

63



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

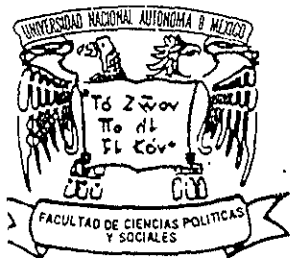
**“EL PAPEL DE LA BANCA DE DESARROLLO”
(1995-2000)**

299993

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:
PATRICIA MARTÍNEZ SERRATOS



MÉXICO, D.F.

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2001



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.

El Papel de la Banca de Desarrollo (1995-2000)

	Pág.
Índice	i
Introducción	1
 Primera Parte	 8
Capítulo I	
Marco Conceptual y Antecedentes	
1. El Estado Mexicano	9
2. El Gobierno y la Administración Pública en México	12
3. Concepto de Banca de Desarrollo	18
4. Precedentes Históricos	
5. Características Generales	19
6. Los Bancos de Desarrollo en la década de los ochenta y principios de los noventa	22
6.1. En América Latina	23
6.2. En Otras Regiones	26
7. Rasgos Generales de la Evolución de la Banca de Desarrollo en México	29
7.1. Etapa Post-revolucionaria	
7.2. Etapa de Crecimiento y Consolidación	33
7.3. Etapa de Transformación	35
7.4. Las Reformas de la Banca Mexicana de Desarrollo en los Noventa	36
7.5. El Impacto de la Crisis Financiera de 1995 en la Banca de Desarrollo	43
	52
Capítulo II	
Marco Jurídico-Administrativo de los Bancos de Desarrollo en México	
1. Estructura del Sistema Financiero y Características Generales del Mercado de Valores	
1.1. Estructura del Sistema Financiero	
1.2. Características Generales del Mercado de Valores	53
2. Estructura Jurídico-Administrativa de los Bancos de Desarrollo	56
2.1. Definición	
2.2. Capital	57
2.3. Administración	58
2.4. Facultades	62
2.5. Regulación y Supervisión	64
3. Marco Estratégico para el Financiamiento del Desarrollo 1997-2000	69
3.1. Líneas Estratégicas	70
3.2. Reorientación Operativa	
3.3. Reforma Institucional	72
	73
Capítulo III	
Los Bancos de Desarrollo más importantes	
1. Perfil de Nacional Financiera S. N. C.	
1.1. Antecedentes	
1.2. Objetivo, Atribuciones y Funciones	78
1.3. Segmento de Mercado	79
1.4. Capital Social	

1.5. Administración	80
1.6. Actividades Bancarias	93
1.7. Situación Financiera	111
2. Perfil del Banco Nacional de Comercio Exterior S. N. C.	117
2.1. Antecedentes	
2.2. Objetivo, Atribuciones y Funciones	122
2.3. Segmento de Mercado	124
2.4. Capital Social	
2.5. Administración	125
2.6. Actividades Bancarias	130
2.7. Situación Financiera	140
3. Perfil del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C.	144
3.1. Antecedentes	
3.2. Objetivo, Atribuciones y Funciones	147
3.3. Segmento de Mercado	148
3.4. Capital Social	149
3.5. Administración	150
3.6. Actividades Bancarias	154
3.7. Situación Financiera	163
Segunda Parte	169
Capítulo IV	
Los Nuevos Paradigmas	
1. Generalidades	
2. El Papel del Estado en el Desarrollo	172
3. Papel del Estado Mexicano en el Desarrollo	175
4. Importantes Obstáculos al Desempeño de los Bandes	181
4.1. Ajustes Macroeconómicos	
4.2. En los Gobiernos Locales	186
4.3. En las Empresas Mediana y Pequeña	188
Capítulo V	190
El Papel de la Banca de Desarrollo	
1. Consideraciones Generales	
2. Misión y Objetivos de la Banca de Desarrollo	194
3. Pautas de Desempeño de la Banca de Desarrollo	197
3.1. En Materia de Captación de Recursos Financieros	199
3.2. En Materia de Canalización de Créditos	202
3.3. En Materia de Asistencia Técnica	206
3.4. Referidas a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal	208
3.5. Referidas al Sector Privado	211
4. Estructura Institucional	213
4.1. Estrategia para el Cambio	
4.2. Organización	214
4.3. Área Financiera	217
Capítulo VI	219
Tendencias y Perspectivas	
1. Ámbito Internacional	
2. En Nuestro País	223
3. De los Bancos de Desarrollo	227
Conclusiones	229
Bibliografía	235

Introducción

El presente trabajo pretende sustentar la permanencia de la Banca de Desarrollo (Bandes) como instrumento financiero del Gobierno Federal para impulsar el desarrollo económico y social de la población mexicana; intenta ser una propuesta del nuevo papel de los Bandes considerando los cambios de paradigmas universales. Constituye, de igual forma, una disertación escrita para aspirar a la Licenciatura en Ciencias Políticas con especialización en Administración Pública ante el H. Jurado asignado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se presenta en dos partes, en la primera se analiza desde el punto de vista político-administrativo a los Bandes en el contexto general, especialmente, el último lustro del siglo XX; en la segunda parte se propone el nuevo papel que debería asumir la Banca de Desarrollo en México; la permanencia de las instituciones porque aún no concluye su misión de convertirse en instrumentos financieros ejecutores de transformaciones socioeconómicas que harían cambiar el rumbo del país dentro del marco institucional creado por el Estado Mexicano, particularmente en el inicio del siglo XXI en que la apertura de la economía mexicana ha significado la transformación acelerada de un mercado en el que la planta productiva nacional, antes protegida, requiere desarrollarse y mantenerse en condiciones a las de sus competidores en el exterior. Ante esta nueva realidad, corresponde un reto importante la modernización, el cambio estructural y especialmente la definición de políticas públicas para hacer frente a las necesidades de una amplia población demandante de desarrollo económico, político y social.

Por ello, el inicio de la primera parte -en el Capítulo I-, se dedica a establecer el marco conceptual y los antecedentes de la Banca de Desarrollo. Los Bandes forman parte de la Administración Pública Paraestatal que, conjuntamente, con las dependencias de la Administración Centralizada constituyen la Administración Pública en México, base fundamental de organización utilizada por el gobierno para cumplir con los fines del Estado Mexicano, entre otros, establecer la justicia, satisfacer las necesidades sociales, lograr el bien común, generar riqueza para garantizar la autosuficiencia, mantener vigente la constitución, la soberanía, la independencia y la libertad de la comunidad política a la que representa.

Los antecedentes más remotos de la Banca de Desarrollo se encuentran en el siglo XIX, al crearse grandes instituciones financieras como una respuesta a la creciente industrialización de los países europeos necesitados de financiamiento sobre todo de largo plazo; años más tarde tuvieron un nuevo impulso surgido de las necesidades de reconstrucción después de la primera guerra mundial. En nuestro país, los Bancos de Desarrollo iniciaron su actividad con el Banco de Avío, institución de crédito oficial con el objeto de establecer en el territorio telares y

manufacturas de algodón. Fue la primera institución de fomento de la industria nacional.

Dado que la Banca de Desarrollo presenta características diferentes en las diversas regiones del mundo, se consideró importante describir las más generales, proporcionando una visión desde los inicios, su transformación a lo largo del tiempo y la última etapa de su desarrollo, particularmente en las dos últimas décadas del siglo XX. Con referencia a los Bandes en nuestro país se escribieron los rasgos generales de la evolución desde su creación en la década de los veinte, siendo México uno de los pioneros en la fundación de este tipo de instituciones; pasando por la etapa post-revolucionaria, la era de su crecimiento y de su consolidación, el lapso de su transformación, hasta llegar al impacto de la crisis financiera de 1994-1995 en dichas instituciones, todo ello con el propósito de entender el papel que desempeñaba antes del cambio de paradigmas económico-financieros, que afectó no sólo al ámbito económico, sino al político y social del país.

El Capítulo II se orienta a explicar la estructura del sistema financiero mexicano; en la actualidad es casi imposible concebir el funcionamiento de la economía sin la presencia de instituciones financieras, que enmarcan la acción de los Bandes. A continuación se especifica la estructura jurídica-administrativa general de los Bancos de Desarrollo, así como su marco estratégico la reorientación operativa y la reforma institucional durante el período 1997-2000.

Con objeto de conocer la actividad de la Banca de Desarrollo, el Capítulo III se integra con un perfil evolutivo de tres Bancos importantes: Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin), Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. (Bancomext), y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras). Dichas instituciones, fueron seleccionadas no solo por contar con los mayores recursos financieros, o por sus operaciones bancarias y de fomento al desarrollo mexicano, sino también, por su permanencia y experiencia que data de la década de los años treinta; su relevante actuación dentro de los mercados financieros nacionales y extranjeros; su presencia y penetración en el territorio nacional como instrumento de canalización de créditos y su larga competencia como agente financiero del Gobierno Federal. De igual forma por la especialización y posición que han logrado frente a los organismos internacionales, particularmente por la confianza obtenida ante el exterior. Todas ellas características esenciales de instituciones bancarias de gran envergadura.

Una vez descrito el marco general de actuación de los Bandes como instrumento de los gobiernos en turno para desarrollar al país desde los ángulos de: fomento al desarrollo estatal, municipal y federal especialmente en infraestructura como es en el caso del Banobras; de apoyo a empresas públicas y privadas así como el impulso del mercado de valores, principalmente por la Nacional Financiera, y de desenvolvimiento del sector exportador del país, responsabilidad del Bancomext; en el Capítulo IV se hace un análisis de los principales obstáculos a su desempeño. Con ello, se inicia la parte esencial del presente trabajo; de entrada

se describe el cambio de paradigmas universales que han obligado a los gobiernos de prácticamente todas las naciones del mundo a modificar su estructura económico-financiera con repercusiones lógicas en las políticas y sociales, cada vez más criticadas. Se analiza, por consiguiente, la validez de la intervención estatal siempre cuestionada por la iniciativa privada recibiendo el calificativo de excesiva penetración en actividades económicas; concepto apoyado por defensores de las ideas neoliberales que consideran sólo de competencia al capital privado en detrimento de los recursos públicos. Aquí se reflexiona sobre la determinante intervención del Estado, fundamentalmente en la elaboración de las políticas públicas; la necesidad de su ingerencia bajo otra visión, moderna, actualizada en donde la política económica no sea competencia de los mercados globales; debe incluirse además, a otros sectores de la actividad política, económica y social y sobre todo porque el resguardo de la política económica nacional es un mandato del pueblo mexicano.

El Capítulo V se aboca a definir el nuevo papel que se propone para la Banca de Desarrollo, su misión, los objetivos principales y lo que se ha subrayado en la tesis como pautas de desempeño, principalmente en la captación de recursos financieros y la optimización de sus fuentes; la canalización de los créditos y los riesgos asociados; la asistencia técnica como valor agregado y los sectores de atención crediticia; todas ellas actividades observadas como básicas dados los nuevos paradigmas universales. Se proporciona también una reciente visión sobre la estructura institucional de los Bandes. Al definir el nuevo papel que se considera deben tener los Bancos de Desarrollo, se pretende comprobar, la permanencia actual y vital de los Bandes como instrumentos útiles al gobierno para fomentar y regular la actividad económica del país, utilizando el capital por la vía del crédito a plazos, como principal detonador de desarrollo económico en beneficio de los sectores sociales demandantes que no tienen acceso al crédito bancario comercial y requieren la atención del Estado como rector de la economía en beneficio de la población mexicana.

