno decidió, entre otras medidas, reducir el gasto, disminuir los subsidios y transferencias, incrementar

---

<sup>5</sup> Correa, Eugenia. "La banca de desarrollo: una alternativa para el crecimiento de la economía mexicana", en Alicia Girón. *op.cit.* p. 52.

precios y tarifas de bienes y servicios gubernamentales, dinamizar la inversión extranjera y, en general, limitar la participación del Estado.<sup>6</sup>

En 1989 se efectuó la renegociación de la deuda y se impulsó la nueva etapa de liberalización, de manera que se desregularon las tasas de interés y las comisiones por servicios financieros; se eliminó el mecanismo del encaje legal y se permitió la participación de extranjeros en el capital accionario de la banca y de las casas de bolsa. En esta fase se emprendió una serie de transformaciones como parte de la reforma financiera, donde destacan cambios como:

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

---

<sup>6</sup> Véase Aspe Armella, Pedro. *op cit* pp. 33-37

<sup>7</sup> *Idem* p.54

El significado de esto fue que la liberalización relegó a los bancos de desarrollo, toda vez que su presencia disminuyó en el mercado financiero y su participación en el financiamiento a la inversión productiva quedó restringida a sectores donde intermediarios privados, nacionales o extranjeros, no quisieran intervenir; por otro lado, como banca de segundo piso, favoreció el fortalecimiento de la banca privada, toda vez que en este esquema de operación "...la banca comercial decide qué proyectos financiar dentro de los sectores apoyados por la banca de fomento, y esta última financia al banco comercial sujeto a que las condiciones para el usuario final se ajusten a ciertos parámetros..."<sup>8</sup>, esto significa que las instituciones de fomento no tratan de manera directa con el usuario final, sino que asumen únicamente el riesgo del banco comercial y este último es el que toma el riesgo del proyecto.

Como parte de la modernización de los bancos de desarrollo se decidió impulsar una estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento instrumentada por el gobierno federal, con el supuesto objeto de redimensionar y definir nuevas prioridades de atención para dichas instituciones; esta estrategia consiste en la colocación de valores en los mercados internacionales, para lo cual se estimó necesario un esquema integral donde uno de los ejes es obtener financiamiento a largo plazo y con tasas interesantes en los mercados. En general, los mecanismos de fondeo van encaminados a reducir tanto los recursos fiscales para su operación, como la captación de recursos vía instrumentos tradicionales de ahorro; en cambio, además de la colocación de valores, también se ha intensificado el uso de líneas de crédito con organismos financieros internacionales.

---

<sup>8</sup> Ortiz, Guillermo. *op cit* pp. 151-152.

Se pretende diversificar las fuentes de fondeo, en las que se destaca la colocación de bonos en los mercados nacional y externo para sustituir pasivos de corto por largo plazo. Esta modalidad de fondeo es una solución sólo aparente, pues los altibajos en los mercados financieros pueden incidir en forma negativa; además, se está favoreciendo a la especulación. No es lo mismo la ganancia generada por la colocación de cien pesos en valores, que la ganancia por cien pesos aplicados al proceso productivo, donde tienen que ver las fuentes de empleo, el consumo y la circulación del dinero, entre otros aspectos.

El deterioro financiero de la banca de fomento, involucrada en fraudes cometidos por sus acreditados, aumenta con la aceptación de pérdidas derivadas de operaciones de rescate a grupos privados, propiciando el crecimiento de su cartera vencida y convirtiéndola en subsidiaria de la banca privada, lo que a su vez perjudica las finanzas de estas instituciones y lleva a un retroceso aún mayor en sectores de por sí ya golpeados por la aplicación de políticas liberalizadoras.

### *3.1.3. Desequilibrios en los sistemas económico y financiero.*

A principios de los años noventa, hubo dos procesos que caracterizaron a la economía mexicana: el primero de ellos fue un conjunto de reformas económicas de mercado; el segundo, un plan de estabilización basado en parte en el tipo de cambio como ancla nominal. Cabe decir que ambas medidas formaron parte de las políticas emanadas de organismos económicamente fuertes en el plano internacional. Hubo, sin duda, aspectos positivos, donde destaca el éxito del programa de control de inflación. El problema es que esos dos procesos escamotearon la realidad, pues lo cierto es que se trataba de una

economía liberalizada con una moneda fuertemente sobrevaluada, dando lugar a una atmósfera artificial de bonanza.

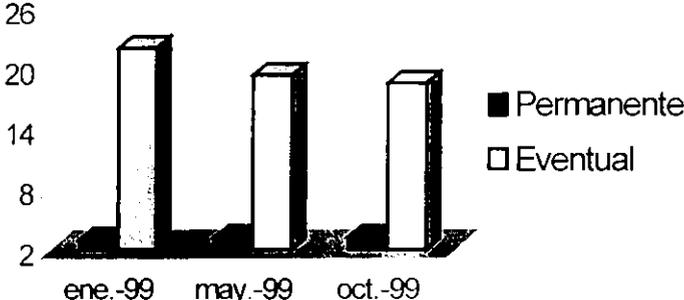
La persistencia de diversos desequilibrios en el sistema económico mexicano mucho tiene que ver con el proceso de apertura hacia el exterior y el descuido de los ámbitos internos; las medidas impuestas por agentes de fuera propiciaron un proceso con ciclos constantes de recuperación y crisis. La insistencia del gobierno por insertarse al plano de la economía internacional contrasta con una modernización institucional incompleta al interior del país. El lento avance de la producción y el empleo, la incapacidad para cubrir la inversión y el gasto con recursos propios, el predominio de enfoques segmentados cuya preocupación principal se circunscribe en la estabilización macroeconómica, son sólo algunos de los aspectos que impiden el crecimiento sostenido.

Con la liberalización económica y financiera, México tiene hasta el momento uno de los desempeños económicos y sociales más decepcionantes en el mundo en desarrollo. Lo decepcionante se refiere a las frecuentes situaciones de inestabilidad con tendencia declinante, donde el modelo económico aplicado no es capaz de absorber el rápido crecimiento de la oferta de trabajo (Gráfica 1) y contribuye a la explosión de problemas sociales. La desigualdad de oportunidades entre la población persiste e incluso se agrava en este periodo de crisis, el subempleo y la pobreza aumentan como consecuencia del estancamiento y las políticas sociales tienden con el tiempo a convertirse en políticas de emergencia.

La liberalización financiera, que forma parte de la globalización, manifiesta limitaciones de los mecanismos de regulación y supervisión del sistema bancario. El creciente endeudamiento de los hogares explica aquella parte de la caída del ahorro privado que se debe al ahorro personal (Cuadro 1). Existen diversos aspectos negativos del proceso de reforma económica que constituyen un juicio también negativo sobre las expectativas excesivamente optimistas que la liberalización generó en torno a las perspectivas de largo plazo de la economía mexicana. La negación sistemática de los síntomas de fragilidad y la actitud complaciente ante la brecha creciente entre inversión y ahorro interno generada por decisiones del sector privado, son aspectos graves de este problema.

Gráfica 1

### EVOLUCIÓN DEL EMPLEO variación porcentual anual



Fuente: IMSS. El Financiero, 2 de diciembre de 1999

Cuadro 1

## RADIOGRAFIA DEL AHORRO TOTAL EN LA ECONOMIA MEXICANA 1998-2000

## Porcentajes del PIB

	Variables del ahorro 1998 4/	CGPE-1998 1998 2/	Pronafide 1998 4/	CGPE-1999 1998 5/	Real CGPE-1999 1999 4/	Pronafide 1999 2/	CGPE-2000 1999 4/	CGPE-1999 2000 4/	Pronafide 2000 2/	CGPE-2000 2000 4/	Más probable 2000
<b>1. AHORRO INTERNO</b>	21.55	21.00	18.42	20.50	19.00	21.70	20.70	20.28	22.20	19.91	18.80
Ahorro público	3.44	3.90	2.22	1.90	2.60	4.40	3.10	2.38	4.50	1.81	1.50
Inversión pública	3.94	3.85	3.20	2.30	3.00	3.72	2.10	3.00	3.73	2.00	1.80
Balance operacional del S. Público */	-0.50	0.05	-0.98	-0.40	-0.40	0.68	1.00	-0.62	0.77	-0.19	-0.30
Ahorro privado	18.11	17.10	16.20	18.60	16.40	17.30	17.60	17.90	17.70	18.10	17.30
Inversión privada	15.65	16.20	16.20	17.00	16.40	17.38	17.60	17.90	18.55	18.10	17.30
Variación de existencias	2.46	0.90	0.00	1.60	0.00	-0.08	0.00	0.00	-0.85	0.00	0.00
<b>2. AHORRO EXTERNO</b>	2.60	2.20	3.60	3.80	2.20	2.60	2.80	3.20	3.20	3.10	3.80
Saldo en la cuenta corriente	2.50	2.20	3.50	3.80	2.20	2.60	2.80	3.20	3.20	3.10	3.80
<b>3. AHORRO TOTAL (1+2)</b>	24.05	23.20	21.92	24.30	21.20	24.30	23.50	23.48	25.40	23.01	22.60
<b>4. RAZON PRODUCTO-CAPITAL **/</b>	0.2413	0.2286	0.2497	0.2341	0.1579	0.1382	0.1643	0.2485	0.2252	0.1708	0.1809

## Notas

\*/ Se calculó balance en dólares 1998, 2000 a 35 diciembre, las 1999 se calculó para el mes de 1997 y que estaban con los Criterios Generales de Política Económica para 1998.

2/ Pronafide es el producto de la inversión pública y privada. Se calculó con los datos de la SHCP y el Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno. El pronafide en 1998 se calculó con los datos de la SHCP y el Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno. El pronafide en 1999 se calculó con los datos de la SHCP y el Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno. El pronafide en 2000 se calculó con los datos de la SHCP y el Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno.

3/ Para 1997 se calcularon los pesos con base en datos de INEGI, la SHCP y el Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno.

4/ Se consideraron los Criterios Generales de Política Económica para 1998 (CGPE) y los del 2000.

5/ Se calcularon los pesos con base en datos del INEGI y la SHCP para el cierre de 1998.

\*/ El balance operacional es igual al balance público menos la disminución provocada por la inflación en el valor real de la deuda en moneda nacional. Este concepto es un indicador del cambio en el valor real de la deuda pública, porque cuando el déficit financiero aumenta exclusivamente en virtud de una elevación de las tasas nominales de interés pagadas sobre la deuda denominada en moneda nacional, las transferencias reales del gobierno a sus acreedores no se incrementan y por lo tanto tampoco aumenta el endeudamiento real.

\*\* Esta razón nos indica el producto bruto generado en pesos por cada \$1.00 que se invierte en la economía.

Fuente: Elaborado con base en los Criterios Generales de Política Económica para 1998, 1999 y 2000; Pronafide: INEGI, Banco SHCP, V Informe de Gobierno y Estimaciones de El Financiero, El Financiero, 16 de diciembre de 1999.

## 3.2. CRISIS Y SISTEMA FINANCIERO

### 3.2.1. Crisis y banca de desarrollo.

La liberalización financiera no ha sido la solución a problemas de crédito ni de inversión y ahorro, puesto que en México el colapso financiero viene después de una reforma que se suponía iba a dinamizar a las instituciones financieras del país para adecuarlas a las transformaciones del ámbito económico. Había un reconocimiento de la pequeñez y fragilidad que tantos años de sobrecontrol ocasionaron en el sistema financiero, lo que no hubo fue un cabal reconocimiento de lo que un sistema menos restringido requería para operar con eficiencia y seguridad. Entre los principales factores que contribuyeron a la ruina del sistema financiero mexicano está la reforma que en muchos sentidos alentó el comportamiento irresponsable de los banqueros. Los montos estratosféricos que se pagó por los bancos, la inadecuada supervisión de operaciones financieras por parte de las autoridades y la garantía gubernamental de 100 por ciento de los depósitos fueron la combinación perfecta para que se diera una expansión crediticia sin precedentes y se tomaran riesgos excesivos (Cuadro 2).

Cuadro 2

CARTERA DE CREDITO VENCIDA TOTAL				
Concepto	Sep-98	Sep-99	Var. Nom.	Tasa Real*
Cartera vencida bruta	93,816.19	85,984.19	-8.35%	-20.63%
Comercial	50,667.42	45,713.47	-9.78%	-21.87%
Créditos a otros intermediarios financieros	63.44	96.02	51.36%	31.07%
Consumo	5,515.43	5,711.34	3.55%	-10.33%
Vivienda	37,530.84	34,462.37	-8.18%	-20.48%
Créditos a entidades gubernamentales	39.06	0.99	-97.47%	-97.81%

\*Tasa de interes compuesta que considera una tasa inflacionaria del 15.48%  
Fuente: Elaboración de El Financiero con base en datos de la CNBV. El Financiero 23 de diciembre de 1999

Con respecto a las deficiencias de los bancos de desarrollo, podría señalarse que, en parte, ello se debe a que la administración de estas instituciones ha sido asignada a funcionarios públicos que defienden intereses políticos, más que a funcionarios financieros de carrera; asimismo se carece de controles adecuados en la asignación de recursos y en la propia gestión, lo que ha llevado en algunos casos a malos manejos y a carteras vencidas elevadas. Un factor adicional es que la política financiera orientada a proteger a las instituciones privadas como medida prioritaria impide la adecuada capitalización de la banca de fomento, además de que la mala supervisión, derivada de una reglamentación ambigua, permite la proliferación de una gran cantidad de ilícitos que quedan en la impunidad.

De igual manera, se ha reconocido que existen factores de tipo técnico que debilitaron la posición de la banca de fomento en los últimos años, entre éstos destacan la carencia de sistemas profundos y acertados de análisis de riesgos, así como la omisión de un diagnóstico e informe real de las condiciones de la cartera. Esto significa que fue muy común que los bancos de fomento reportaran como cartera tipo A (sin riesgo), créditos que eran totalmente incobrables (tipo E).<sup>9</sup> En la actualidad, ya con varios años en que el sistema financiero se desenvuelve dentro de la lógica de la liberalización, se discute la mejor manera de regularlo. Después de detonada la crisis, se reconoce que los bancos estaban en problemas aun antes de la devaluación de 1994 y que más que un efecto, la crisis financiera fue causa del desastre económico.

---

<sup>9</sup> Ornelas, Andrea. "Mantener la solidez de la banca de fomento demandó 33.000 millones de pesos", en *El Economista*, 10 de marzo de 1997.

Esta demora en el diagnóstico ha resultado costosa. La reforma al sistema financiero mexicano no adecuó el marco regulatorio a las operaciones bancarias, tampoco asumió la importancia de la supervisión para prevenir conductas imprudentes y mantener al sistema en su conjunto dentro de los límites de la viabilidad. Entre los problemas fundamentales de la supervisión pueden mencionarse la ligereza con que se otorgaron licencias para la actividad bancaria, sin un estudio apropiado sobre sus planes, que permitiera establecer una calificación de estas instituciones, además de la falta de supervisión de los grupos económicos, especialmente en el terreno internacional.<sup>10</sup>

Las irregularidades bancarias se convirtieron en cosa cotidiana. La expansión del crédito, el avalúo incompleto del crédito al consumidor y la tensión por una considerable apreciación de la moneda trajo como consecuencia fallas en los préstamos. Los problemas en los bancos, que fueron visibles en el despertar de las privatizaciones, motivaron la actividad especulativa que también los debilitó. Aunado a ello, se presentaron especiales problemas regulatorios, entre los que destaca lo que se conoce como autopréstamo, estimulado por insuficiencias de las normas de contabilidad, que no requieren reportes consolidados. La factura de estas omisiones está siendo pagada por la sociedad y lo paradójico es que muchos de los mexicanos que ahora cargan con el peso del rescate bancario nunca tuvieron ni tendrán acceso a los servicios financieros.

---

<sup>10</sup> Sobre las deficientes tareas de supervisión véase Jáquez, Antonio. "Sin reglamento interno, la CNBV hizo lo que quiso con las intervenciones de bancos y la compra de cartera vencida", en *Proceso* No. 1148, 1 de noviembre de 1998.

La plena recuperación económica del país tiene que pasar forzosamente por la reconstrucción del sistema financiero; reconstrucción que implicará la recapitalización de los bancos y una regulación más estricta que prevenga episodios de insolvencia y de una instancia o mecanismos de fiscalización que monitoreen de manera eficaz el cumplimiento de esa regulación. Son tareas imprescindibles, sobre todo si se tiene en cuenta que la banca no representa, como debiera, un factor sustancial de apoyo al desarrollo integral del país.

Otro problema es que la banca de fomento depende en buena medida de los recursos que se obtienen al través de la contratación de deuda (Cuadro 3); al respecto, cabe destacar que México cubre estas obligaciones con un mayor endeudamiento; esta falla se desarrolla en forma explosiva a partir de la década de los setenta abusando del acceso que se tenía a los mercados. Cuando los mercados se dieron cuenta de ello (demasiado tarde por la información imperfecta y el ambiente competitivo existente en ellos), el país ya había amasado un enorme acervo de deuda, particularmente de corto plazo.

Cuadro 3

<b>DEUDA EXTERNA DE MÉXICO</b>			
Saldo en miles de mdd			
	1997	1998	1999 p/
Total	152.8	161.2	162.7
Sector público	88.3	92.3	92.3
Bancos comerciales	16.7	15.8	14.1
Banco de México	9.1	8.4	4.7
Sector privado no bancario	38.7	44.8	51.6
p/ Preliminar			
Fuente: Elaboración de <i>El Financiero</i> con datos de la SHCP y del Banxico, <i>El Financiero</i> , 15 de marzo de 2000.			

Este vicio tiene un impacto negativo directo en los bancos de desarrollo, toda vez que se constituyen como importantes canales de estos recursos procedentes del exterior, los cuales con frecuencia no son utilizados en inversión productiva sino en programas de beneficio social que a su vez sirven para camuflar los desvíos de los gobernantes en materia de política social.

La preocupación es más profunda cuando se sabe que la deuda de México con el Fondo Monetario Internacional ha llegado a quintuplicar el techo fijado por el propio organismo para los préstamos a sus miembros, lo que coloca al país como el más endeudado con este organismo respecto a su nivel de cuotas, "...por tanto, reconoce el FMI que el adeudo de México resulta 500% superior a la cuota del país dentro del organismo, aun cuando las reglas internas advierten que incluso en circunstancias excepcionales los créditos de emergencia no deben rebasar el equivalente al 255% de la cuota del país en problemas."<sup>11</sup>

Las instituciones bancarias, tanto comerciales como de desarrollo, no son del todo cuidadosas para administrar, cuantificar y medir las contingencias que se presentan con frecuencia, ni de establecer políticas que permitan mayor seguridad de recuperación. La grave situación que envuelve al sistema financiero queda reflejada en los escandalosos fraudes que propiciaron la quiebra de varias empresas, al tiempo que evidencia la ineficacia y falta de oportunidad con que trabajan los supervisores bancarios, afectando con ello a millones de mexicanos.

---

<sup>11</sup> Ornelas, Andrea "Quintuplicó el crédito otorgado a México techo permitido por el FMI a miembros", en *El Economista*, 28 de abril de 1997.

### ***3.2.2. Perspectivas de la banca de desarrollo en algunos sectores de la economía nacional.***

Es evidente la necesidad de financiamiento para sectores que requieren microcrédito. Las perspectivas de la evolución futura de la productividad son inciertas y auguran brechas crecientes entre regiones y entre los sectores de empresas modernas y el resto de la economía. El proceso de racionalización productiva no se ha completado y anticipa poco acrecentamiento del empleo en los segmentos económicos con menos oportunidades.

Un importante factor de incertidumbre se relaciona con el debilitamiento de la oferta de insumos básicos del desarrollo: capitales físico, humano y tecnológico. Se ha contraído en forma drástica el gasto público en infraestructura básica, investigación y desarrollo o en la formación de capital humano. A ello se añade la necesidad de impulsar políticas industriales que por lo menos apoyen el acomodo de las empresas medianas y pequeñas a un régimen de competencia abierta con el exterior.

Los rezagos en materia de formación de capitales, productividad, reconversión y modernización tecnológica, los desajustes ascendentes del mercado de trabajo, la polarización productiva y distributiva o la reconstrucción institucional equilibrada, constituyen hasta ahora temas relegados, posiblemente por los imperativos de emergencias repetitivas o por la fe excesiva en las reformas liberalizadoras. Predominan factores que debilitan la posición de la banca de fomento, donde destacan la carencia de sistemas profundos y acertados de análisis de riesgos; la omisión de un

diagnóstico e informe real de las condiciones de la cartera, así como excesos cometidos por las instituciones o sus dirigentes.<sup>12</sup>

La banca de desarrollo tiene escasa participación en la evaluación de riesgos y detección de calidad de acreditados, lo que de alguna manera impide agilizar los procesos que permiten a los bancos --de primer y segundo piso-- compartir información sobre acreditados potenciales, con objeto de minimizar los riesgos de incumplimiento. Con poca frecuencia está cerca de los empresarios y sus proyectos y el resultado es que son pocos, y a menudo infructuosos, los programas de capacitación y de capital de riesgo para estar cerca de la operación de las empresas, principalmente mediana y pequeñas lo que impide avanzar en la competitividad de los productos.

El campo es uno de los ámbitos con escaso desarrollo, situación que deriva en parte por la carencia de políticas sectoriales adecuadas y falta de recursos financieros. La parte del financiamiento rural (Gráfica 2) es la más débil de la política agropecuaria en México, y mientras no se atienda de manera adecuada la producción en el campo se mantendrá en niveles bajos.

A pesar de que es un sector importante con un potencial gigantesco, que en teoría tiene posibilidades productivas, de innovación tecnológica, pero por carecer de alternativas y un soporte al financiamiento y a la comercialización, se mantienen sólo expectativas de desarrollo. La fragilidad de este sector es evidente si se considera que

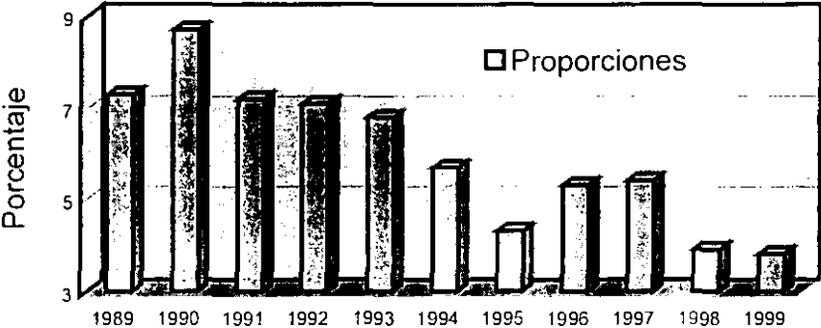
---

<sup>12</sup> Véase Gershenson, Antonio. "La banca", en *La Jornada*, 1 de agosto de 1999.