Se afirma la necesidad de transformar a los Bandes, porque su modelo se ha agotado. Por una parte, el cambio de paradigmas ya mencionado, que implicó además de la apertura comercial la retracción del Estado en cuanto a la atención y apoyo de diversos sectores y actividades, y por la otra, la organización de varios bancos de desarrollo limitándose a funciones de segundo piso, la crisis económica de 1994-1995, el colapso de la banca comercial y la dificultad de las instituciones de fomento para captar recursos financieros en términos adecuados para el cumplimiento de sus objetivos, todo ello ha provocado que ya no se vislumbre un impacto importante en el financiamiento del desarrollo. Los enormes retos que plantea el desarrollo obligan a combinar los esfuerzos público y privado. Al igual que la banca privada internacional y nacional que se fusiona y multiplica sus servicios, la banca de desarrollo podría seguir un proceso similar y renovarse, modernizarse y actualizarse de acuerdo con las necesidades del país, convirtiéndose en un detonador de proyectos de desarrollo económico y social, en los que participen los sectores público, privado y social.

Se propone la fusión de Nacional Financiera, S. N. C. y el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. porque juntos lograrían coadyuvar al desarrollo económico de México, proporcionando apoyo financiero y técnico a los sectores productivos, para las grandes empresas y particularmente a la micro, pequeña y mediana empresa con la finalidad de incrementar el ahorro interno –durante mucho tiempo rezagado por los criterios gubernamentales-, elevar la productividad y lograr la exportación de productos competitivos, fortaleciendo su función de agente financiero del Gobierno Federal. Se propone aprovechar su experiencia en el desarrollo del sistema bancario y el mercado de valores para lograr el financiamiento de la infraestructura básica, el fomento al desarrollo industrial y explotar la apertura a la competencia global. De igual forma, se considera la permanencia y modernización del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S .N .C. como condición para lograr el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura y servicios públicos, y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales especialmente los medios y pequeños con el propósito de contribuir al desarrollo que demanda la sociedad mexicana.

Los Bandes deben volver al rol, que se encuentra en sus funciones y objetivos originales, y rediseñarse como obligación para propiciar una actualización institucional. Retomar acciones como, en el caso del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S .N .C., en el desarrollo de la construcción y vivienda, a fin de promover el desarrollo empresarial privado y aglutinar los esfuerzos que hacen algunos fideicomisos y entidades públicos –Fovi, Fonhapo y el Infonavit- que podrían ser fusionados en el Banobras bajo un nuevo esquema de financiamiento de la industria de la construcción y vivienda en el futuro.

La Banca de Desarrollo debe tratar de aprovechar los beneficios del cambio de paradigmas a nivel mundial, como son las fusiones y uniones de empresas para fortalecer una rama económica, así como los megaproyectos de inversión destinados a crear o fortalecer un núcleo de desarrollo para una amplia zona geográfica, que puede abarcar a más de una entidad federativa e incluir a todos los sectores económicos susceptibles de crecimiento en la región. O puede contribuir con estudios de viabilidad, por las externalidades que generan y por la necesidad de un enfoque más amplio que el existente en los ámbitos de gestión; y apoyar con ingeniería financiera los proyectos de agua potable y alcantarillado, los mercados públicos, las centrales de abasto, el desarrollo de reservas territoriales, etc., como algunos ejemplos de proyectos de infraestructura urbana y municipal, sin descuidar la protección de los recursos originales prolíficamente obsequiados por la naturaleza..

Se sustenta que la participación de la iniciativa privada en la Banca de Desarrollo es de complementariedad, no de sustitución, se requiere su participación para ampliar su capacidad de cumplimiento de metas y en los casos que se requiera dotar a México de la competitividad que se necesita a escala internacional. La participación del sector privado no debe competir con la actuación de los Bandes, cada uno tiene sus finalidades trazadas, el privado en el campo mercantil y la banca de desarrollo en el espacio de lo público. La complementariedad de

funciones entre la banca de desarrollo y la comercial es fundamental para apoyar la modernización económica del país; sin embargo, no debe entenderse como una simple suma de partes, sino como una acción coordinada que busca efectos sinérgicos en el financiamiento del desarrollo. Considerar y concretar su función complementaria y subsidiaria como parte integrante del sistema financiero.

El concepto de rentabilidad, en el caso de la banca de desarrollo, igualmente debe ser materia de redefinición, habrá de figurar en el juego de decisiones en las que se incluyan variables propias de la actividad de fomento dentro del marco de la política económica que defina el Estado. En comparación con los bancos comerciales, los Banded, deben decidir sus inversiones atendiendo más a las posibilidades de crecimiento económico, desarrollo social y calidad de la gerencia que a la seguridad y calidad del crédito. Dadas sus condiciones de entidades de desarrollo, deben tomar en cuenta las necesidades y preferencias de los peticionarios y el beneficio potencial que de las inversiones propuestas puede obtener la economía. La rentabilidad de los proyectos financiados debe estar en función de su vinculación con las prioridades de la política de desarrollo económico del país, en el marco de una economía abierta, orientada a la obtención y mantenimiento de estándares de eficiencia y calidad internacionales.

El acceso al capital en términos competitivos es condición esencial del crecimiento de la banca de desarrollo. En los últimos años, y en particular a raíz de la crisis financiera de 1995, los Banded no han tenido una respuesta integral, similar en objetivos y alcance a la diseñada para la banca privada a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y después del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Como resultado, los bancos que han sobrevivido se han visto invariablemente mermados en cuanto a su capacidad operativa y eficacia para cumplir con sus metas institucionales. El problema de origen ha sido la falta de definiciones políticas de fondo respecto al papel de la banca de desarrollo y su relación con la banca privada. Asimismo, la falta de autonomía operativa, al pretender utilizar a los bancos como brazo operativo del gobierno, ha impedido su consolidación como instrumentos estratégicos de desarrollo.

La principal fuente de recursos de la Banca de Desarrollo consiste en la emisión de bonos o papel comercial, por lo que los recursos de largo plazo invariablemente provienen del exterior, que tienen en última instancia la garantía gubernamental. El acceso de los Banded a los mercados financieros se basa en dos factores: una adecuada posición de capital y un nivel competitivo de rentabilidad. Su capitalización va de la mano con la fijación de objetivos, metas y requisitos de desempeño para cada institución. Por ello hay que adoptar decisiones explícitas acerca de los objetivos de cada institución y, en función de ello, dotarlos de un adecuado nivel de capitalización a lo largo de un período definido y de acuerdo con un programa realista de capitalización. Debe evitarse forzar a la institución a alcanzar objetivos inviables. Se deben fijar requisitos y metas de desempeño acordes con la naturaleza y sus funciones de cada banco, no incursionar en diversas actividades en cumplimiento de instrucciones gubernamentales, que han

contribuido a la acumulación de costos no asumidos directamente por el gobierno, y a la pérdida de eficiencia institucional. Y definir qué actividades de desarrollo requieren subsidios gubernamentales, transparentando costos, evitando la confusión resultante de subsumirlos en las operaciones normales. Por último, dotarlos de autonomía operativa bajo lineamientos estratégicos y operativos claramente definidos, y bajo requisitos y metas de desempeño explícitos.

Al término del trabajo, el capítulo VI trata sobre las tendencias y perspectivas a nivel mundial y en nuestro país que podrían afectar la actividad de la Banca de Desarrollo. Se incluye la posición de los organismos internacionales de fomento como el Banco Mundial que han adaptado su papel, a medida que termina el siglo XX, al otorgamiento de préstamos y sus servicios de asesoría no financiera a las nuevas condiciones; continúa enfocado en combatir la pobreza, pero el poder emergente de los mercados globalizados ha sugerido una nueva definición de la estrategia del Banco contra la pobreza, conmina a los países con economías emergentes a fomentar un crecimiento económico más rápido y distribuir sus beneficios de una manera más equitativa; ello constituye un nuevo enfoque. Ya no es el dador de préstamos que complementaban las estrategias de los gobiernos nacionales que dedicaban una gran proporción de sus presupuestos gubernamentales para la construcción de instalaciones agrícolas e industriales, con frecuencia operadas por compañías de propiedad estatal, protegidas por los aranceles, para fomentar el crecimiento económico. Para el Banco Mundial esa época ya pasó. Ahora sustenta que la autonomía y los presupuestos que los estados disfrutaron en un tiempo se han desgastado. Que los mercados ofrecen múltiples oportunidades para incrementar los ingresos y la calidad de vida, más allá de la capacidad del sector estatal; esto ha impulsado al Banco Mundial a cambiar su otorgamiento de préstamos para ayudar a los gobiernos a medida que se adaptan a esta situación, con una parte del financiamiento grande y creciente dedicada a la reforma de la política económica, a reforzar las instituciones, la reforma del sector financiero, el ejercicio del poder, los servicios sociales y las redes de seguridad. Para el Banco Mundial, los mercados han desarrollado la capacidad de disciplinar a los estados, de castigar sus errores y de desenmascararlos; de esta manera justifica que se hayan dado las rápidas alzas y los repentinos hundimientos de los flujos de capital privados para los países en vías de desarrollo en la última década.

Con esos antecedentes, se llega al establecimiento de las principales conclusiones de la tesis, abordando varios ámbitos como son la política económica nacional e internacional, la necesidad de contar con instituciones financieras sanas pero sobre todo que cumplan con sus objetivos y metas, dentro de su ámbito de competencia, la permanencia de su actividad no se fundamenta en que sea un Banco que funcione como primer piso o segundo, discusión que ha resultado estéril, realmente la cuestión central es, en qué forma su intervención financiera, puede contribuir a mejorar el proceso de desarrollo del país. Es preciso avanzar, en la falta de coordinación entre los distintos bancos de desarrollo y unificar sus diferencias en el manejo de sus recursos. Respecto a la supervisión y regulación ejercida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conjuntamente

con otras instancias del Ejecutivo, debería ser analizada para valorar si con la experiencia de más de sesenta años en el manejo y operación de recursos financieros por la Banca de Desarrollo, ha logrado constituirse en una base sólida reconocida internacionalmente, con posibilidades de modernizarse, actualizarse y con ello reestructurarse institucionalmente con autonomía, a fin de que contribuya a impulsar el proceso de crecimiento de México en las nuevas etapas que está viviendo el país.

El trabajo que aquí se presenta ha debido superar diversas dificultades, especialmente de acceso a la información, por la naturaleza del campo, -el sector financiero se sustenta en la confianza, a veces entendida como confidencialidad y en el manejo de variables que requieren datos veraces y oportunos- y un contexto de cambio acelerado tanto en las propias instituciones como en las organizaciones del exterior; sin embargo, pienso que he sabido afrontar el reto y que ésta es una etapa adicional en mi desarrollo profesional.