“... de 1991 a 1997 el crédito destinado al campo es el más bajo en comparación con el que recibieron otros sectores apoyados por la banca, ya que sólo se le ha otorgado 4 por ciento del total que otorgan estas instituciones (banca de desarrollo), mientras que a rubros como servicios e industria se destina más de 20 por ciento, [así] en toda la década ha llegado menos crédito al sector agropecuario y que con la crisis éste se redujo uno por ciento al año.”<sup>13</sup>.

Gráfica 2

**CRÉDITOS AL CAMPO**



FUENTE: INEGI y Banco de México. En la gráfica se observa cómo se ha modificado la proporción del crédito otorgado al sector agropecuario en relación con el canalizado a la economía en su conjunto.

<sup>13</sup> Enciso, Angélica. "Enfrentamos la peor situación de la década, dice el sector agropecuario", en *La Jornada*, 22 de julio de 1998.

El monto de financiamiento que llega al campo es insuficiente de acuerdo con las necesidades de cada una de las regiones. El financiamiento a los propietarios rurales de parte de la banca de desarrollo es muy limitado. De los financiamientos que lleva FIRA a través de BANRURAL, 98 por ciento se han destinado al sector social y solamente 2 por ciento a los pequeños propietarios.<sup>14</sup> En consecuencia, se registra un severo estancamiento en las actividades productivas y, de manera aislada, tienen lugar algunas de ellas pero sustentadas en otras fuentes de financiamiento. Al respecto, se ha señalado que durante la década de los noventa, periodo en que se impulsaron diversas medidas liberalizadoras, se observa una fuerte tendencia negativa en el campo mexicano, traducida en el estancamiento del PIB agropecuario, déficit en la balanza comercial agropecuaria, descapitalización progresiva y profundización de la pobreza entre sus habitantes. Uno de los factores que han contribuido a esta situación es precisamente la caída del crédito en este sector, calculada de 37 mil millones de pesos a 26 mil millones entre 1992 y 1998.<sup>15</sup>

Otro factor importante para lograr el desarrollo es la reactivación del crédito fresco a las pequeñas y medianas empresas; pueden estar dadas todas las condiciones macroeconómicas para crecer, pero mientras este tipo de empresas no tengan acceso a los recursos financieros, difícilmente se logrará una expansión económica óptima. Eso no es grave para las grandes organizaciones comerciales y productivas, pues tienen mayor acceso a los mercados externos de capital y han logrado reconvertir producciones, con la elevación de sus coeficientes de capitalización y la racionalización de la

---

<sup>14</sup> Valadez, Rodolfo. "Funcionará Pronafide en el campo si cambia la banca su política hacia el sector", en *El Economista*, 9 de junio de 1997.

<sup>15</sup> Nadal, Alejandro. "Las reformas económicas de Luis Téllez", en *La Jornada*, 9 de febrero de 1999.

plantilla de personal; en contraste, empresarios medianos y pequeños que producen para el mercado interno han concentrado sus esfuerzos de ajuste en reducir la ocupación y los salarios reales.

A pesar de que existen proyectos productivos viables, también hay diversos obstáculos por parte de la banca, sobre todo de la comercial, para acceder al financiamiento, lo cual constituye un "cuello de botella" para que las micro, pequeñas y medianas empresas obtengan créditos; aún cuando hay proyectos viables, la banca pone más atención en las garantías que en la propia viabilidad, eludiendo cualquier riesgo. En este sentido, la banca de fomento tampoco ha logrado llenar ese hueco, aún cuando, debido a su visión de mediano y largo plazos, podría participar en la evaluación de la viabilidad de proyectos empresariales; así, podrían revisarse los criterios para otorgar créditos y la forma como éstos se trasladan a la banca de primer piso.

Se carece de mecanismos para otorgar de forma más eficiente los créditos, sin tanto trámite, y beneficiar a la micro y pequeña industria, la cual puede no ser tan atractiva, pero es la principal fuente de empleo (Cuadro 4). No es el costo del crédito sino la oportunidad. El descuido de las micro, pequeñas y medianas empresas es grave. Debe destacarse que el 98 por ciento de los establecimientos industriales se ubican en este rango; sin embargo, sólo aportan el 19 por ciento del valor agregado<sup>16</sup> y las pone ante una enorme desventaja en relación con las grandes empresas y consorcios internacionales, que sí tienen acceso a servicios de capital, asesoría e información, incluso

---

<sup>16</sup> Banca de desarrollo, redimensiona sus estrategias", en *Alto Nivel*, Año 10, No. 116, abril 1998, pp. 96-104.

tienen el suficiente peso para participar en la definición de la política industrial.

Cuadro 4

<b>EMPRESAS MICRO, PEQUEÑAS, MEDIANAS Y GRANDES</b>			
<b>ESTRATO*</b>	<b>INDUSTRIA</b>	<b>COMERCIO</b>	<b>SERVICIOS</b>
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

\*Según el número de empleados.  
Nuevos criterios autorizados por Nafin en la primera sesión ordinaria de su Consejo Directivo, efectuada el 29 de enero de 1999.

El panorama económico se dificulta para millones de microempresarios mexicanos, quienes no cuentan con apoyo crediticio por parte de la banca; este sector se encuentra ante el problema de una banca carente de un marco legal adecuado y necesario para respaldarlos, lo que redundará en empresas altamente endeudadas, propiciando así la disminución de empleos y el escaso crecimiento de la planta productiva, porque el ramo de la industria ha perdido peso como generador de empleos. En ese sentido, hay indicios de que en el futuro inmediato, a medida que se profundice la revolución tecnológica en curso, esa generación de empleos seguramente será reducida o incluso negativa.

Las metas económicas en México se ven constantemente afectadas, tanto por la ineficiente política económica interna como por las decisiones externas consustanciales al proceso globalizador. En el marco de la incertidumbre internacional, aunado a la negligencia interna, las expectativas de crecimiento son también inciertas; sin embargo puede augurarse que, bajo un sistema impuesto e incongruente con la realidad nacional, la consecuencia de la liberalización será un alto costo económico y social.

Tal parece que los recientes gobiernos mexicanos han concebido a la globalización como sinónimo de renuncia a proyectos nacionales; ya que, con la reducción de la estructura administrativa pública y el predominio de las fuerzas de mercado, se propició un esquema donde existe gran movilidad de capitales, sin adecuados sistemas de control y supervisión por parte de la autoridad. "Ante el 'sálvese quien pueda', los mercados y los grandes fondos y personalidades dedicados a la especulación son implacables. Para no perder o para reponerse, los movimientos del capital pueden ser más rápidos, cada vez menos los refugios y mayor la aversión al riesgo. Todo ello afectará ante todo a las economías llamadas emergentes y entre ellas a México."<sup>17</sup>

Más allá de los discursos alentadores, se encuentra la realidad: un sistema bancario ineficiente (Gráfica 3) que, pese a su incapacidad para responder a las exigencias de la competitividad, cuenta con el respaldo desmedido por parte del gobierno federal. Las bases para un crecimiento firme y sostenido no radican en el manejo complaciente de los indicadores

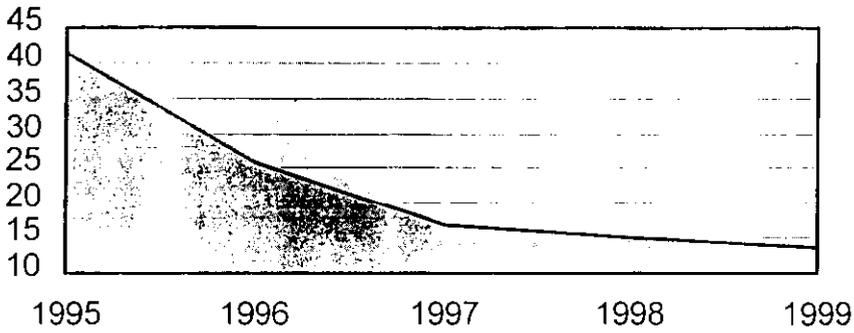
---

<sup>17</sup> Gutiérrez, Anibal. "El caos financiero y la respuesta insuficiente". en *Nexos* No. 251, noviembre 1998.

macroeconómicos, mucho menos en el hecho de ceder gran parte de ellos a algunos grupos financieros y empresariales.

Gráfica 3

### FINANCIAMIENTO BANCARIO (% del PIB)



Fuente: Ixe Grupo Financiero. El Financiero, 20-Dic-99

Sin el saneamiento real de las finanzas públicas, habrán diversas dificultades para generar algún incremento en el financiamiento al sector privado. En medio de una situación crítica de la economía nacional, caracterizada por la inestabilidad durante los años recientes, se antoja difícil el establecimiento de mecanismos que permitan un mayor acceso al crédito, principalmente a productores agropecuarios, a pequeñas y medianas empresas industriales, comerciales y agroindustriales.

La gravedad del momento es innegable. En medio de un sistema financiero regido por la escasa participación del Estado, los servicios complementarios al crédito que otorga la banca de desarrollo también quedan lejos de una enorme cantidad de empresas; de continuar esta tendencia, seguirán los problemas de asesoría y apoyo técnico, información de mercados y capacitación de los acreditados. La insuficiencia de los recursos de la banca de desarrollo propiciará el avance de los segmentos de mercado desatendido por los bancos privados; por lo tanto se prevé que permanecerá la iniquidad en la entrega de recursos y en las condiciones para acceder al crédito.

Las condiciones actuales de México se fundamentan en un sistema caracterizado por el abandono de las filosofías y políticas económicas nacionalistas donde el Estado fue desmantelado como agente principal del desarrollo. En el corto y mediano plazos no se perciben cambios sustanciales para revertir esta tendencia a pesar de que es un imperativo, dados los altos niveles de pauperización en diversos sectores de la población. En estas circunstancias, donde predominan los vínculos con la economía mundial, bloques económicos regionales, apertura arancelaria y liberalización

financiera, queda supeditado el mercado interno, la planta productiva y las necesidades de los sectores más pobres.

Mientras se mantenga la actitud ortodoxa en el manejo de la economía, asumiendo la liberalización como una teoría integral capaz de resolver las crisis y de regular el crecimiento económico a largo plazo, el mercado seguirá expandiéndose y el fomento de actividades socialmente rentables será cada vez menor; en consecuencia, la esencia de los bancos de desarrollo será cada vez más cuestionada y su razón de ser quedará en entredicho. Se registra un vacío de política industrial, agropecuaria e infraestructura básica, entre otros rubros; el gobierno ha disminuido su interés para incidir de manera directa en proyectos que debieran ser prioritarios. Pareciera que el gobierno mexicano no se da cuenta que "...cada vez son más los políticos y analistas económicos de países desarrollados y subdesarrollados que identifican como factor predominante del poco desarrollo de la economía mundial a la generalizada retracción del Estado".<sup>18</sup>

Parte del problema es que existen tendencias políticas y económicas que pretenden hacer creer que el mercado es la solución de los conflictos sociales; sin embargo, es en este punto donde, de manera crítica, debe situarse al mercado en su justa dimensión para beneficio de la sociedad y, en especial, de los sectores más necesitados. Existen alternativas que se pueden construir a partir de la recuperación del papel del Estado socialmente necesario.