Primera Parte

Capítulo I

Marco Conceptual y Antecedentes

1. El Estado Mexicano

1.1. Concepto de Estado

Las definiciones denominadas sociológicas responden, a la tendencia de definir al Estado como una forma social con caracteres específicos diferentes de las restantes. Ese carácter diferencial es el poder. Uno de los representantes de esa concepción fue George Jellinek; considera al Estado como una unidad de asociaciones de hombres asentados en un territorio, dotada de poder originario de mando.¹ Para Hans Kelsen, el Estado no es ni un simple fenómeno de poder, ni uno exclusivamente jurídico. Es algo más que una concentración de fuerzas sociales, asimismo, su realidad no termina donde acaba el orden legal, como una jerarquizada y lógica conexión de normas jurídicas.² Por el contrario, como lo demostró, Hermann Heller, el Estado es la organización que tiene por objeto la actuación autónoma de la función política en un territorio delimitado, en virtud del tipo de convivencia social sobre zonas geográficas determinadas, influenciado por la etapa cultural y económica del mundo. Se refería al Estado como una estructura de dominio constantemente renovada a través de una obra común, actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un territorio determinado. Parte del hecho de que el Estado es un producto histórico, una estructura que se forma dentro de una mayor que es el ciclo histórico-cultural donde aparece, condicionado por ciertas circunstancias sociales y requerido por un tipo singular de exigencias, antes no conocidas.³

El Estado es un término utilizado por la Ciencia Política, de manera general, para designar toda unidad política organizada de un país, cualquiera que sea su momento histórico y sus características; se emplea de modo más concreto para indicar la forma de organización política surgida en el occidente europeo después del renacimiento, el llamado Estado Moderno, y se reserva la palabra Estado para señalar el régimen de Estado, es decir, una organización que reúna ciertos requisitos no sólo de orden formal, sino también espiritual. Como se observa es un concepto amplio y a la vez precisa su carácter de organización política.

¹ Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. Compañía Editorial Continental, S.A. Segunda Edición. México, D. F. 1958. Capítulos. V, VI y XIII Págs. 647.

² Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. México, Editorial Nacional. 1948. Capítulos. I y IV.

³ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. Cuarta Edición en Español. México, D. F. 1961. Págs. 341.

Algunos autores consideran al Estado como un fenómeno específico de la realidad política cuya definición, incluye aspectos tales como: **a)** está basado en un grupo social establemente asentado en un territorio determinado unidos por vínculos políticos, resultantes entre algunos, de intereses económicos, sociales, de defensa militar, de ideas que tienden a la nacionalización; **b)** la organización de esa unidad social la realiza a través de un orden jurídico, resultante de un derecho fundamental, la constitución, que contiene el equilibrio y los principios de orden y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios; **c)** en esa unidad existe un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado; y **d)** ese orden como el poder que lo garantiza, tiende a realizar el bien común del grupo, sus elementos esenciales formales son el orden y la justicia y sus elementos materiales son los diversos fines concretos que el Estado se ve obligado a asumir.⁴

1.2. El Estado Mexicano.⁵

Aceptando dichos lineamientos teóricos, se tratará de describir las características generales del Estado Mexicano, a partir de su estructura y función que ejerce dentro de la realidad social. No puede darse evidentemente el fenómeno del Estado sin territorio, sin pueblo, sin ordenación jurídica y sin un alto desarrollo de la economía y de la vida social; más ninguno de tales factores, por sí solos o todos juntos, como lo ha demostrado Hermann Heller, alcanzan a explicar la acción cualitativa e intransferible que el Estado realiza en la sociedad actual.

La evolución política de México, se encuentra en las leyes que han regido la formación y la función del Estado, pero no solamente un conjunto de normas —el derecho—, sino también la acumulación de poder social. La Independencia separó bruscamente al país del proyecto hispánico que se le tenía preparado. Se trataba de la actuación del Estado absoluto español, en actitud de conquista material y de catequización religiosa, en virtud de lo establecido por la Iglesia católica de aquel momento, al cual políticamente se le subordinaba, a cambio del servicio que debía prestar a sus designios teológicos y morales, ello sin contar con los factores tributarios. A la hora de la Independencia, la realidad estaba notoriamente desnivelada en relación con los planos occidentales de la política y de la cultura. Por medio de la conquista y de la civilización españolas, habíamos comenzado a desarrollar nuestro mestizaje. Los canales de la fusión cultural habían quedado claramente delineados. La difusión de la lengua española y de la religión católica, habían sido un éxito. La colaboración del blanco criollo por el matiz de las regiones y la sensibilidad autóctona dio lugar a un humano distinto y novedoso. Sin embargo, nuestro ambiente era ya otra vez un nuevo atraso. Europa había

⁴ Diccionario de Política y Administración. Obra de Compilación y Síntesis de varios autores, coordinados por Mario Martínez Silva. Tomo A-F. Editado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Primera Edición. México, D. F. s/f. Pág. 756.

⁵ Este apartado se realizó teniendo como base el artículo "Características del Estado Mexicano" de Corrales Ayala Rafael. *México 50 años de Revolución. III. La Política* Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, D. F. 1961. Pág. 51-79.

seguido su curso, ya venía de la Revolución francesa, y con ella, se había preparado el ambiente del individualismo y liberalismo. La incipiente vida política de México era anárquica, no había un puente entre la clausura del viejo régimen y la nueva etapa independiente. Las clases conservadoras contestaban tácitamente con una negativa a toda reforma. En otras palabras, lo que deseaban era no arriesgarse a pasar de la colonia al liberalismo; querían incluir el sistema de gobierno colonial en las nuevas formas políticas. Pero el problema político de México en la primera mitad del siglo XIX se fue alejando cada vez más del campo de las soluciones pacíficas. Llegó un momento en que los antagonismos surgidos entre las distintas direcciones de poder social se agudiza de tal manera, que repudian un tratamiento estrictamente político, y fue preciso acudir a los medios violentos de solución.

Sobrevino así la aguda crisis política de México en el siglo XIX, marcada por la impotencia del Estado, para insertar dentro de un plan unitario de cooperación social las diferentes direcciones de poder que se movían en el país. Por un lado eran las fuerzas sociales que habían estado sometidas a un plan político unitario y quedaron sueltas en actitud beligerante frente a aquellas otras que el movimiento de Independencia, al impulso de las nuevas ideas, había engendrado. Las más importantes de todas ellas eran, la Iglesia católica, y el ejército profesional, que se había opuesto durante diez años a la emancipación. El ejército, a la hora de redactarse la Constitución de 1824, era una clase perfectamente formada, surgida de una guerra que había durado más de once años, y que había trastocado muchas veces sus deberes, convirtiéndose en uno de los factores determinantes de la crisis política que agitó a la República en sus primeras décadas.

Una vez aceptado que el Estado no es una entidad estática, que vive inmerso en un proceso histórico, de modo que sus antagonismos no permanecen siempre los mismos, logran complicarse o desaparecer, por la presencia de otros nuevos y una vez admitido que la función esencial del Estado es la solución política de las contradicciones del país, se puede afirmar que lo característico del Estado Mexicano está precisamente en que le corresponde resolver las oposiciones políticas de una colectividad nacional. Al Estado Mexicano le ha tocado resolver, a un mismo tiempo, los problemas derivados de la heterogeneidad popular, los que origina la democracia y aquellos que surgen de ensayar el ejercicio de una forma de gobierno que demanda un alto grado de nivelación social, en un medio corrugado por profundas diferencias económicas. A este marco, se debe agregar los problemas propios de una sociedad que inicia su desarrollo capitalista, en medio de una época en que el socialismo proclamaba soluciones, y en medio de una comunidad receptora de utopías socialistas.

En el siglo XVIII, el Estado Mexicano realizó síntesis constructivas y eficaces de la realidad social. Logró instalar en la norma constitucional las principales soluciones del liberalismo; se inició la separación de la Iglesia y el Estado; se adoptó el sistema federal y de la forma republicana de gobierno; se consagró el subjetivismo de la libertad; la implantación de la escuela laica; supresión de la propiedad comunal; neutralidad económica del Estado y el advenimiento de un régimen de

economía semicolonial. El liberalismo mexicano, olvidó la condición del campesino, de tal forma que fue una de las causas que determinaron la acumulación de problemas sociales que se fueron pasando por alto durante todo el siglo XIX, hasta que vino la Revolución a conferirles la atención que su importancia demandaba. La síntesis política que los tradicionalistas no supieron plasmar, y que los liberales tampoco pudieron ofrecerle del todo al país, porque eran los inmediatos contradictores de los primeros, cristalizó en la Constitución de 1917.

La Constitución de 1917, es una selección de diversas soluciones políticas tomadas de distintos momentos de la historia mexicana. Ella aceptó la herencia de la Reforma, al separar las esferas de acción del Estado y de la Iglesia. Al estructurar la nueva organización de la tierra, y de la riqueza patria, ha tenido en cuenta principios jurídicos y de organización social postulados y puestos en práctica por el imperio español. Asimismo, del liberalismo ha conservado la acotación de una zona de libertad para el hombre frente al poder público y la división de poderes. Y ha superado su neutralidad ante el problema social creado por la dinámica de la producción económica, sentando las bases para que el Estado se convierta en un regulador de las relaciones entre el trabajo y el capital. Lo que caracterizó al estado mexicano, durante el período post-revolucionario fue el ser un órgano realizador de la nivelación cultural e histórica del pueblo de México, mediante un orden jurídico que, además de enunciar un acomodamiento de poder idóneo al objeto, formula una profunda aspiración nacional y un programa de vida.

La Constitución ha sido modificada a partir de esa época, respondiendo a las necesidades de los gobiernos por adaptarse a los movimientos sociales, tanto dentro del país como los mundiales, de tal forma que se han cambiado los principios ideológicos que dieron vigencia a sesenta años. Se comprueba que el Estado no es una entidad estática, que vive inmersa en un proceso histórico, de tal forma que los antagonismos no permanecen siempre los mismos, se complican, desaparecen, por la presencia de otros nuevos, por lo que le toca al Estado encontrar soluciones políticas a las contradicciones del país. Esta tesis, aborda una pequeña arista de una de las tantas contradicciones que se dan en el Estado Mexicano.

El actual artículo 40 constitucional, menciona que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Carta Magna. El pueblo⁶ ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la

⁶ En su artículo 41 de la Carta Magna. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno. Capítulo I. Título Segundo.

Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

2. El Gobierno y la Administración Pública en México.

2.1. EL Gobierno Mexicano

Juan Jacobo Rousseau, dentro de su *Contrato Social* determinó que Gobierno o Suprema Administración es el "...ejercicio legítimo del poder ejecutivo y príncipe o magistrado al hombre o al cuerpo encargado de esta administración."⁷ considera al gobierno como un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política.⁸

Coincide ampliamente con la naturaleza del Gobierno Mexicano el estudio del sistema constitucional inglés que le permitió al barón de Montesquieu llegar a los siguientes planteamientos: a) las funciones del estado son tres: la legislativa, la ejecutiva y la judicial; b) para garantizar la libertad política de los individuos es indispensable que esas funciones se desempeñen mediante tres órganos diferentes del estado: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial; c) no deben reunirse dos funciones en un solo órgano, porque ello conduce al absolutismo, es decir, al abuso del poder; d) la función ejecutiva y la función judicial tienen naturaleza semejante: ambas atienden al cumplimiento o ejecución de las leyes, pero deben estar separadas en órganos o poderes diferentes porque las leyes que ejecutan son diferentes.⁹

El Gobierno Mexicano tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendida como el marco jurídico general dentro del cual deben actuar los gobernantes y los gobernados; el régimen representativo donde los gobernados participan en la elaboración y ejecución de las normas; el principio democrático de acuerdo con el cual los gobernantes deciden tomando en cuenta la voluntad de las mayorías y el principio de voluntad popular que faculta al pueblo para darse la forma de gobierno que considere adecuada y modificarla cuando sea necesario. "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."¹⁰ El Poder Legislativo, se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.¹¹ Ambas Cámaras se componen de representantes de la Nación, electos por votación popular, mediante la designación de candidatos de partido. El

⁷ Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Editores Mexicanos Unidos. México, D. F. 1985. Págs. 207.

⁸ Ídem. Pág. 31.

⁹ Tomado de Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. 1. Bases y Estructura. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México, D. F. 1984. Pág. 103.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 49. De la División de Poderes. Capítulo I. Título Tercero.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 50.

Poder Ejecutivo, se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, su elección es directa y en los términos que disponga la ley electoral.¹² El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito; la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funciona en Pleno o en Salas.¹³ La división de poderes no implica que cada uno ejerza sus funciones aisladamente; son independientes en su forma de organizarse y de actuar, pero además, deben complementarse para que se formen parte de un todo: el Estado Mexicano.

El Gobierno es la parte organizada del Estado, su dominio lo manifiesta a través de los órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos políticos y administrativos dentro del marco constitucional y disposiciones emanadas de ella; su razón de ser es procurar el buen funcionamiento del Estado. Busca el equilibrio entre los diversos grupos sociales y cumple compromisos, demandas y necesidades. Su función es ver por la comunidad basándose en la ética, la justicia y la moral pública que implica el respeto a los principios políticos. Las actividades correspondientes a cada poder se vinculan a fin de que el Legislativo complete la formulación, división, análisis y aprobación de las leyes que han de regir en el país, el Poder Ejecutivo, como parte ejecutora, le corresponde aplicar dichas leyes y el Poder Judicial vigilar su cumplimiento. “La actuación del gobierno es eminentemente política, en cuanto no es simple administración, es decir, actividad aplicadora del derecho administrativo, sino por cuanto se produce como actividad libre no reglamentada, tejida por decisiones autónomas frente a conflictos cuyas soluciones no están previstas ni pueden derivarse de la simple interpretación lógica del sistema legal.”¹⁴

2.2. La Administración Pública en México.

La Administración Pública en el país, tiene su base en el artículo 90 constitucional que a la letra señala: “La Administración Pública Federal 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 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

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 80. Del Poder Ejecutivo. Capítulo III

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 94. Del Poder Judicial. Capítulo IV.

¹⁴ Corrales Ayala, Rafael. Op. Cit. Pág. 61.

seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal. Las Dependencias que integran la Administración Pública Centralizada, son órganos subordinados directamente al titular del poder ejecutivo y se encargan de los asuntos administrativos; cumplen funciones de carácter político y normativo a nivel nacional. Las Entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal o Descentralizada tienen características diferentes entre sí, son creados por una ley, un decreto, un acuerdo, o un contrato; tienen normalmente patrimonio propio, participa el ejecutivo, a través de la Dependencias, en sus órganos de gobierno, consejos de administración o comités técnicos, según sea su naturaleza, mantienen diferentes posiciones de poder real, aunque cuentan con cierta autonomía administrativa, son sujetos de diferentes tipos de vigilancia y control, desde un sistema de trabajo llamado sectorización, que consiste en ordenar a las entidades de la administración pública paraestatal bajo un sector de actividad económica y social con la finalidad de coordinar y controlar su actividad por una Dependencia, hasta autorizarle la disposición de sus recursos, con la finalidad de elevar su eficiencia y fortalecerlas como instrumento básico del Estado rector del desarrollo del país. En las entidades de la Administración Paraestatal coordinadas se producen las funciones operativas y en las dependencias del ejecutivo, las normativas de control y evaluación sectorial.

Es la Administración Pública Paraestatal, donde se inserta la Banca de Desarrollo en México, tema central de la tesis que se sustenta, por ser instituciones nacionales de crédito, utilizadas por el Ejecutivo Federal para fomentar el desarrollo económico, social y político del país.

El fundamento legal en que se basa la intervención del Estado Mexicano para utilizar a la Banca de Desarrollo para fomentar el desenvolvimiento económico, social y político del país, se encuentra principalmente en los artículos 25, 26, y 28 constitucionales:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado tiene la obligación de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que le otorga la Carta Magna. Al desarrollo económico nacional deben concurrir, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

Al sector público se le encarga, de manera exclusiva, las áreas denominadas estratégicas que comprenden los correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; acuñación de moneda y emisión de billetes, y las que determine por ley el Congreso de la Unión. Manteniendo el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

El Estado participa por sí o con los sectores social y privado, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad se deberá apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establece los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Así como se alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y promoverá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.¹⁵

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinan los objetivos de la planeación. La planeación debe ser democrática, con la participación de los diferentes sectores sociales, debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad. Se elabora un plan nacional de desarrollo al que se sujetan obligatoriamente los programas de la Administración Pública, con criterios para la formulación, instrumentación y control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Al Ejecutivo Federal se le faculta para coordinar mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares la elaboración y ejecución del Plan.¹⁶

¹⁵ Artículo 25° Constitucional.

¹⁶ Artículo 26° Constitucional.

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a títulos de protección a la industria.

El Estado debe contar con los organismos y empresas que requiera para el manejo eficaz de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado debe tener un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario debe ser procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. No constituye monopolio las funciones de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses, o del interés general vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en donde se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de las entidades federativas y previa autorización de las legislaturas respectivas.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.¹⁷

¹⁷ Artículo 28º Constitucional.

Con base en los anteriores preceptos constitucionales, la Ley de Instituciones de Crédito¹⁸, señala en su artículo 4º. Que el "Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a un amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios." Por lo 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"

De esta manera, la Banca de Desarrollo basa su operación en la Ley de Instituciones de Crédito, por ser una institución facultada para ejercer las funciones de banca y crédito; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, por ser entidad integrante de la Administración Pública Federal en su vertiente de Administración Pública Paraestatal; en la Ley Federal de Entidades Paraestatales reglamentaria en lo conducente del Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal; en sus propias leyes orgánicas publicadas para cada institución y en todos los ordenamientos que emita el Poder Ejecutivo siempre que no se oponga a los preceptos antes descritos y complementen en las materias y asuntos que no sean regulada. Además, forma parte del sector administrativo que coordina actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con los señalamientos conceptuales antes descritos, se esbozará en el siguiente numeral los antecedentes de la Banca de Desarrollo para poder analizarla y sustentar la necesidad de su permanencia en nuestro país.

¹⁸ Ley de Instituciones de Crédito. Publicada en el D.O. el 18 de julio de 1990. Modificada por última vez por decretos publicados los días 22 de julio de 1994; 15 de febrero de 1995, por la *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, del 28 de abril de 1995; así como por decretos del 17 noviembre de 1995 y 30 de abril de 1996, y por el *Decreto de Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas y Adiciones a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor*, publicado el 23 de mayo de 1996.

3. Concepto de Banca de Desarrollo.

Recibe el nombre de Banca de Desarrollo (Bandes) al conjunto de instituciones financieras ya sean gubernamentales, privadas o con aportación de capital del Estado que ofrecen movilización y canalización de capital a plazos hacia sectores productivos de la economía de países, principalmente en desarrollo.

4. Precedentes Históricos.

Se remontan al inicio del siglo XIX; con la creciente industrialización de los países europeos se crearon grandes instituciones financieras, muchas de ellas financiadas por los gobiernos. La más antigua fue la *Société Générale pour Favoriser l'Industrie Nationale*, en Holanda durante 1822. En Francia, entre 1848 y 1852 surgieron instituciones financieras que otorgaban financiamiento a largo plazo tales como el *Crédit Foncier*; *Comptoir d'Escompte* y *Crédit Mobilier*.

Años más tarde, para enfrentar las necesidades de reconstrucción de la primera guerra mundial se dio un nuevo impulso al desarrollo de instituciones financieras públicas: en 1919 Bélgica creó la *Société Nationale de Crédit a l'Industrie* y Francia estableció el *Crédit National*; en 1928 Polonia creó la Banca Nacional; Finlandia, el Banco de Hipoteca Industrial, y Hungría, el Instituto Hipotecario Industrial. En 1933 Italia creó el Instituto Mobiliario y el Instituto para la Reconstrucción Industrial. En términos generales las instituciones tenían por objeto proveer financiamiento a largo plazo a nuevos sectores industriales, especialmente en la producción de acero y la construcción naval.

En México se fundó el Banco de Avío, institución de crédito oficial con el objeto de establecer en el país telares y manufacturas de algodón. Fue la primera institución de fomento de la industria nacional en cumplimiento de la ley del 16 de octubre de 1830 que estableció el destino del producto del impuesto a los géneros corrientes de algodón. Dichos recursos se dirigieron a la colonización y defensa de Texas y por otro al fomento de la industria artesanal de hilados y tejidos de algodón.¹⁹ El Banco de Avío constituye el antecedente más próximo de los Bancos de Desarrollo del país.

Los Bancos de Desarrollo del siglo XX asumieron nuevas características, la propiedad de las entidades se distribuyó entre numerosos intermediarios financieros, y el énfasis de sus operaciones fue el financiamiento suplementario mediante *arreglos de cofinanciamiento*. La reconstrucción que siguió a la segunda guerra mundial dio lugar a nuevas instituciones financieras gubernamentales, tales como la *German Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KfW)* en Alemania y en Japón, la primera institución de este tipo fue el *Reconstruction Finance Bank (RFB)*, fundado en 1947, cuya misión fue financiar la reconstrucción después de la

¹⁹ Bancomext. *El Banco de Avío y Fomento de la Industria Nacional*. Colección de documentos para la Historia del Comercio Exterior de México. Segunda Serie. III. México, D., F., 1966; p.14.

guerra; después fue sustituido por el Japan Development Bank (JDB), de propiedad gubernamental y los tres bancos privados de crédito a largo plazo que apoyaron la industrialización en las décadas de los cincuenta y los sesenta.²⁰

5. Características Generales

Los antecesores de los actuales Bancos de Desarrollo en el mundo fueron las organizaciones de financiamiento industrial formadas tanto en Europa como en Norteamérica. Es a partir de los años cincuenta, cuando su número aumentó rápidamente debido a la preocupación de los países en desarrollo de encontrar mecanismos que aceleraran su crecimiento económico y sobre todo estimularan la industrialización. Para 1964 se contaban más de 100 bancos en todo el mundo subdesarrollado.²¹

A partir de la década de los sesenta, el Banco Mundial y sus entidades coordinadas: la Corporación Financiera Internacional y la Asociación Internacional de Desarrollo, alentaron la creación de bancos privados de desarrollo, otorgándoles asistencia técnica para su creación y funcionamiento, incluso el reclutamiento de directivos y entrenamiento del personal, así como ayuda financiera mediante préstamos o participación en su capital.