---

<sup>18</sup> Rey Romay, Benito. *op. cit.* p. 22.

Es viable abandonar la concepción que la corriente liberalizadora concede al ente estatal (Estado mínimo), siempre y cuando se analice al Estado tal y como funciona en la realidad; se tienen que aceptar las críticas del liberalismo a la intervención estatal, pero también mostrar las limitaciones del mercado, en virtud del estancamiento claro que se refleja en la marginación y la pobreza extrema, ya características de la estructura social y económica del país.<sup>19</sup>

Los escenarios no son alentadores. Bajo el esquema propuesto por la liberalización se dificulta el desarrollo de un sistema financiero preocupado y atento a las necesidades internas, capaz de propiciar un alto coeficiente de ahorro, que encauce los recursos hacia la producción y el bienestar. México, en su carácter de país en desarrollo, se distingue por haber eliminado rápidamente las trabas para la integración de su sector financiero a los mercados globalizados de capitales, pero también se distingue porque el conjunto de reformas encaminadas a ese objetivo fueron inoportunas, incompletas y dispares, lo que implica diversos problemas económicos que impiden el desarrollo integral.

El mercado es un fenómeno social como lo es el Estado; no puede dejar de existir puesto que es parte de la civilización humana, pero el problema no es el mercado en sí, sino la forma de concebirlo, de desarrollarlo y de aprovecharlo. Ante la apertura hacia el exterior, hace falta una serie de medidas para corregir e impulsar el mercado interno. La banca de fomento, como parte importante de la administración pública, es una opción para

---

<sup>19</sup> Sobre la crítica a la teoría neoclásica, véase Villarreal, René "Hacia una economía institucional de mercado", en *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, octubre de 1999

emprender estos propósitos, sobre todo desde una perspectiva de justicia nacional unida a la productividad.

**CAPÍTULO 4**  
**CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS EN**  
**TORNO AL MODELO ECONÓMICO Y LA**  
**BANCA DE DESARROLLO**

## 4.1. MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO

### 4.1.1. *Intervención estatal en la economía.*

A pesar de que en años recientes el mercado ha tenido una marcha progresiva a nivel internacional, lo cierto es que el funcionamiento eficiente de la economía requiere una estructura institucional y organizativa que sólo puede estar dada mediante la intervención estatal. El desarrollo económico de un país no depende sólo de la canalización de recursos bajo la lógica de la oferta y la demanda, sino de la calidad de las instituciones y de políticas gubernamentales adecuadas; esto es, de la existencia de un auténtico Estado de derecho, donde se considere a factores interactuantes como el marco jurídico, el papel del gobierno, los actores políticos y los agentes económicos.

“Los mercados no se vuelven eficientes y competitivos sólo porque se abre la economía a la competencia internacional; no se vuelven eficientes sólo porque se privatizan los activos del Estado y se desregulan las actividades económicas, se eliminan trabas, normas y disposiciones costosas que desincentivan la inversión privada. Estas son condiciones necesarias pero no suficientes...El mercado no es un mero lugar donde la oferta y la demanda interactúan para producir sus equilibrios a partir de las decisiones de individuos que, desprovistos de su contexto histórico-cultural e institucional de cada sociedad, buscan maximizar su utilidad o nivel de satisfacción. El mercado es una institución que forma parte de un conjunto de condiciones que se recrean en un contexto histórico- social y político específico.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Villarreal, René. *op. cit.* p. 53.

La confluencia de diversos factores en la política económica es una de las causas por las que el gobierno tiene que establecer las reglas del juego, así como el conjunto de instituciones necesarias para dirigir, administrar, impulsar, limitar o prohibir determinadas acciones dentro de este ámbito. Debe ser la política gubernamental la que establezca líneas generales para la consecución del desarrollo. En este sentido, habría que hacer un balance de los resultados obtenidos a partir de la instrumentación de las reformas con las cuales se puso en marcha la modernización económica.

La economía mexicana se caracteriza por un fuerte estancamiento, donde son significativos el retroceso de inversión productiva (Gráfica 4), la tasa de desempleo, el sobreendeudamiento y la incapacidad bancaria para incrementar el crédito.<sup>2</sup> En estas condiciones, es necesario que el gobierno asuma un papel fundamental para fortalecer a los sectores internos; el fracaso de los cambios estructurales realizados con el actual modelo, cuyos resultados son desastrosos, indica la urgencia de una política económica de largo plazo, eficiente, capaz de dar certidumbre en lo económico y evitar las crisis recurrentes que se padecen desde hace ya varios años.

El principio ético de la actividad política se pierde si la eficiencia gubernamental se valora sólo por el manejo de las estadísticas y no se fundamenta en una mejoría real de la calidad de vida de la población. La participación estatal, mediante el gasto público y otros instrumentos, debe ser el principal elemento para poner en práctica proyectos que posibiliten la redistribución del ingreso y la disminución de las diferencias económicas que

---

<sup>2</sup> Véase Castro, César. "Economía mexicana: aspectos estructurales y pronósticos 1998-2008", en *Economía Informa*, No. 267, UNAM, mayo 1998

hoy son abismales. La propuesta es reubicar el papel del Estado para intervenir en el ámbito económico, que se caracteriza por profundas desigualdades y en el cual existen sectores y regiones con grandes diferencias de oportunidades en términos tecnológicos, financieros, comerciales y de consumo.

Gráfica 4

### INVERSIÓN EN MÉXICO

Contribución % al crecimiento



Fuente: SHCP. El Financiero, 28-enero-2000

Si bien en décadas pasadas el Estado demostró deficiencias en diversos ámbitos, las prácticas extremistas del liberalismo que se realizan en la actualidad, con todo y que sean defendidas desde las más altas esferas del poder político, también expresan grandes fallas traducidas en alarmantes niveles de pobreza; de ahí la imperiosa necesidad de instrumentar políticas consistentes para impulsar el financiamiento a sectores que fueron relegados

con el proceso de liberalización. La búsqueda de caminos adecuados hacia el desarrollo debe alentar mecanismos internos de acumulación y progreso técnico, así como formas de financiamiento más óptimo. Por ello, se requiere de una intervención racional y de equilibrio entre los órganos públicos y el mercado, a fin de establecer bases para proponer un modelo alternativo de política económica sin un alto costo social, considerando que

“Está claro que una política de crecimiento equilibrado...solamente puede ser iniciada por un gobierno. Más aún, es evidente que la consideración de un programa de desarrollo en gran escala implica un sistema económico en el que las decisiones importantes sobre la producción se adoptan por una autoridad central, y no por una multitud de empresarios, cada uno de los cuales decide en función de la posible rentabilidad de su propio proyecto. Los argumentos a favor de una acción estatal en gran escala no son privativos de los partidarios del crecimiento equilibrado...”<sup>3</sup>

Se estima conveniente la adopción de nuevas medidas para dar un giro en las formas de conseguir los objetivos de interés nacional. Esto exige tener presente que si bien las políticas de libre mercado son elementos importantes en el desarrollo, la intervención gubernamental, aún cuando no queda exenta de posibles fracasos, es imprescindible, sobre todo en sectores rezagados como el campo, infraestructura básica, micro y pequeña empresa y pequeño comercio. Es preciso un modelo de desarrollo que, sin perder de vista la importancia del mercado, la iniciativa privada y la globalización, oriente sus

---

<sup>3</sup> Elkan, Walter. *Introducción a la teoría económica del desarrollo*. México, Alianza Editorial Mexicana, 1990, p. 86.

acciones a corregir los desajustes sociales, así como a impulsar los sectores internos y fortalecer la soberanía nacional.

“En materia económica es importante recuperar la forma de Estado Nacional Soberano, que en ejercicio de su poder legítimo rescate los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines, conforme a su propio proyecto histórico; esto significa recuperar el proyecto de Nación para cumplir su futuro, significa retornar al orden constitucional, recuperar la rectoría del Estado en materia económica, preservar la riqueza de la Nación para el beneficio del pueblo; rescatar las bondades de la economía mixta, proteger la mediana y la pequeña industrias, reactivar la producción y el mercado internos, generar empleos, castigar la especulación financiera, promover la inversión productiva, etc.; en suma, cumplir el mandato soberano que justifica al Estado Mexicano.”<sup>4</sup>

#### ***4.1.2. Políticas de desarrollo.***

La economía de México se caracteriza por una estructura con muchas limitaciones que contribuyen a que el crecimiento y los beneficios de la productividad, la tecnología y la información no se distribuyan de manera equitativa. De este modo, es imprescindible una estrategia eficaz y sistemática que tenga la capacidad de contrarrestar las graves deficiencias del mercado, en el cual se desenvuelven sectores económicos y financieros de clara tendencia monopólica, cimentada en instancias de poder político o empresarial, incluso propiciadas por la legislación y acciones gubernamentales.

---

<sup>4</sup> Alvarez L. Patricia “Resultado de la reforma neoliberal”, en revista *Macroeconomía*. Año 4, Núm. 36. 15 de julio de 1996.

Establecer bases para el desarrollo económico exige el diseño y ejecución de políticas y estrategias que no sólo resuelvan problemas coyunturales, sino que contengan una visión de largo plazo, eficientes, que den certidumbre a los actores económicos, a fin de fortalecer el mercado interno y generar un nivel de ahorro que permita prescindir, en cuanto sea posible, del financiamiento externo, lo cual debe complementarse con el establecimiento de mecanismos de control, que eviten salidas masivas de capitales y el quebranto de diversas unidades productivas.

Si se estima que dentro de la dinámica impuesta por la globalización, México desempeña un papel limitado, necesariamente debe entenderse que el modelo económico hasta ahora impuesto impide la expansión del capital nacional y el desarrollo sostenido, de tal manera que se requiere la sustitución por otro modelo para defender la producción interna, permitir la expansión del capital nacional con base en la productividad y competitividad del trabajo y establecer un ambiente con las condiciones propicias para el desarrollo sostenido a largo plazo, en el cual se logre una distribución más equitativa de la riqueza.

El Estado debe asumir su responsabilidad en el diseño e instrumentación de políticas generales para asegurar el desarrollo sustentable y evitar desviaciones excesivas que con frecuencia se adoptan con el fin de camuflar la realidad. Es menester que la política permita la creación de condiciones favorables para la competencia de productores nacionales en los mercados internos y externos; también es necesario que el tan pretendido proceso de modernización productiva se realice con el apoyo estatal y no se impulse sólo a partir de la lógica de mercado.