Se sumó a dicha ayuda el Banco Interamericano de Desarrollo y los programas de asistencia de los países industrializados: Estados Unidos, Inglaterra y Francia. El primero de ellos comprometió millones de dólares en varios tipos de bancos de desarrollo. Inglaterra asistió a los bancos de países de la Commonwealth y Francia a los de la antigua África Francesa. Alemania y Japón se unieron con su generosa asistencia. Los bancos de desarrollo han servido en muchos casos para dotar de fondos, con frecuencia en moneda extranjera, a empresas demasiado pequeñas para obtenerlos directamente.

La creación de los bancos de desarrollo respondió fundamentalmente a la necesidad de hacer frente a requerimientos de crédito no atendidos por la banca comercial, y/o, en algunos países como respuesta a movimientos ideológicos nacionalistas. Los bancos comerciales de manera tradicional no habían financiado inversiones de capital; en general se habían limitado a suministrar dinero a corto plazo, con frecuencia a elevados tipos de interés y de preferencia a empresas establecidas e importantes. En los países desarrollados típicos, los inversionistas preferían las rentables a corto plazo y desdénaban las inversiones con crecimiento gradual; además de preferir las inversiones en empresas comerciales y en inmuebles o el envío de fondos al extranjero, a los azares de las nuevas empresas industriales. Normalmente los países subdesarrollados carecían o eran embrionarios de deficientes instituciones financieras y de mecanismos del

²⁰ Armendáriz de Aghion, Beatriz. *Development Banking*, Development Economics Research Programme, London School of Economics, DEP número 64, octubre de 1995.

²¹ Boskey, Shirley. "Bancos de Desarrollo". En *Enciclopedia de Ciencias Sociales*. Pág. 696-698.

mercado de capitales que en los países desarrollados servían para transferir ahorro. A la vez que escaseaba o faltaba personal cualificado en organización y técnica para crear y sostener las nuevas empresas.

A partir de esa década y durante los setenta, los bancos de desarrollo han evolucionado, cada banco se ha adaptado a las necesidades de su país de origen. Por lo que no existe un modelo único de banco de desarrollo y no hay medio de analizarlos en un esquema, por lo que se describen con rasgos generales. Con marcadas diferencias en cuanto a su dimensión, origen de sus fondos y alcance de su actividad; la mayoría de ellos, en sus países respectivos, son instituciones financieras que ofrecen movilización y canalización de capital a mediano y largo plazos hacia el sector productivo de la economía de sus países; además de suministrar dirección empresarial y asistencia técnica. Son escasos los bancos de desarrollo que financian a empresas públicas, dan origen a ellas o llevan a cabo programas de desarrollo nacional; normalmente las instituciones fueron creadas para estimular el crecimiento del sector privado. La mayoría de los Bandes funcionan integrados en planes nacionales de desarrollo.

En países con un bajo nivel de ahorro interno y limitado acceso a fuentes externas de financiamiento, la participación de los Bancos de Desarrollo suelen ser solo simbólica, al menos al principio. A veces, incluso en países con una tasa relativamente elevada de ahorro, cuando el Gobierno ha decidido apoyar la actividad industrial privada se ha visto obligado a crear un banco público de desarrollo que canalizara su asistencia. Los Bandes que se han especializado en financiamiento al sector industrial no son todos de carácter público; muchos son privados en todo o en gran parte. En cambio, los que se han especializado en canalizar créditos al sector agrícola o se dedican a actividades de promoción son normalmente públicos.

Generalmente los Bandes, han adoptado la forma de sociedades mercantiles; algunos cuentan con un capital inicial de varios cientos de millones de dólares, otros con mucho menos. Normalmente han predominado los accionistas institucionales, como bancos comerciales, compañías de seguros y sociedades de inversión. Muchas instituciones de los países industrializados han invertido en Bandes principalmente para estar al corriente de los acontecimientos de países a los que les unen lazos especiales o con la esperanza de que el banco termine por beneficiar a los propios intereses. Los accionistas extranjeros han servido para canalizar técnicos en gerencia y explotación de recursos, tan escasos en los países en desarrollo ayudando así al banco a resistir cualquier presión política social. Un Bandes que ha logrado éxito es porque tiene una moderada rentabilidad con el tiempo, no ha sido fácil que alguno la obtenga en cuantía. En ocasiones, la concesión de ayuda estatal especial para la capitalización inicial ha servido de estímulo a la participación de inversionistas individuales; a través de préstamos a largo plazo, sin o con bajo interés, subordinada a la participación en el capital en caso de liquidación del banco.

Algunos gobiernos han permitido a ciertos Bandes disponer de fondos públicos sin riesgo y mediante un simple pago o les han concedido líneas especiales de redescuento, créditos privilegiados o especiales ventajas tributarias a los dividendos o les han garantizado un dividendo mínimo. Sus fondos prestables han procedido principalmente de fuentes públicas, interiores o exteriores; algunos han obtenido del mercado local de capitales créditos con garantía del Estado. En algunos países ha prevalecido el interés social, nacionalista sobre la rentabilidad financiera de las instituciones de fomento.

Normalmente los Bandes han procurado no competir con otras fuentes de fondos, en particular con los bancos comerciales. Por esta razón la mayoría de ellos no han aceptado depósitos y a la hora de fijar intereses y comisiones toman en cuenta no solo el costo del propio capital, sino también los tipos de interés corrientes y aspectos políticos y sociales. En comparación con los bancos comerciales, los Bandes, al decidir sus inversiones atienden más a las posibilidades de crecimiento económico, desarrollo social y calidad de la gerencia que a la seguridad y calidad del crédito. Dadas sus condiciones de agencias de desarrollo, tienen en cuenta las necesidades y preferencias de los peticionarios y el beneficio potencial que de las inversiones propuestas puede obtener la economía. Se fortalece su papel de instrumento para la distribución de subsidios generalizados a través del crédito. Aun cuando financian el montaje de nuevas empresas, tienen disposición a aceptar riesgos y a combinar criterios de desarrollo y bancarios en sus decisiones de inversión, prefieren el financiamiento de la modernización o expansión de empresas ya establecidas, debido a que las nuevas son difíciles que obtengan dinero del mercado y por que cuentan con escasos ingresos que reinvertir. Han preferido el financiamiento mediante suscripción de acciones; al contrario de los créditos, porque no obliga al pago de intereses o al reembolso. Pero no siempre es bien recibido el banco como copropietario. Las empresas de tipo familiar se resisten a admitir extraños, sobre todo si es una institución del gobierno. Los Bandes han tenido en cuenta la situación de la propia cartera de inversiones al decidir sobre la forma y alcance de su colaboración financiera, generalmente limitan el volumen de su cartera de renta al monto de su propio capital más las reservas.

Los bancos de desarrollo no han concedido normalmente créditos demasiado pequeños o muy grandes, porque requieren diversificar la cartera y no exagerar la proporción de recursos dedicados a un solo proyecto. La valoración, administración y vigilancia de los muy pequeños, suele ser arriesgada, costosa y consume mucho tiempo. A menos que se trate de instituciones públicas, a las que no urja el pago de dividendos o que cuenten con fondos especiales de ayuda a las pequeñas empresas, normalmente las excluyen de su clientela fijando tope mínimo de inversión y un techo de financiamiento de cada acreditado. De ahí que tampoco se financien los grandes proyectos, como norma, excepto en el caso de hacerlo conjuntamente con otros inversionistas o el gobierno del país del que se trate. Casi nunca atienden más allá de la mitad de las necesidades financieras del demandante, para de este modo movilizar otro capital que sirva de apoyo a la aportación propia y distribuya el impacto de su financiamiento. Los Bandes han

contado con numerosos procedimientos de ayuda a la ampliación del mercado de capitales y de estímulo a las inversiones industriales. Cuando las empresas financiadas por el banco han “madurado” y comienzan a rendir beneficios, pueden dichos bancos vender las acciones de las mismas que conservan en cartera. Con ello aumentan la oferta de valores negociables en circulación y amplían el número de propietarios de títulos industriales y la base de futuras ventas; además obtienen recursos con que proceder a nuevas inversiones. Pueden suscribir nuevas acciones, normalmente solo las emitidas por empresas financiadas por ellos. Ofrecen, en algunos casos, participaciones en sus inversiones y emiten obligaciones propias. Las anteriores actividades han movido a los inversionistas a confiar en el buen criterio de los bancos de desarrollo y en sus decisiones de inversión. El éxito de los Bandes en este aspecto ha dependido de la capacidad para ganar reputación por sus sólidos criterios en los negocios.

6. Los Bancos de Desarrollo de la década de los ochenta y principios de los noventa.²²

Los sistemas financieros en el mundo -tanto en países industrializados como con economías emergentes- han registrado, desde el inicio de los años ochenta, una transformación radical hacia la internacionalización del capital, la liberación de los mercados, la globalización de los servicios y el surgimiento de nuevos intermediarios y productos a la par de nuevas tecnologías. La globalización financiera se expandió rápidamente por la creciente interdependencia de las economías nacionales y el proceso cada vez más común de integración económica, dando lugar a una mayor competencia en la oferta de productos y servicios. En los mercados financieros esto se reflejó en la aparición de una variedad de productos y servicios ofrecidos indistintamente por todo tipo de intermediarios, que llevó al concepto de banca universal.

Las reformas estructurales y las políticas adoptadas en materia financiera a raíz de los cambios trascendentales, arriba expuestos, han configurado un nuevo patrón para el financiamiento del desarrollo, incluso ha replanteado el papel que le corresponde desempeñar a las instituciones financieras de desarrollo y al gobierno. Los Bandes han tenido que adecuarse a las transformaciones producidas con el propósito no sólo de convalidar su razón de ser sino también redefinir sus campos y modalidades de operación en el ámbito de mercados financieros liberalizados y abiertos al exterior.

La concepción original de los Bandes como instrumento político-ideológico y financiero para la distribución de subsidios generalizados a través del crédito, ha evolucionado hacia una nueva función en el financiamiento a mediano y largo plazos, en la cual las instituciones deben responder a objetivos propios de una

²² Este apartado se elaboró con datos del *Boletín Oficial de la ALIDE*. Acevedo, Rommel y González, Gerardo. Secretaría General de la ALIDE. Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Marzo-Abril de 1985.

función de fomento, y al mismo tiempo, fortalecer su posición como intermediarios financieros en un entorno cada vez más competitivo.

Por lo que los bancos de desarrollo tienen a partir de la década de los años ochenta, una nueva concepción: "...intermediarios financieros de propiedad pública o privada cuyo objetivo final es el financiamiento y promoción de proyectos financieramente viables y, a la vez, congruentes con las prioridades del sistema económico en el que actúan ya sean que dichos proyectos estén vinculados a la actividad del sector público o a la del sector privado, haciendo uso para ello, como modalidad instrumental, de la concesión de financiamiento a mediano y largo plazos y, complementariamente, de servicios promocionales."²³

Los Bandes establecen los instrumentos para fomentar el desarrollo de proyectos específicos cuya recuperación de largo plazo es, en muchas ocasiones, de diez, quince y hasta veinte años. La rentabilidad económica de los proyectos financiados por ellos está en función de su vinculación con prioridades de política de desarrollo económico del país del que se trate.

Los cambios de actitud hacia los Bandes y las modificaciones de política, también se han producido en los organismos internacionales. Un experto en el tema, Maxwell Fry, dice "el enfoque de las políticas del Banco Mundial sobre cuestiones vinculadas con el sector financiero ha cambiado drásticamente"... "Como promotor de los Bandes, a partir de los años cincuenta, favorecía el establecimiento de instituciones de financiamiento al desarrollo especializado, para hacer frente a las necesidades de crédito no satisfechas por los bancos comerciales. En 1985 esta tendencia cambió y favoreció más la dependencia en factores de mercado".²⁴

6.1. En América Latina.

Los países de América Latina sufrieron graves crisis en los años ochenta, que provocaron aplicación de reformas estructurales y programas de ajuste con la finalidad de estabilizar sus economías y facilitar su inserción en el ámbito mundial. Las reformas demuestran un cambio del modelo de desarrollo y del papel del Estado en las economías, que surgen de la necesidad de adaptar las estructuras productivas a las nuevas condiciones creadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el avance del proceso de globalización e internacionalización de la economía mundial. A pesar de las diferencias de grado e intensidad en la aplicación de las políticas, las reformas estructurales aplicadas en los países de la región, han coincidido en los objetivos de lograr la estabilización macroeconómica y el desarrollo de la capacidad competitiva internacional, siguiendo una disciplina fiscal, liberalización del comercio y las finanzas, operando mecanismos de mercado, mayor participación de la empresa privada, régimen de incentivos y nuevos marcos regulatorios.

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

De acuerdo con dicho modelo, la responsabilidad de impulsar el crecimiento recae sobre las exportaciones y la inversión privada, limitándose la inversión estatal aún en el campo de la infraestructura económica, tecnológica y social. El Estado asume el papel coordinador de las inversiones públicas y privadas, así como de las inversiones en capital fijo y humano, adoptando para ello medidas de fomento indirecto de la inversión privada y participando en la regulación de los monopolios naturales y la promoción de la competencia.

En el ámbito financiero, las políticas y las instituciones se adecuan al ritmo de la liberalización y la apertura de las economías para que los intermediarios financieros sean instrumentos confiables de movilización de recursos dentro y fuera del país. Destacan las medidas adoptadas para desregular las tasas de interés, como requisito para elevar la eficiencia en la asignación de créditos; se ha reducido el crédito dirigido que tiene ahora un mayor grado de neutralidad otorgado por los organismos multilaterales. Asimismo, se ha dado la reestructuración, privatización y cierre de numerosos bancos estatales que venían otorgando créditos de manera dirigida. Las reformas financieras incluyen además una reducción de las barreras para el ingreso de nuevas entidades financieras, así como propiciar una mayor inversión extranjera.

En gran medida dichas experiencias de liberalización financiera ya se habían iniciado en la mitad de la década de los setenta en los países del Cono Sur. La Corporación Andina de Fomento (CAF) que iniciara operaciones en 1970 con resultados fallidos frente a las expectativas generadas en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y de la integración andina, ha dado respuesta, a finales de los ochenta y principios de los noventa, acelerando su transición, de una institución financiera de desarrollo tradicional con un ámbito de acción reducido, a una institución competitiva que presta servicios financieros múltiples tanto a gobiernos como al sector privado y que está sirviendo de puente entre los países andinos y otros de América Latina y del Caribe para concretar oportunidades de negocio que les permita una mayor vinculación e interacción económica para contribuir al progreso económico y social de la región.

En el contexto de las reformas financieras señaladas, los bancos de desarrollo de América Latina, han debido adecuarse a las exigencias de los mercados liberalizados y al nuevo y creciente proceso de globalización. Estudios efectuados por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), revelan importantes cambios en las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), expresados en el crecimiento y concentración de sus activos totales; la racionalización de los costos operativos (número y composición de personal y oficinas); la orientación multisectorial de sus colocaciones; y la relativa mejoría de su gestión y solvencia, que indican un proceso de cambio y reestructuración institucional.

Para 1995, las diez (IFD), más grandes de Latinoamérica eran tres bancos de Brasil; tres de México; dos de Argentina; uno de Chile y uno de Uruguay en orden descendente. Ellas desempeñaban funciones de segundo piso como de primer piso, entre las que destacan: provisión de financiamiento a mediano y largo plazos; préstamos a corto plazo; inversiones en valores y otros títulos; administración de fideicomisos; provisión de garantías; asistencia técnica; suministro de información; y desarrollo de programas especiales de fomento. La diversidad operativa que presentaban las instituciones financieras de desarrollo tanto en el tipo de funciones como en la frecuencia, es amplia y revela una tendencia creciente iniciada a principios de los años noventa. Sin embargo, la provisión de préstamos a mediano y largos plazos era el rasgo operativo que las caracterizaba y estaba en función del financiamiento del desarrollo en sus países. Son varios los sectores económicos atendidos por las instituciones financieras de desarrollo, entre ellos son de importancia la industria manufacturera, el sector agropecuario y el agroindustrial, la infraestructura básica, educación y salud, la vivienda y construcción y los servicios financieros.

Cinco de cada 10 bancos, (IFD) destinan el 50% de sus préstamos a un sector determinado, como es el caso de la pequeña y microempresa en el sector industrial o el apoyo a proyectos agropecuarios en zonas rurales; actividades que, en la mayoría de los países de Latinoamérica, de no contar con bancos de desarrollo, no tendrían acceso al crédito formal. La distribución que se hace de los préstamos por sectores, guarda relación con las economías en donde actúan las instituciones financieras de desarrollo.

Para 1995, las IFD de los países del Mercado Común del Sur, (Mercosur) dirigieron el 52% de los préstamos al comercio y a los servicios financieros, el 25% a los sectores agropecuarios y agroindustrial y el 13% hacia la industria manufacturera. En Centroamérica y el Caribe, el 70% de sus colocaciones fue al agropecuario y la agroindustria, en ese mismo año. En el caso de los países andinos, fue menos concentrada, el 38% de sus préstamos los recibieron la industria manufacturera, el 33% el agropecuario y agroindustria y el 17% la vivienda y construcción. Las instituciones financieras de desarrollo, en América Latina, a diferencia de lo apreciado en los años ochenta, brindaron apoyo financiero mayor al sector privado, al cual destinó el 84.2% del total de sus préstamos durante 1994. Si se considera el número de los préstamos desembolsados, nueve de cada 10 se colocan por las IFD en el sector privado. Otra diferencia en el inicio de la década de los noventa, es el indicador de que 8 de cada 10 instituciones tuvieron más del 60% de su cartera de préstamos en condiciones de mercado, mientras que durante los años ochenta, en promedio, sólo cinco de cada 10 IFD mantenía dicha proporción en condiciones de mercado.

Este comportamiento es consecuencia, entre otros factores, de la adecuación a las condiciones prevalecientes en los mercados financieros de los países de la región, que se han caracterizado por procesos de liberalización y reformas financieras. Las IFD han tenido que captar recursos con mayor agresividad, ser más selectivas en sus colocaciones, sin menoscabo de la función de fomento que

deben cumplir. Lo que ha revertido la tendencia declinante observada al inicio de la década de los años noventa; ahora la situación de insolvencia que la crítica le hacía a los Bandes, no parece tener sustento. Según la ALIDE, la gran mayoría de las IFD, se ubican en el rango 8.3% que sobrepasa el coeficiente de solvencia (8.0% es el límite) propuesto por el Comité de Basilea.

6.2. En Otras Regiones²⁵

Durante los ochenta y principios de la década de los noventa; aun cuando son diferentes los contextos que dan lugar a la creación y consolidación de los Bandes, en Asia y Europa Occidental, con respecto a América Latina, lo que es común entre esas instituciones en todos los países -con diversidad de grados- es que ingresaron en el proceso de globalización de la economía mundial y se orientaron a lograr mejores niveles de eficiencia en sus operaciones en el marco de los mercados competitivos.

Los países de la Unión Europea cuentan todos con instituciones de crédito especial, que financian a mediano y largo plazos sectores considerados estratégicos para el desarrollo económico y social de los países que lo conforman. En su mayoría, las instituciones son de naturaleza pública, orientan su atención a la cobertura financiera de los procesos de formación de capital y brindan apoyo financiero al impulso del sector exportador a través de operaciones de financiamiento en condiciones especiales diferentes en algunos aspectos a los que imperan en el mercado.

Si bien muchas de los Bandes surgieron entre la primera y la segunda guerra mundiales, con la finalidad de reconstruir los países y promover el desarrollo económico, mediante políticas de planificación industrial y distribución selectiva del crédito, ya han evolucionado y cambiado sus planteamientos que les dieron origen, se han adaptado progresivamente al mercado globalizado, internacionalizado y altamente competitivo, aunque mantienen su función complementaria de otras entidades financieras y comerciales, fundamentalmente en el crédito a mediano y largo plazos. Destacan y persisten en los noventa, algunas razones que dieron origen a los bancos públicos europeos, como son: la insuficiencia de mercado de operaciones de alto riesgo y de largo plazo; la promoción de un canal de distribución de crédito subvencionado y el ofrecimiento de una alternativa de acceso al mercado de capitales. Las instituciones de crédito especial durante dicho periodo, han adaptado su estrategia global a las orientaciones de política económica y llevan a cabo políticas selectivas de crédito, dirigidas a garantizar el financiamiento de actividades económicas que alcancen los objetivos de las políticas sectoriales y de equilibrio regional. Esos créditos preferentes ofrecen al prestatario, ventajas con respecto a las condiciones de mercado, en cuanto a plazos y condiciones para obtener el crédito: garantías exigidas, situación de riesgos, ausencia de comisiones, entre algunas. Por lo que

²⁵ Ídem.

se constituyeron en instituciones autónomas, deciden sus operaciones y condiciones financieras independientemente de cuando realizan operaciones por encargo del gobierno que son separadas del resto, con esquemas singulares, cuya ejecución va ligada a la recepción de fondos especiales y garantías estatales, para que no genere efectos adversos en su cuenta de resultados. Su actuación es de carácter instrumental en estos casos.

En el pasado, las entidades de crédito especial se caracterizaron por mantener un elevado grado de especialización, por el número limitado de operaciones y por su dedicación sectorial. La tendencia actual es la política crediticia de naturaleza horizontal, en donde una sola institución atiende a los diferentes sectores económicos, actuando como instrumento de las autoridades económicas para complementar la iniciativa privada sin sustituirla. Sus acciones se orientan a favorecer los procesos de racionalización y modernización de las estructuras y procesos productivos; el impulso a las pequeñas y medianas empresas; la mayor competitividad de la producción nacional en los mercados internacionales; desarrollo del campo, mejoras sociales en vivienda y la corrección de desequilibrios regionales.