“No se puede dejar el cumplimiento de los objetivos nacionales...a las señales del mercado, ya que éstas han demostrado ser contrarias a aquellos...Es indispensable influir sobre el mercado para corregir distorsiones que éste es incapaz de resolver debido a que actúa en función de los sectores que controlan los recursos escasos...La estrategia de desarrollo alternativa no puede dejarse al libre arbitrio de las fuerzas del mercado de economía abierta...Es imposible alcanzar un crecimiento permanente sin ninguna forma de intervención del Estado. Se debe actuar directamente sobre las pautas de comportamiento y las características que debe asumir la estrategia de desarrollo para garantizar condiciones de crecimiento...”<sup>5</sup>

Crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo; sin embargo, cabe destacar que constituye una de sus condiciones fundamentales, de ahí la importancia de elevar las tasas de inversión a fin de incorporar a sectores de la población de baja renta al sector formal de la economía, ampliando su acceso al mercado de trabajo, para ampliar los mercados de consumo interno. También es indispensable combatir los desequilibrios sociales y regionales derivados de la concentración del mercado, oportunidades de empleo, técnicas de producción y prestación de servicios, que coexisten como la contraparte de la competitividad característica de la internacionalización de negocios, liberación comercial y financiera. Es menester contar con políticas gubernamentales que induzcan a un proceso permanente de reestructuración industrial, así como a la configuración de estructuras productivas descentralizadas y flexibles.

---

<sup>5</sup> Huerta González, Arturo. *Liberalización e inestabilidad económica en México*, México, Ed. Diana, 1992, pp. 194-195.

La inestabilidad del entorno económico interno en la actualidad es innegable, por esa razón se necesitan medidas eficaces fundadas en una auténtica política de desarrollo que no se confunda con la asistencia de tipo caritativo, frecuentemente utilizada por algunas instituciones oficiales con la finalidad de buscar un soporte de legitimación; lejos de eso, se requieren medidas tendentes sobre todo a mejorar las condiciones de vida de la gente, para lo cual también es una exigencia diseñar estrategias y disponer de recursos, permitiendo que, en principio, se satisfagan las necesidades básicas de la población, como son alimentación, agua, atención de la salud, empleo, educación y vivienda.

Las políticas de desarrollo encuentran en la economía a uno de sus principales elementos; sin embargo, no se debe prescindir por ningún motivo de condiciones básicas como la seguridad jurídica y participación de los habitantes en la formulación de demandas y objetivos; esto es, no puede haber un desarrollo independiente o ajeno a la realidad de quienes constituyen el objeto de esa política, cuyos objetivos van más allá del crecimiento económico; ya que, las cifras optimistas que resultan de las relaciones comerciales con otros países o la inserción de México a organismos multilaterales que lo ponen en estrecho contacto con países clasificados en la categoría del "primer mundo", no son suficientes cuando al interior predominan vacíos en materia de derechos humanos, altos índices de pobreza extrema, mano de obra casi regalada, importación de productos de consumo básico, bajos salarios (Cuadro 5) e ínfimo poder adquisitivo (Gráfica 5).

Cuadro 5

SALARIOS MÍNIMOS					
Percepción (\$)					
Zona	1996	1997	1998	1999	Entidades
A	22.60	26.44	30.20	34.45	Las dos Baja California, Distrito Federal, Chihuahua, Acapulco, Estado de México, Sonora, Tamaulipas, Veracruz
B	20.95	24.72	28.00	31.90	Jalisco, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Veracruz
C	19.05	22.48	26.85	29.70	Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 1999 *El Financiero*, 24 de diciembre de 1999

Gráfica 5

### NIVELES DE INGRESO

Participación % en la población ocupada



FUENTE: INEGI

Es importante fortalecer las fuentes de financiamiento del desarrollo al través del fomento del ahorro, procurando que los recursos procedentes del exterior (en la forma de inversión extranjera directa) se utilicen como complemento de los recursos internos. La posibilidad de que haya inversiones, se encuentra estrechamente ligada a la capacidad de ahorro; si se carece de éste no hay inversiones y sin inversiones no pueden darse el crecimiento ni el desarrollo económico. El ahorro privado, público (gubernamental) y externo tiene que estar ligado, entre otros factores, al aumento de eficiencia de la inversión, así como al fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, productores del campo y financiamiento a la construcción de infraestructura básica, para lo cual el gobierno debe aplicar políticas integrales en las que se mantengan medidas jurídicas y administrativas adecuadas a fin de garantizar la supervisión y control del sistema financiero.

El ahorro, interno o externo, tendrá que canalizarse a manera de inversión productiva hacia el crecimiento y desarrollo de la economía, para lo cual se requiere que el gobierno corrija una serie de desviaciones de carácter jurídico, político y administrativo que han construido un ambiente poco propicio para que se invierta de manera directa; esto es, se requieren políticas orientadas a la creación de empresas, trabajo y riqueza, que sirvan para apuntalar las actividades de producción, comercialización y financiamiento, y no las que se destinan a la especulación. Esto significa que el objetivo es mantener un proceso continuo de retroalimentación ahorro - inversión directa - crecimiento - desarrollo.

En este orden de ideas, ahorro, inversión y crecimiento, son elementos básicos para la generación de empleos productivos, suficientes y justamente

remunerados. También se tiene que evitar, en la medida de lo posible, la dependencia de capitales externos, razón por la cual se tiene que incrementar el ahorro interno a fin de que aquéllos actúen sólo como complemento o, en su caso, tratar de que los recursos procedentes del exterior actúen como inversión extranjera directa y no especulativa.

Tienen que establecerse instrumentos y subsidios de fomento empresarial para apoyar la planta productiva a fin de mejorar su gestión, modernización, e innovación tecnológica y comercial, así como la obtención de líneas de financiamiento preferencial a largo plazo. Es importante apoyar con asesoría técnicas, sobre todo a micro y pequeñas empresas, con un entorno favorable para el desarrollo industrial y un clima laboral de certidumbre que estimule y aliente la inversión en nuevos proyectos.

Otra medida importante consiste en la posibilidad de negociar con los acreedores, entre los que destacan el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y todo el sistema financiero que da facilidades al gobierno mexicano para allegarse de recursos, de este modo, una parte de la gran cantidad de recursos que se canalizan a pagar intereses generados por la deuda, podrían ser útiles en programas de desarrollo. Al respecto se ha indicado que

“...la insistencia en buscar las principales fuentes de financiamiento en el exterior y apearse a políticas estabilizadoras de corte estrictamente ortodoxo, es decir, bajo los conocidos términos del Fondo Monetario Internacional, equivale exactamente a soslayar que la crisis actual no es solamente un problema cambiario sino una manifestación del colapso del Proyecto Modernizador, y que lo que se

requiere es, por supuesto, un nuevo proyecto, en el que el desarrollo económico no signifique sólo crecimiento del producto interno bruto.”<sup>6</sup>

Existe la posibilidad de concertar con los acreedores internacionales un aplazamiento del pago de la deuda y los intereses, así como de las obligaciones de corto plazo, mediante algún convenio que permita disminuir de manera gradual la insolvencia y beneficie la recuperación económica incentivando la producción y la generación de divisas, dado que

“...hay muchos inconvenientes para depender de flujos tan grandes de ahorro externo. Cualquier préstamo o emisión de deuda finalmente debe pagarse con intereses lo cual tarde o temprano, implica salidas de divisas fuertes. Esas obligaciones sólo pueden cumplirse si los flujos de capital se destinan a usos suficientemente productivos y si la economía genera ingresos adecuados de divisas mediante la exportación de bienes y servicios”.<sup>7</sup>

Sin caer en excesos del proteccionismo y del protagonismo estatal, es preciso pensar en mecanismos impulsores del desarrollo y emprender las reformas jurídicas y administrativas necesarias para recuperar la soberanía que se ha restado al país, orientar el financiamiento a programas de auténtico bienestar social, revisar a fondo la política comercial y financiera, reconsiderar seriamente el papel del Estado para que participe en los procesos de

---

<sup>6</sup> Manrique Campos, Irma. "Financiamiento de la crisis: dilema mexicano", en *Momento Económico*, No. 78, México, UNAM, IIE, marzo, 1995.

<sup>7</sup> Mansell Carstens, Catherine. "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm. 1, enero, 1995, p. 11.

internacionalización e interdependencia, contrarrestar el impacto negativo de los precios sobre los salarios reales e inversiones.

Como complemento de las medidas de carácter económico para lograr el desarrollo sustentable, tienen que fomentarse diversos instrumentos en los ámbitos político, social, educativo y cultural, para lo cual es una exigencia contar con el apoyo de un sistema administrativo capaz de optimizar sus recursos, racionalizar sus decisiones sobre la asignación de esos recursos y armonizar los intereses nacionales con los globales, de manera que debe darse especial atención a la investigación científica, desarrollo tecnológico, infraestructura, educación y capacitación.

La crisis estructural del sistema financiero es una de las más notorias consecuencias de la modernización; lejos de las expectativas promisorias que se plantearon en su fase inicial, se tiene como resultado el fracaso en diversos ámbitos nacionales. No se logró la tan ansiada eficiencia en el financiamiento ni se eliminó la tendencia a la concentración en las grandes empresas; el capital productivo nacional es mínimo en comparación con la fuerza del capital externo; no hay una mejor distribución sectorial y regional de los recursos para apoyar la producción.

La grave situación del sistema financiero es manifestación de la crisis general; entre otros problemas, destacan la tendencia alcista de las tasas de interés, la marcha progresiva de la cartera vencida, la insuficiencia de reservas contra riesgos crediticios y la competencia de bancos externos, además de otros factores de orden político y social que dificultan la creación de un verdadero proyecto nacional para constituir la estructura capaz de conducir al

país hacia metas más definidas, como el desarrollo, la industrialización y el bienestar social.

Se ha insistido en que la intervención del Estado entorpece los procesos en el terreno económico; no obstante, si se comparan los resultados obtenidos hasta los primeros años de la década de los ochenta con las medidas liberalizadoras que se aplicaron en forma indiscriminada durante los siguientes años y hasta la actualidad, es claro que la más grave situación es aquélla que se gestó cuando se decidió retirar al Estado una serie de funciones que los gobiernos simpatizantes del mercado libre creyeron que se realizarían mejor cuando los grandes capitales privados se adueñaran del papel protagónico en este ámbito.

La política económica estable debe contemplar entre sus prioridades el fomento de la industria nacional y el financiamiento a la inversión, es necesario contar con los medios suficientes para establecer créditos de mediano y largo plazos a bajos costos, dirigidos al aparato productivo. Con estas medidas, es factible el fortalecimiento de algunos sectores como la agricultura y la pequeña y mediana empresa para asegurar que la inversión tenga un efecto multiplicador al interior del país.

Son importantes las garantías que el Estado pueda ofrecer en la promoción de proyectos de desarrollo tecnológico, de capacitación e investigación y en la definición de áreas de producción de bienes de capital; asimismo, es necesario que el capital financiero se unifique al -y de ser posible se convierta en- capital productivo para crear un ambiente en el cual se

puedan desarrollar tanto el crédito como la inversión y el ahorro; esto es, un esquema de finanzas que apoyen la industrialización nacional, generación de empleos con salarios mejor remunerados, incremento de la planta productiva e introducción de nueva tecnología, para lo cual se requiere un grado de estabilidad que garantice créditos de largo plazo destinados de manera exclusiva al sector productivo, con el objeto de fijar las bases para un mercado interno fuerte.

Ante esta panorámica, es necesario reorientar y destacar la importancia del sistema financiero, estimando que el desarrollo de una economía depende, en buena medida, de la cantidad y calidad de los recursos de que dispone, así como de la eficiencia con que se utilizan. Habría que retomar el principio de que el aparato financiero debe tener, entre sus funciones principales, propiciar la acumulación de capital, contribuir a una adecuada asignación de la inversión y facilitar las transacciones de bienes y servicios.