Los ámbitos ya tradicionales que atienden son: industria, agricultura, pesca y servicios forestales, infraestructura, vivienda, inversión pública local y regional y el sector exportador. En la mayoría de los casos sus períodos de amortización son exclusivamente de mediano y largos plazos. Con variantes según la institución, respecto a sus cargas financieras o al régimen de garantías exigidas al prestatario. El concepto de crédito especial no es sinónimo de tasas de interés reducidas. En el caso de los créditos subvencionados, son establecidos por los poderes públicos y se financian con cargo a recursos presupuestarios estatales o regionales; fundamentalmente para actividades de exportación, construcción naval, vivienda, agricultura y las actividades industriales pequeñas y medianas.

Las instituciones de crédito especial no tienen fines lucrativos, su actividad se somete al principio del equilibrio financiero, se rigen por normas rigurosas de gestión bancaria por lo que alcanzan grados aceptables de eficiencia y rentabilidad. Algunas de estas instituciones se rigen por leyes especiales y se les exceptúa de supervisión y control prudencial aun cuando todas cumplen de manera voluntaria con las disposiciones vigentes sobre solvencia. Algunas veces superan al coeficiente estimado para la banca comercial. Sus fuentes de financiamiento (fondeo), provienen de sus emisiones de títulos de renta fija de manera principal (a corto, mediano y largo plazos) en los mercados financieros nacionales e internacionales, de su capital y reservas y esporádicamente de los fondos estatales del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) -en donde está incluido México junto con otros 39 países miembros de Fondo Monetario Internacional- u otra organización de la Unión Europea. Por lo tanto no son instituciones de depósito, salvo de manera eventual o marginal.

A parte de los organismos y mecanismos de escala nacional que se han mencionado, destaca en los últimos años, (1988-1993) las reformas y creación de fondos e instrumentos estructurales que se han convertido en un elemento clave de la política regional de la Unión Europea, que si bien no son en estricto sentido Bandes, sí sus actividades y objetivos son similares a los bancos de desarrollo. Todas las intervenciones de los fondos estructurales se concentran en siete objetivos prioritarios: a) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos favorecidas de la Unión Europea, aquellas cuyo PIB por habitante es inferior a 75% de la media comunitaria. b) reconvertir regiones o zonas gravemente afectadas por el declive industrial. Para su definición, revisada cada tres años, se considera el índice de desocupación, el de empleo industrial y el descenso del empleo industrial. c) combatir el desempleo de larga duración (más de 12 meses) y facilitar la inserción en el mercado de trabajo de jóvenes (menores de 25 años) y de personas amenazadas de exclusión. d) facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a la evolución de los sistemas productivos. e) adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización de la agricultura, la silvicultura y la pesca y promover el desarrollo de las zonas rurales y costeras. f) promover el desarrollo de las regiones árticas con una densidad de población menor de ocho habitantes por kilómetro cuadrado; A partir de 1995 se reformó por la adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, que incluyó nuevas regiones de estos tres estados miembros; y g) desarrollar la ciencia, tecnología y la educación.

Los mecanismos de apoyo regional en el proceso de integración económica que se desarrolló en Europa, a partir de la década de los ochenta, lejos de ser una política de concesión de las regiones más prósperas de la Unión, en favor de las regiones con problemas, ha añadido eficiencia y estabilidad a la Comunidad, que algunos expertos juzgan como condición necesaria para que Europa sea viable a mediano y largo plazos.

En los países del Asia, los bancos de desarrollo, surgen de manera organizada en el siglo XX a raíz del proceso de modernización de sus países, suele resumirse en el concepto de "búsqueda de la excelencia", es decir, lo óptimo de su función, organización y diseño de instrumentos. Consideran que la búsqueda de la excelencia no lleva a financiar actividades productivas que no son viables económicamente, aunque exista presión política ya que las instituciones financieras de desarrollo, deben laborar con total transparencia. Emplean mecanismos de mercado para la asignación de recursos financieros pero no dejan de reconocer que se requiere de los Bandes para atender y asistir a problemas de una distribución inequitativa de los recursos. La excelencia de los Bandes se determina en función de la posición e imagen que logran y depende de la calidad de su planeación estratégica, como institución, en sus actividades y en las características de sus nuevas áreas de negocios. En el ámbito financiero deben mantener adecuados indicadores financieros aunque sus ganancias no sean meta prioritaria.

Estas entidades diversifican y atienden las nuevas necesidades de crecimiento económico, se incorporan al desarrollo global y a los cambios en el sistema financiero mundial; cooperan con ingeniería financiera para constituir el capital de riesgo, su papel es más importante cuando los ahorros nacionales son escasos. Su importancia radica en la adopción de esquemas innovadores para la promoción del desarrollo y al cumplir una acción complementaria de otras actividades de las demás entidades financieras. La intervención gubernamental en los países del sudeste asiático, a través de sus instituciones financieras gubernamentales, se orienta a sectores donde no invierte el privado porque el riesgo es elevado, la maduración es a largo plazo, la rentabilidad es baja y es grande la inversión inicial. Además de que se les exige viabilidad y retorno de los préstamos lo que hace rentable a las instituciones financieras de desarrollo en esta región. El Banco Mundial reconoce que Japón ha utilizado a las instituciones financieras de desarrollo para apoyar la acción de las diversas etapas del desarrollo del país a partir del período de posguerra, para impulsar el surgimiento, la expansión o la reconversión de sectores productivos identificados como prioritarios. La misma organización mundial, estudió la experiencia de los países del Asia Oriental y detectó que han canalizado créditos por parte de instituciones públicas hacia industrias o empresas del sector exportador y en apoyo a pequeñas y medianas empresas.

7. Rasgos Generales de la Evolución de la Banca de Desarrollo en México.

Desde su creación, en la década de los veinte, los Bandes han tenido un papel preponderante en el desarrollo del país, siendo México uno de los pioneros en la creación de este tipo de instituciones.

Para su estudio en este trabajo, conviene dividir en tres grandes períodos la evolución de la actividad de la banca de desarrollo en México, para diferenciar el papel que ha desempeñado a lo largo de su existencia que data de mas de medio siglo:

Primer Período.- ***Etapa Post-revolucionaria.***

Segundo Período.- ***Etapa de Crecimiento y Consolidación.***

Tercer Período.- ***Etapa de Transformación.***

7.1. Etapa Post-revolucionaria.

El antecedente más próximo de los bancos de desarrollo del país surge antes de la Revolución Mexicana como respuesta a la desfavorable situación en que se hallaba la industria mexicana durante los primeros años de la Independencia. De esta forma se crea el Banco de Avío, con la misión de financiar a las empresas industriales, sobre todo a las fábricas de textiles, que debían operar con una maquinaria moderna hasta entonces desconocida en México. Se asignó al Banco de Avío un capital autorizado de un millón de pesos que debía constituirse con la

quinta parte de los derechos aduaneros percibidos sobre los géneros de algodón importados. El Banco otorgó préstamos a varias empresas nuevas para la manufactura de textiles de algodón y lana, para la explotación agrícola y también para fabricar vidrio, papel y otros productos. Importó maquinaria para las anteriores industrias, además de animales y plantas exóticas e hizo venir peritos que divulgaran los métodos modernos de producción. "Pero su funcionamiento sufrió mucho con los disturbios económicos de la guerra civil de 1832 y los conflictos con Texas y Estados Unidos, todo ello unido a interferencias políticas, a graves fallas de la administración interna, y a la carencia de capitales privados mexicanos para complementar las inversiones del Banco mismo. Esta institución se liquidó en 1842".²⁶

Después del movimiento armado, iniciado en 1910, nuestro país entró en su etapa constructiva. La Constitución de 1917 confió la política monetaria y crediticia al gobierno federal, dándole facultad de legislar sobre instituciones de crédito y establecer el banco de emisión único. Así en 1925 se crea el *Banco de México S.A.*, como institución única de emisión de billetes; regulación de la circulación monetaria, de los tipos de cambio y de la tasa de interés; redescuento de documentos mercantiles; servicio de tesorería del Gobierno Federal; y las operaciones bancarias que correspondían a los bancos de depósito y descuento. Además de ser depositario de todos los fondos del Gobierno Federal y actuar como agente de éste en el servicio de la deuda pública, para todo cobro o pago en el extranjero. Años más tarde, en 1932, se introdujeron modificaciones en su organización y funcionamiento para convertir al Banco de México en banco central "... cuyas operaciones se efectuarían casi exclusivamente con los demás bancos del país y cuyas finalidades serían orientar una parte de los encajes bancarios y de las reservas nacionales de activos líquidos internacionales, servir de cámara de compensación del movimiento interbancario, funcionar como prestamista de última instancia, ser agente financiero del Gobierno, influir en el costo del crédito y controlar la circulación monetaria."²⁷ La actividad del Banco de México a partir de 1932, se incorpora al programa económico del gobierno "... en el que la función monetaria estaba ligada íntimamente a la creación de riqueza y el encauzamiento de los recursos del público, podría lograrse por medios muy diferenciados que permitieran multiplicar los recursos disponibles y utilizarlos mejor para organizar y fomentar los más variados planes de producción, lo que marcaría de manera bien clara que el fin esencial de la riqueza estriba en el servicio social que pueda prestar y no en la posesión material y en el mero disfrute individual de los bienes".²⁸ Las primeras disposiciones monetarias y fiscales tendieron a la recuperación del equilibrio económico: se limitó la creación de medios de pago por parte de los bancos privados; se bajaron las tasas de interés sobre el crédito bancario; se redujo la especulación en los cambios sobre el exterior; se abandonó

²⁶ Moore O., Ernest. *Evolución de las Instituciones Financieras en México*. Estudios. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Primera Edición. México, D. F. 1963. Pág. 15-16.

²⁷ *Ibidem*. Pp. 69-70

²⁸ *Ibidem*. Pág. 83. Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio del 1932.

el patrón oro y paulatinamente se restauró la confianza y la liquidez en el sistema monetario.

Lo anterior permitió ayudar a establecer el equilibrio presupuestal del gobierno y orientar el gasto público a la realización de obras necesarias para elevar la capacidad productiva del país y promover la transformación en su estructura económica y social. Es decir una economía nacional. De ahí que se diera un cambio radical en el papel del financiamiento del exterior; la inversión directa extranjera se redujo, influyendo el colapso financiero de 1929, la salida de las compañías petroleras y la suspensión del servicio de la deuda pública. En compensación, se puso en práctica un programa de obras públicas financiado exclusivamente con recursos internos, para lo cual se recurrió al déficit presupuestal y al sobregiro sobre el Banco Central.