La eficiencia del sistema financiero debe reflejarse en el estímulo al ahorro y en la óptima canalización de los recursos, balanceando riesgos y agilizando los pagos. Otro propósito primordial es evaluar y jerarquizar proyectos de inversión con criterios de racionalidad, lo cual podría cumplirse si se tuvieran condiciones tales como seguridad jurídica en contratos y mercados, auténtica estabilidad macroeconómica y una regulación clara, supervisión estricta y oportuna.

La falta de seguridad jurídica queda reflejada en la fragmentación de los mercados financieros que a su vez restringen la correcta asignación de la inversión, con lo cual se desperdician oportunidades para elevar la

productividad y el ingreso, generando condiciones de atraso y pobreza para diversos grupos de la población. La aplicación rigurosa de códigos legales que establezcan de manera clara los derechos de acreedores y accionistas podría estimular el desarrollo del sector financiero para acelerar el crecimiento de la productividad a largo plazo.

El crecimiento de la productividad a largo plazo puede efectuarse a partir de la resolución de problemas como la segmentación del mercado de crédito, que a su vez resta posibilidades para un mejor aprovechamiento del potencial de ahorro de sectores que no son captados por la banca comercial. Así, resolver la segmentación del mercado de crédito implicaría asignar recursos de manera más eficiente y, sobre todo, equitativa; pueden llevarse a cabo proyectos con alto nivel de rentabilidad, que hasta ahora han quedado marginados por falta de garantías y por su lejanía de centros urbanos con alto desarrollo industrial. Estas medidas contribuyen a establecer condiciones para una mayor generación de empleos y, como consecuencia, ingresos para los estratos pobres.

El crecimiento de la productividad a largo plazo implica también que las acciones en el ámbito financiero estimulen la expansión de la inversión en proyectos que incorporen el progreso técnico e integren infraestructura tecnológica; que aprovechen la investigación; que tomen en cuenta la relación entre el sector público y el sector privado y, en general, que adapten nuevos instrumentos y procedimientos encaminados a generar mayor derrama económica.

El ámbito financiero no puede desvincularse del ambiente macroeconómico aun cuando sus operaciones sean sólidas, por lo que es indispensable evitar los auges artificiales que con frecuencia se han presentado y defendido, pero que de manera inevitable conducen a fases duraderas de depresión. En un ambiente real de estabilidad, el sector financiero estaría en posibilidad de satisfacer las necesidades de financiamiento de la empresa pequeña y mediana, alcanzar mayor competitividad en el mercado y ofrecer instrumentos de captación y financiamiento a largo plazo. La solidez de la banca constituye uno de los principales pilares del terreno económico; esa solidez puede estar fundada en alguna forma de regulación realizada por el gobierno, donde se exija que los bancos vigilen desde adentro la composición de sus carteras y que sus prácticas administrativas sean adecuadas.

## **4.2. DESARROLLO ECONOMICO Y BANCA DE FOMENTO**

### ***4.2.1. Política financiera y banca de desarrollo.***

Es indispensable contar con un sistema bancario sólido en el que, tanto instituciones gubernamentales como privadas, operen bajo esquemas de auténtica complementariedad, y no como se ha desarrollado en el ambiente impuesto por las reformas modernizadoras; tiene que ser a través de una estricta supervisión por parte de las autoridades y en un marco de productividad y eficiencia en los ámbitos interno y externo, para no ser tan vulnerables ante la globalización.

La grave situación financiera en la que se encuentra el país requiere de instituciones que apoyen, entre otras medidas, el establecimiento de bases para el financiamiento a inversiones de mediano y largo plazos, así como las actividades del sector rural, de pequeñas y medianas empresas, de servicios y, en general, aquellas actividades tendentes a la consolidación de un eslabonamiento intersectorial y al proceso de distribución de productos en el mercado. En este sentido, destaca la función de los bancos de fomento, toda vez que su labor

“...radica en emplear los instrumentos financieros adecuados, sin olvidar las características particulares, que ofrecen los diversos sectores de la economía para implantar condiciones más idóneas para el equilibrio sectorial. De esta manera, la banca de fomento constituye una herramienta maleable que se adapta a las necesidades de desarrollo de

cualquier país, al constituirse en brazo ejecutor del gobierno para encaminar y encauzar el progreso de las actividades estratégicas.”<sup>8</sup>

Tomando en cuenta que la actividad crediticia de la banca comercial se desarrolla con criterios de alta rentabilidad, bajo riesgo, corto plazo, concentración de créditos en pocas actividades y empresas, entre otros aspectos, se tiene como resultado la acumulación de serios problemas de cartera vencida, estancamiento de la industria nacional y deterioro de la planta productiva con grandes “nichos de mercado”. En este contexto, cabe considerar la experiencia en décadas pasadas, cuando si bien la puesta en marcha de medidas intervencionistas generó diversos vicios en el manejo de los recursos, ahora, en el marco de una economía abierta, el Estado debe participar en ámbitos cuyos problemas el mercado por sí solo no ha podido ni podrá resolver. En este entorno de liberalización económica, algunas funciones importantes de la banca de desarrollo tendrían que consistir en

a) “Atender a las empresas de menor tamaño que en caso de no existir la banca de desarrollo dejarían de realizar proyectos económica y socialmente rentables a tasas de mercado. Las operaciones de menor valor, que representan el mayor volumen de operaciones, implican un costo medio administrativo muy alto para la banca comercial, en relación con el costo implícito en las operaciones de mayor valor. Por ello las unidades productivas de menor tamaño, que manejan bajos volúmenes de recursos, no son atractivas para dichos bancos y, en caso de que las

---

<sup>8</sup> Delgado Selley, Orlando. “La función de la banca de fomento: agente promotor del desarrollo económico”, en Girón, Alicia, *op. cit.* pp. 77-78.

atiendan, les aplican tasas de interés superiores a las que rigen en el mercado.

b) “Financiar proyectos rentables a largo plazo, en virtud de que la banca comercial se orienta al corto plazo, con una mayor revolvencia de sus recursos.

c) “Apoyar la realización de proyectos que representan un nivel de riesgo mayor que el que la banca privada está dispuesta a asumir, a pesar de tener rentabilidad económica y social, por ejemplo, en nuevas áreas o tecnologías.

d) “Sustentar y facilitar el logro de estrategias nacionales de desarrollo regional, actuando deliberadamente para que los recursos que se captan en las regiones se reinviertan localmente, beneficiando con su efecto multiplicador a las regiones, conforme van generando recursos.”<sup>9</sup>

#### ***4.2.2. Banca de fomento y financiamiento del desarrollo.***

Es menester una política de fomento que fortalezca estrategias de financiamiento, estimule cambios tecnológicos y articule el desarrollo de la ciencia y educación, así como la capacitación de los trabajadores. La banca de desarrollo tiene que recuperar su papel como agente conductor de la política gubernamental, tratando de generar un ambiente propicio para el desarrollo, estimando factores importantes como costos, plazos y garantías.

“...los bancos de desarrollo deben garantizar (avaluar y proteger) los títulos financieros que emitan las empresas exportadoras y los sectores prioritarios, para evitar especulación en torno a dichos sectores

---

<sup>9</sup> Fadl Kuri, Sergio. “Papel actual y perspectivas de la banca de desarrollo en el marco de una economía abierta”, en Girón Alicia. *op. cit.* pp. 145-146.

... ; apoyar a las pequeñas y medianas empresas en la colocación de acciones con garantía bancaria para que obtengan recursos que impulsen la inversión y la productividad, y articularse con la banca comercial para apoyar la industria.”<sup>10</sup>

Las medidas relativas al crédito deben basarse en una política de tasas de interés diferenciales para dirigir los recursos hacia los sectores prioritarios, a fin de que el acceso a ellos sea factible y las oportunidades de pago sean mayores; esto contribuiría a evitar en alguna medida el riesgo de que la cartera vencida se dispare. Orlando Delgado destaca la función de los bancos de fomento y propone algunas líneas generales de acción al estimar que se requiere impulsar a las pequeñas y medianas empresas que conforman grandes segmentos económicos y otros campos importantes como la modernización de los servicios y el apoyo a las actividades de comercio exterior, dada la imperiosa necesidad de contar con el flujo de divisas que sustenten el crecimiento; así, apunta que

“...se deberá consolidar el papel que como intermediario financiero debe cumplir... y, con esto, emplear instrumentos de financiamiento y promoción acordes con las necesidades y circunstancias sectoriales. Deberá, asimismo, fortalecer su actividad promocional con servicios complementarios al crédito; como ejemplo están la asistencia técnica; el fomento del desarrollo tecnológico; la promoción de inversiones para el desarrollo; el apoyo a la expansión del comercio interior para buscar una equitativa distribución del ingreso y también del

---

<sup>10</sup> Levy Orlik, Noemi: "Análisis de las causas de las crisis del modelo neoliberal y alternativas", en *Momento Económico*, No. 78, México, IIE, UNAM, Marzo, 1995.

comercio exterior con el desarrollo de economías de escala que permitan abatir costos, hacer eficientes los procesos productivos y elaborar bienes y servicios de calidad competitiva en escala mundial.”<sup>11</sup>

La economía de escala consiste en el establecimiento de una estructura empresarial donde las ganancias de producción se incrementan, o bien, los costos disminuyen como consecuencia tanto del tamaño como de la eficiencia en la planta, empresa o industria. Así, se habla de economías de escala si el aumento en la cantidad de factores de producción es menor en proporción al aumento de la producción<sup>12</sup>. Esto permitiría que las empresas, sobre todo las micro, pequeñas y medianas, tuvieran una mejor adaptación a la dinámica del mercado, tanto al exterior como al interior; ya que, además de optimizar los procesos de comercialización, facilitaría el acceso a servicios técnicos especializados, así como de información y asesoría, dando como resultado el fortalecimiento de este sector, importante en generación de empleos y distribución del ingreso.

Estas consideraciones llevan a plantear una vez más la imperiosa necesidad de contar con programas e instituciones de gobierno que propicien oportunidades de inversión y faciliten la generación de empleos e incremento de la producción. En este sentido, la banca de desarrollo podría incidir en el campo de la tecnología para que, con métodos y procedimientos adecuados, se adapte al aparato productivo interno; así, la ejecución de programas productivos, el asesoramiento empresarial y el perfeccionamiento de métodos

---

<sup>11</sup> Delgado Selley, O. *op.cit.* p.81

<sup>12</sup>  $\mu=1$ , en este caso decimos que los rendimientos son constantes a escala, es decir, que un aumento de los insumos en un 10, ocasiona un incremento en la producción en igual cantidad;  $\mu>1$ , en este caso los rendimientos son crecientes a escala. Esto significa que si aumentan los insumos en un 10%, la producción puede crecer 12 o 13%, o una cifra mayor aún. Silverio, Manuel *Introducción General a la Economía Empresarial* España, Ed. PLAYOR, S.A., 1989, pp. 104-105.

de evaluación de proyectos permitirían un proceso de modernización menos excluyente y fragmentado.

#### ***4.2.3. Banca de fomento y sectores internos.***

Existen diversos sectores económicos con un alto potencial productivo que representan una opción importante para el desarrollo interno. Entre estos sectores están el agrícola y la micro y pequeña empresa, los cuales requieren financiamiento de mediano y largo plazos para constituirse como importantes instrumentos que favorezcan el entorno general del desarrollo. Debe considerarse que el financiamiento de la inversión productiva debe realizarse dentro de esquemas de equilibrio y con un sistema de control riguroso a fin de evitar dispendio.

Para impulsar una política de generación de empleos productivos, se tiene que destacar la importancia del financiamiento a las actividades agrícolas e industriales intensivas en mano de obra, para que así se permita una mayor absorción de la población económicamente activa; se tiene que contemplar la necesidad de garantizar una estructura de incentivos eficaz, no con los excesos del paternalismo, pero que tampoco sacrifique el factor trabajo por la preocupación desmedida de subsidiar a los grandes capitales.

Es menester revitalizar el sector agropecuario con el objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria, erradicar la pobreza en el sector rural, así como aprovechar al máximo los recursos naturales del país con base en un eficiente proceso de explotación. La producción de alimentos debe considerarse como estratégica, y también se tiene que otorgar especial atención a la promoción

del desarrollo industrial y crecimiento de las empresas; y si estas actividades no las promueve el Estado al través de mecanismos como la apertura del crédito, oportunidades de trabajo y acondicionamientos de espacios necesarios para el desarrollo, el mercado no las hará por sí mismo porque precisamente lo que éste propicia es, si no la cancelación, si la limitación de dichas posibilidades.

Se debe apoyar de manera eficaz el establecimiento de los medios necesarios para generar y consolidar una riqueza nacional interna propia. En este contexto, el sector manufacturero debe contar con especial atención, ya que gran cantidad de establecimientos industriales micro, pequeños y medianos, se desarrollan en un marco de crisis por la debilidad del mercado interno, la carencia de crédito en condiciones favorables y otras limitaciones de carácter financiero, técnico y comercial.

Se requiere, además, apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico para hacer factible el crecimiento sólido y estable; identificar actividades que puedan ser intensivas en mano de obra, con su consecuente adiestramiento y capacitación, para hacerlas más eficiente. Dado que es imposible que el funcionamiento de los mecanismos de mercado lleve a las decisiones correctas, urge contar con una política industrial como componente básico de una estrategia de desarrollo y con otros requisitos adicionales, como los de establecer una infraestructura eficiente y formar recursos humanos de alto nivel. La política industrial también puede reforzarse con incentivos fiscales y con medidas tendentes a evitar concentraciones excesivas en lo comercial, financiero y tecnológico.

Para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, tiene que ofrecerse apoyo financiero y asistencia técnica, que permitan una mejora continua en sus procesos de producción y comercialización, y se traduzcan en una mayor permanencia de estas empresas en los mercados regionales, nacionales e internacionales. También es importante promover programas de capacitación y consultoría con objeto de mejorar el desarrollo de sus operaciones técnicas y administrativas, que permitan facilitar su integración a la competencia de los mercados. La capacitación es un valioso instrumento para incorporar a un mayor número de personas en actividades productivas y permite aprovechar las oportunidades de empleo.

La participación del Estado es fundamental en la definición de una política económica capaz de propiciar condiciones favorables al desarrollo; no se trata de una intervención absoluta sino reguladora, en la que haya reconocimiento a las iniciativas sociales en materia de financiamiento, estímulo a la pequeña y mediana empresa familiar, atención a la vida rural y agricultura, intercambio equitativo entre sectores productivos, reestructuración de la banca de desarrollo para que cumpla con su papel promotor, regulación financiera congruente con las necesidades del sector financiero no bancario y separación de intereses políticos y partidistas con la administración de los organismos financieros.

“En este orden de cosas, la intervención del sector público en los mercados de crédito mediante instituciones financieras propias se justifica plenamente, pues permite compensar las deficiencias del mercado al proporcionar recursos a los segmentos desatendidos por la banca privada ya sea directamente o con mecanismos que les dan acceso

a los recursos privados. Con ello, la banca de desarrollo puede mejorar las condiciones de costo y plazo, así como la disponibilidad de recursos de ciertas empresas, regiones y sectores de actividad, ampliando la gama de proyectos financiera y socialmente viables.”<sup>13</sup>

Las deficiencias del mercado, derivadas de la desregulación y la liberalización financiera, permiten que la banca comercial oriente sus recursos hacia sectores con posibilidades de reembolso a más corto plazo, propiciando el descuido de las actividades productivas y el predominio del capital especulativo. Frente a este tipo de problemas, la banca de desarrollo debe ser considerada como un instrumento para efectuar la transferencia de recursos hacia sectores prioritarios no atendidos por la banca comercial, a tasas que cubran el costo financiero y administrativo de esos recursos, pero a plazos de mediana y larga duración y, en la medida de lo posible, acompañados de factores complementarios al financiamiento, como pueden ser los servicios de información y asesoría técnica (Cuadro 6).

Cuadro 6

<b>BANCA DE DESARROLLO</b>			
Penetración en el mercado a septiembre de 1999			
Cifras en millones de pesos			
	Activo	Pasivo	Capital contable
Total	491,616.6	463,572.8	28,043.8
Nafin	229,766.0	223,211.7	6,554.3
Bancomext	94,909.4	87,058.2	7,851.2
Banobras	112,394.1	101,521.1	10,873.0
Fina	13,022.3	13,180.7	-158.4
Banjército	10,084.0	8,755.5	1,328.5
Sistema Banrural	31,440.8	29,845.6	1,595.2
Fuente: CNBV. <i>El Financiero</i> , 17 de enero de 2000			

<sup>13</sup> Fadl K. Sergio y Puchot S. Samuel. "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm. 1, enero, 1995, p. 47.

El buen funcionamiento de los bancos de desarrollo puede convertirlos en instrumentos importantes para que el Estado, al través de mecanismos financieros y técnicos apoye a regiones, sectores y actividades prioritarias en forma planificada, equitativa y responsable. Las políticas liberalizadoras no son únicas, como tampoco son únicas las medidas intervencionistas, y ambas no son excluyentes sino complementarias: puede haber una participación equilibrada tanto del gobierno como de la iniciativa privada en un marco de globalización e integración, sin restar importancia a alguno de estos dos elementos. Pero la trascendencia de sus acciones no puede quedar reflejada sólo hacia afuera; antes que eso, el objetivo debe ser el desarrollo de los diversos sectores internos.

Los excesos hasta ahora registrados en diferentes ámbitos demuestran que las situaciones extremas son las menos recomendables: los resultados, predominantemente negativos, son la mejor justificación para rechazar concepciones parciales y reducidas en torno a la problemática nacional, pero también constituyen la principal preocupación por buscar mejores caminos que conduzcan a la auténtica justicia social.

En los esquemas planteados por la política de desarrollo no debe olvidarse la participación de la población en las decisiones políticas, tampoco deben omitirse los principios básicos del Estado de derecho. A partir de estas premisas y considerando la realidad nacional en los tiempos actuales, cuando es imposible permanecer al margen de la dinámica que se vive a nivel mundial, una parte importante del desarrollo consiste en atribuir un alto grado de sentido social a la economía de mercado, para lo cual es menester la defensa de los intereses internos, no bajo las normas del paternalismo donde la

población aparecía sólo como objeto de beneficios, sino con estrategias donde ésta participe como artífice y agente activo dentro de las oportunidades que ofrece el desarrollo integral.

Por último, cabe decir que el sistema político, que para nada es ajeno a este problema, tiene que ser más abierto y comprometido con los procesos democráticos; en lo referente a la administración pública, es imperioso buscar y establecer mecanismos redistributivos básicos, de tal manera que el sector público tiene que ser eficiente y sensible ante las demandas de la sociedad civil. Así, el quehacer económico, en complemento con medidas políticas y administrativas adecuadas, tendrá las bases para reducir en un grado aceptable la desigualdad y garantizar una mejor calidad de vida.

## **ANEXOS**

**ENCUESTAS DE EVALUACION DEL MERCADO CREDITICIO**  
**Resultados al cuarto trimestre de 1999\***  
**Porcentaje de respuesta**

	Trimestres			
	I Total	II Total	III Total	IV Total
<b>Fuentes de financiamiento</b>	100.0	100.0	100.0	100.0
Proveedores	49.7	47.4	45.7	46.8
Bancos comerciales	21.0	26.7	27.5	24.8
Bancos extranjeros	6.7	7.3	7.7	7.7
Otras empresas del grupo corporativo	14.1	12.1	12.7	12.4
Bancos de desarrollo	4.0	2.5	2.3	2.8
Oficina matriz	2.6	2.6	2.7	3.9
Otros pasivos	1.9	1.4	1.4	1.6
<b>Empresas que utilizaron crédito bancario</b>	33.3	38.1	39.6	38.2
Destino:				
Capital de trabajo	61.6	56.3	60.5	62.7
Reestructuración de pasivos	9.4	15.9	12.0	10.0
Operaciones de comercio exterior	5.4	7.8	9.4	9.0
Inversión	18.7	14.8	16.4	16.1
Otros propósitos	4.9	5.2	1.7	2.2
<b>Empresas que no utilizaron crédito bancario</b>	66.7	61.9	60.4	61.8
Motivos:				
Altas tasas de interés	34.6	33.0	31.9	37.2
Problemas de demanda por sus productos	3.7	4.3	3.5	4.2
Negativa de la banca	19.9	20.1	20.8	18.6
Incertidumbre sobre la situación económica	14.7	11.9	13.4	13.5
Problemas de reestructuración financiera	9.4	11.7	11.3	9.0
Rechazo de solicitudes	3.1	3.5	4.8	6.0
Cartera vencida	5.8	7.1	7.6	5.5
Problemas para competir en el mercado	4.5	3.2	3.5	4.2
Otros	4.3	5.2	3.2	1.8
<b>Empresas que otorgaron algún tipo de financiamiento</b>		71.9	73.5	76.9
Destino:				
Clientes		77.2	76.6	77.2
Proveedores		11.3	11.6	11.0
Empresas del grupo		10.7	11.2	11.0
Otros		0.8	0.6	0.8
Plazo promedio del financiamiento en días				
Clientes		41	38	38
Proveedores		35	34	35
Empresas del grupo		60	48	43
<b>Solicitará crédito en los próximos tres meses</b>	55.3	52.5	55.0	56.1

\*Muestra de cobertura nacional con respuesta de por lo menos 500 empresas. *El Financiero*, 16 de febrero de 2000

**PRINCIPALES INDICADORES DE LA BANCA DE DESARROLLO****Millones de pesos y porcentajes**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Índice de capitalización (%)	15.0	12.1	12.8	16.2	17.7	23.4
Cartera de bancos	273.978	369.452	368.927	357.832	418.140	414.794
Índice de morosidad (%)	2.9	4.9	3.5	5.7	2.2	2.9
Cobertura de riesgo crediticio (%)	118.3	79.0	125.0	103.5	188.5	137.3
Derrama de recursos	170.261	145.451	164.680	122.579	142.830	145.639

Fuente: SHCP. *El Financiero*, 1 de marzo de 2000.

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO 1999-2000**  
(Millones de dólares)

Acuerdo de Derecho de Giro con el FMI <sup>1</sup>	4,200
Programa de Crédito del Banco Mundial <sup>2</sup>	5,200
Programa de Crédito del BID <sup>2</sup>	3,500
Líneas de Crédito del Eximbanx	4,000
Total	16,900

<sup>1</sup>Aprobado el 7 de julio de 1999.

<sup>2</sup>Préstamos distribuidos en el periodo 1999-2000.

Fuente: *El Financiero* 16 de diciembre de 1999.

## CONCLUSIONES

- Durante las dos décadas más recientes, en México ha predominado el culto a la economía de mercado, relegando a un plano de menor prioridad a los problemas económicos y sociales internos.

- La modernización económica, consistente, entre otros aspectos, en la aplicación de programas de reforma y liberalización financiera, favorece la concentración de la riqueza en un núcleo reducido de grandes empresas y contribuye al crecimiento de la iniquidad social.

- La dinámica económica mexicana se fundamenta en un sistema caracterizado por el abandono de las filosofías y políticas nacionalistas; se asume una actitud ortodoxa, unidimensional y falaz en el manejo de la economía, al concebir la liberalización como una teoría integral capaz de resolver las crisis y regular el crecimiento económico a largo plazo.

- La liberalización financiera es una de las medidas orientadas a estimular el libre mercado, en una lógica dominada por los grandes capitales y oligopolios en diversos sectores económicos. El impulso de este modelo de desarrollo propició, entre otros problemas, incremento en el índice de desempleo, mayor concentración del ingreso, contracción del poder de compra en el mercado interno, quiebras de pequeñas y medianas empresas, escasa inversión productiva e insolvencia de instituciones bancarias, las cuales operan en un ambiente caracterizado por la incapacidad de supervisión y control de sus operaciones.

- La definición y realización de un proyecto nacional encuentra en la crisis del sistema financiero a uno de sus principales obstáculos; ya que, además de diversos conflictos de orden político y social, existen problemas tales como ineficiencia en el financiamiento, tendencia a la concentración del capital, iniquidad en la distribución sectorial y regional de los recursos para apoyar la producción, alto grado de especulación, cartera vencida, insuficiencia de reservas contra riesgos crediticios y competencia de bancos externos, entre otros.

- La banca comercial demuestra poco interés para participar en algunos sectores internos importantes, lo cual redundaría en serias limitaciones tanto en ahorro como en inversión. La banca de fomento también tiene limitaciones para captar recursos en el mercado nacional y depende, en buena medida, de deuda externa o del erario a tal grado que se encuentran sumidas en un proceso de deterioro, lejos de las condiciones óptimas de un verdadero desarrollo financiero.

- Entre otras causas, la inestabilidad de la banca de desarrollo se debe a que ésta es utilizada como instrumento para defender intereses políticos; se carece de mecanismos adecuados para determinar la asignación de recursos; no existen sistemas de información eficientes para realizar funciones de control y supervisión; esta situación anómala deriva de una reglamentación ambigua.

- La constante necesidad de reformar el marco jurídico y administrativo del sistema financiero manifiestan lo endeble, inestable y poco sólido de este ámbito, de tal forma que las políticas instrumentadas con el propósito de impulsar la modernización de instituciones financieras, crediticias y monetarias, con frecuencia han quedado en meros intentos de lograr el desarrollo sostenido.

- La liberalización financiera, por sí sola, no resuelve el problema de segmentación que se presenta en el mercado de crédito al interior del país; ya que, al favorecer a las empresas más grandes y con mayor grado de modernidad, se desatiende a vastos sectores de la economía, entre los que destacan campesinos, pequeños empresarios, agricultores y familias de escasos recursos.

- El equilibrio macroeconómico no garantiza la incorporación de los individuos a mejores niveles de bienestar; para cumplir este cometido es necesaria una transformación “micro”, esto es, a través de una distribución más equitativa de la riqueza y mayores oportunidades de empleo.

- Es necesario que el Estado intervenga en el ámbito económico a fin de modular, orientar y establecer pautas de desarrollo que permitan la igualdad de oportunidades en el contexto de la globalización.

- El Estado debe asumir su responsabilidad en el diseño e instrumentación de políticas generales para asegurar el desarrollo sustentable; es necesario que las medidas en materia económica favorezcan la competencia de productores nacionales en los mercados internos y externos y que el tan pretendido proceso de modernización productiva se realice con el apoyo estatal y no se impulse sólo a partir de la lógica de mercado.

- Para el establecimiento de un marco de productividad y eficiencia en los diferentes ámbitos internos, urge realizar modificaciones económicas, jurídicas y administrativas, a fin de otorgar solidez al sistema bancario, tanto instituciones gubernamentales como privadas, para que operen bajo esquemas de verdadera complementariedad y con estricta supervisión de las autoridades.

- Dentro del nuevo contexto de las relaciones internacionales, los aspectos de carácter nacional ya forman parte de los fenómenos globales, por lo cual es condición obligada que México crezca y se desarrolle localmente, para competir con mayor éxito en el ámbito de la globalización.

- La inserción de México al proceso de globalización será más afortunada en la medida que se impulse una política industrial tendente a elevar la competitividad de las empresas nacionales en su conjunto; cabe destacar que la micro, pequeña y mediana empresa tienen un papel decisivo en la creación de empleos y reducción de la pobreza.

- La participación del gobierno es determinante para la creación de instituciones financieras especializadas que permitan el impulso de sectores claves de la economía; el Estado debe desempeñar un papel importante como rector en materia financiera, facilitando el establecimiento de algunos fondos y la perfección de la banca especializada, esto es, optimizar el funcionamiento de la banca de desarrollo.

- Dentro del sistema financiero, la banca de fomento se erige como agente financiero del gobierno y representa un factor potencial de desarrollo en el ámbito económico nacional, cuyo papel debiera ser fundamental en tareas de capitalización de fondos y el fomento de actividades productivas.

- La banca de desarrollo puede constituirse como uno de los principales conductores de la política gubernamental, toda vez que incide en el progreso de diversas actividades estratégicas y participa en la realización de proyectos económica y socialmente rentables, impulsa el desarrollo regional, estimula cambios tecnológicos, articula el desarrollo de la ciencia y educación, y podría jugar un papel importante dentro de un esquema social más justo.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Acevedo F. De P., Rommel. *Ensayos sobre banca de fomento y financiación del desarrollo en América Latina y El Caribe*, México, Nafin, 1992.
- Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario*, México, Porrúa, 1978.
- Alvarez L. Patricia. "Resultado de la reforma neoliberal", en revista *Macroeconomía*, Año 4, Núm. 36. 15 de julio de 1996.
- Andrade Sánchez Eduardo. *Teoría General del Estado*, México, Ed. Harla, 1987.
- Antezano I., Carolina. "La liberalización financiera y desarrollo económico: consideraciones generales", en *Liberalización Financiera y Banca de Desarrollo*, México, ALIDE-NAFIN, 1994.
- Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado*, México, INAP, 1992.
- Ayala Espino, José. Estado y desarrollo. *La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988.
- "Banca de desarrollo, redimensiona sus estrategias", en *Alto Nivel*, Año 10, No. 1 16, abril. 1998.
- Bobbio, Norberto. *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*, México, FCE, 1986.
- Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1994.
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

- Bolívar Meza, Rosendo. "Maquiavelo, la ciencia política y el Estado moderno", en *Estudios Políticos*, No. 4, México, UNAM-Cuarta Epoca, 1994.
- Bonner, John Tyler. *La evolución de la cultura en los animales*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- Borja Martínez, Francisco. *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Botella, Juan. *El pensamiento político en sus textos*, Madrid, Ed. Tecnos, 1994.
- Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración, México, Limusa Noriega, 1996.*
- Castro, César. "Economía mexicana: aspectos estructurales y pronósticos 1998-2008", en *Economía Informa*. No. 267, UNAM, mayo 1998.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, edición comentada, 1996.
- Correa, Eugenia. "Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993", en *Comercio Exterior*, Vol. 44, Núm. 12, 1994.
- Diamond, William. *Bancos de fomento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- Díaz, Elías (Coord.). *Filosofía Política II. Teoría del Estado*, Madrid, Ed. Trotta, 1996.
- Elkan, Walter. *Introducción a la teoría económica del desarrollo*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Fadl K. Sergio y Puchot S. Samuel. "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm. 1, enero, 1995.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993.

- Fuente Rodríguez, Jesús de la (Coordinador). *Comisión Nacional Bancaria*, México, Nafin-Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Gil Valdivia, Gerardo (Corrdinador). *Régimen Jurídico de la banca de desarrollo en México*, México, UNAM, 1986.
- Girón, Alicia (Coordinadora). *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1996.
- Guerrero, Omar. *La teoría de la Administración Pública*, México, HARLA, S.A. de C.V., 1986.
- Gurza Lavalle, Adrián. "Lo público, un descuido de la administración pública", en *Estudios Políticos*, No. 5, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, octubre - diciembre, 1994.
- Gutiérrez, Aníbal. "El caos financiero y la respuesta insuficiente", en *Nexos* No. 251, noviembre 1998.
- Huerta González, Arturo. *Liberalización e inestabilidad económica en México*, México, Ed. Diana, 1992.
- Jáquez. Antonio. "Sin reglamento interno, la CNBV hizo lo que quiso con las intervenciones de bancos y la compra de cartera vencida", en revista *Proceso* No. 1148, 1 de noviembre de 1998.
- Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, FCE, 1978.
- Jiménez Nieto, J. Ignacio. *Teoría General de la Administración*, España, Tecnos, 1981.
- *Legislación Bancaria, T. I y II*, México, Colección Porrúa, cuadragésimonovena edición, 1998.
- Levy Orlik, Noemí. "Análisis de las causas de las crisis del modelo neoliberal y alternativas", en *Momento Económico* No. 78, México, IIE, UNAM, Marzo, 1995.

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1997.
- Manero, Antonio. *La Revolución Bancaria*, México, Porrúa, 1991.
- Manrique Campos, Irma. "Financiamiento de la crisis: dilema mexicano", en *Momento Económico* No. 78, México, UNAM, IIE, marzo, 1995.
- Mansell Carstens, Catherine. "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm. 1, enero, 1995.
- Maydón Garza, Marín. *La banca de fomento en México. Experiencias de ingeniería financiera*, México, Nafin-Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*, México, FCE, 1983.
- Núñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991.
- Ortiz Martínez, Guillermo. *La reforma Financiera y la desincorporación bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Periódico *El Economista*, varias fechas.
- Periódico *El Financiero*, varias fechas.
- Periódico *La Jornada*, varias fechas.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la administración pública de México*, México, INAP, Vol. I y II, 1984.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", en *Nexos* No. 148, abril, 1990.
- Silverio, Manuel. *Introducción General a la Economía Empresarial*, España, Ed. PLAYOR, S.A., 1989.

- Soto S. y Silva, Ignacio. *Ley de Instituciones de Crédito. Antecedentes y Comentarios*, México, Porrúa, 1997.
- Thirlwall, A. P. *La financiación del desarrollo económico*, España, Ed. Vicens-Vives, 1978.
- Thirlwall, A. P. *Inflación, ahorro y crecimiento en las economías en desarrollo*, México, Ed. El manual moderno, 1978.
- Villarreal, René. "Hacia una economía institucional de mercados", en revista *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, octubre de 1999.
- Villa M. Rosa Olivia. *Nacional Financiera: banco de fomento del desarrollo económico de México*, México, Nafinsa, 1976.
- Werner, Martín. "La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas", en *Comercio Exterior*, Vol. 44, Núm. 12, 1994.