Con estas bases se procedió a la creación de una serie de organismos indispensables para la consecución de la meta económica primordial: la reconstrucción material del país con los ideales de la revolución. Fue en el período de 1932-1940 cuando se afirmó la política destinada a fundar instituciones para el financiamiento de sectores especiales de la economía mexicana. Antes de esa época se había creado una sola institución importante en esa clase, el *Banco Nacional de Crédito Agrícola*, -actualmente Banrural- establecido en 1926, para el fomento agrícola en apoyo a los pequeños propietarios. Propiamente es el primer banco de desarrollo del país.

Como respuesta a complementar el sistema bancario, se crearon las entidades apropiadas para el desarrollo de negocios que, por su naturaleza requirieron ayuda y apoyo financiero que el banco central no podía impartirles directamente. Dichas razones dieron lugar al surgimiento de los bancos nacionales especializados constituidos con la intervención del gobierno federal en su capitalización, administración o dirección. La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 les estableció específicamente la categoría de instituciones nacionales de crédito. De acuerdo con dicha Ley, se organizan y comienzan a funcionar al ritmo aproximado de una por año: el *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas* en 1933, hoy Banobras, para apoyar a las obras públicas y a la habitación popular; *Nacional Financiera*, S. A. en 1934, para otorgar créditos y asistencia a empresas industriales fueran públicas o privadas; El *Banco Nacional de Crédito Ejidal* en 1935, para atender a los ejidatarios; los *Almacenes Nacionales de Depósito* en 1936; el *Banco Nacional de Comercio Exterior*, S.A. y el *Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial* en 1937; y la *Unión Nacional de Productores de Azúcar*, S. A., organizada en 1938, las cuatro últimas entidades dedicadas a las áreas que su denominación indica.²⁹

Durante la época que se reseña, además surgieron otras instituciones de crédito nacionales tales como: la organización de los productores de azúcar se creó en 1943 como empresa privada, pero fue reorganizada como institución nacional de

²⁹ Ibidem Pp. 119-120

crédito con la denominación de *Financiera Nacional Azucarera, S.A.*, en 1953, para atender de forma especializada las necesidades de financiamiento de la industria azucarera del país.³⁰ El Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial fue reformado en 1946 para dar lugar al *Banco Nacional de Fomento Cooperativo*, con el propósito de ampliar sus funciones y poderes para coadyuvar al fomento de la pequeña y mediana industria, además de las sociedades cooperativas. El *Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal* (1949); inició canalizando crédito a través de las organizaciones de resistencia de los comerciantes.³¹ En ese mismo año se fundó el *Nacional Monte de Piedad, Institución de Depósito y Ahorro, S.A.*, posteriormente, en 1952 se le facultó para dedicarse al ejercicio de las funciones expresadas en su denominación. En 1950 se crea el organismo descentralizado llamado *Patronato del Ahorro Nacional*, sin ser propiamente un banco opera para la emisión, colocación, retención y manejo de los bonos del ahorro nacional, instrumento destinado a la facilitación, protección y estímulo del ahorro, sobre todo de personas que no acudían a las instituciones de crédito ni a los corredores de bolsa. El *Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V.*, se creó por decreto en 1946, para ayudar y proteger a los miembros del ejército y la armada, inició operaciones de depósito, ahorro, financieras, fiduciarias, hipotecarias, de fianzas y fungía como departamento comercial en 1947. El *Banco Nacional Cinematográfico, S.A.*, se fundó en 1947 como sucesor de una empresa privada. La institución nacional fue consecuencia de las necesidades que afrontaba la industria cinematográfica mexicana en esa época. El *Banco de Transporte, S.A.*, se convirtió de banco privado a institución nacional de crédito en 1953 para promover y dirigir la inversión de capitales para el fomento y desarrollo de los transportes urbanos.³²

Con esa actividad fundadora de instituciones se da inicio a la banca especializada, creando lo que en su conjunto se conoce como banca de desarrollo. Ese carácter, esa misión particular de fomento que crecía firmemente en la década de los treinta, respondió a varios factores: el primero por ser instituciones que funcionaron con capitales y recursos aportados por el gobierno federal, y el segundo factor se refiere a la decisión gubernamental de operar en actividades y en sectores explícitamente definidos, de mayor riesgo relativo que la banca comercial, y operar, además con menores tasas de interés y plazos de amortización mayores que los ofrecidos por la banca privada; y con sus propios recursos e indiscriminadamente en sectores que no eran de interés para los inversionistas tradicionales.

Como se observa, es en la década de los treinta cuando se crean los tres bancos objeto del presente estudio: El *Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas* en 1933, actualmente Banobras; *Nacional Financiera S.A.* en 1934; y el *Banco Nacional de Comercio Exterior* en 1937. Se seleccionaron los más importantes,

³⁰ Ibidem Pp. 324-326

³¹ Ibidem Pp. 340-345

³² Ibidem Pp. 350-356

por la cantidad de recursos financieros que manejan y por penetración en el territorio del país.

7.2. Etapa de Crecimiento y Consolidación.

La etapa de consolidación y crecimiento de los bancos de desarrollo se ubica aproximadamente de 1940 a 1970. En la cual los gobiernos posteriores al conflicto armado prefirieron los préstamos de fomento a las inversiones extranjeras directas que predominaron antes de 1910. Instituciones como Nacional Financiera S.A. asumieron plenamente sus funciones, que sus propios ordenamientos la facultaba, como promotora industrial, emisora de valores públicos y fomentadora del mercado de capitales. Ejemplo que permite ilustrar la intervención directa del Estado por medio de sus bancos de desarrollo y éstos creadores de empresas públicas para formar el gran sector paraestatal hasta convertirse en el mayor grupo industrial del país, en cuanto a sus inversiones, producción y empleo según las cifras oficiales de la década de los setenta.

Durante casi seis décadas, el desarrollo económico de México se cimentó con niveles crecientes de inversión pública, reflejado en obras de infraestructura territorial, estimulado y sostenido mediante la creación y constante ampliación de instituciones de crédito público, especializadas en particulares campos económicos, claramente delimitados para su acción promotora. Es en esta época cuando los Banderas actúan conjuntamente con la estrategia de sustitución de importaciones y crecimiento hacia dentro, en la que estos bancos se convierten en promotores de:

- ahorro e inversión
- desarrollo del sistema financiero
- la planta industrial
- los proyectos de inversión de gran impacto regional
- las grandes obras de infraestructura
- las empresas de sectores claves: como el petróleo, petroquímica, acero, celulosa, fertilizantes, productos metálicos, maquinaria, aparatos eléctricos y equipo de transporte.

De dicha manera los Banderas se transformaron en baluartes de la estrategia del predominio ideológico de la revolución, del desarrollo económico durante el período de estabilización y generadores e impulsores de los grandes proyectos industriales y de infraestructura de México.

A finales de los cuarenta y sobre todo en los cincuenta, se desarrolló un mecanismo importante, que fue la política selectiva del crédito -mediante el uso del encaje legal bancario marginal- fue el principal mecanismo de política monetaria de esa época, en donde parte de los incrementos en la captación deberían asignarse a ciertos sectores de la actividad económica, inicialmente fue

la agricultura, después la pequeña y mediana industria, la exportación, la vivienda y el turismo. Posteriormente surgen los fondos de fomento, que apoyados en la figura jurídica del fideicomiso, se depositan recursos que se asignan a fines específicos. Estos fondos redescuentan recursos de la banca comercial pero aplican técnicas de crédito supervisado y de asistencia técnica. Al respecto, cito al experto financiero Suárez Dávila "... permitió demostrar que los agricultores con técnicas adecuadas son sujetos de crédito rentables y no de riesgo anormal. Es decir, que los fondos de fomento enseñaron a los bancos comerciales a prestar a la agricultura."

En el amplio período que se menciona, los Bandes participaron de manera fundamental movilizando, captando recursos de ahorro interno, obteniendo fondos bancarios por medio del encaje legal, que antes solamente iban a actividades comerciales; recursos externos provenientes de los organismos y mercados internacionales, ya que son las primeras instituciones que abren brecha, logrando hacer las primeras emisiones de bonos en esos mercados. Son las instituciones que desarrollan grandes y complejos proyectos de infraestructura en irrigación, carreteras, ferrocarriles, puertos, etc. Y en palabras de Francisco Suárez Dávila las instituciones de desarrollo "... son las que establecen programas sectoriales de apoyo a las pequeñas y medianas industrias o a la vivienda, son las que forman personal capaz de evaluar créditos y proyectos, cuando la banca comercial no sabía como hacerlo..."

En los años cincuenta y sesenta, los Bandes, reciben un estímulo adicional, con la creación de los bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) - el Banco Mundial creado en 1946 ya lo venía ejerciendo- y los bancos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Africano de Desarrollo (BAD), los cuales se orientaron a sus contrapartes nacionales, a fin de que las mismas fungieran como vehículo para canalizar recursos a sectores y programas regionales prioritarios. Con el surgimiento del mercado del eurodólar, los Bandes se desempeñaron activamente como agentes financieros de sus gobiernos en la obtención de recursos externos. En el caso de México, algunos fondos de fomento fueron creados como herramienta de política monetaria selectiva, actuando como instrumentos de redescuento y de crédito supervisado, junto con los bancos comerciales.

Los bancos de desarrollo, de esta forma y durante la época que se analiza, desempeñaron un papel importante en la captación y distribución de los recursos provenientes del gobierno federal y de los organismos financieros internacionales. Los préstamos, coinversiones y/o cofinanciamientos se canalizaron por mas de seis décadas por medio de las instituciones bancarias de desarrollo y otros intermediarios financieros no bancarios como son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA); Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC)

7.3. Etapa de Transformación.

Para muchos países en vías de desarrollo, incluyendo a México, la década de los ochenta, se caracterizó por crisis inflacionarias y recesivas, de tal gravedad que condujo a cambiar el modelo de desarrollo imperante y el papel que venía desempeñando el Estado en la economía, para lo cual se aplicaron medidas que reformaron la estructura y se implantaron programas de ajuste con la finalidad de estabilizar las economías y facilitar, su inserción en el ámbito mundial, de una manera mas dinámica. Las reformas emprendidas por México, en la década de los ochenta, surgen de la necesidad de adaptar las estructuras productivas a las nuevas condiciones creadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el avance del proceso de globalización e internacionalización de la economía mundial. Se trató de lograr la estabilización macroeconómica y el desarrollo de la capacidad competitiva internacional sobre la base de: una disciplina fiscal, liberalización del comercio y las finanzas, la operación de mecanismos de mercado, mayor participación de la inversión privada, y nuevos regímenes de incentivos y marcos reguladores. Por lo que la responsabilidad de impulsar el crecimiento recae sobre las exportaciones y la inversión privada, limitándose la inversión estatal aún en el campo de la infraestructura económica, tecnológica y social. El Estado asumió el papel coordinador de las inversiones públicas y privadas, así como de las inversiones en capital fijo y humano, adoptando para ello medidas de fomento indirecto de la inversión y participando de manera activa en la regulación de los monopolios naturales y la promoción de la competencia.

Es en esta década de los ochenta, en donde los bancos de desarrollo en México pasan por un proceso de transformación muy importante. Hasta hace algunos años tenía propósitos explícitos de coadyuvar, mediante el financiamiento, al desarrollo de sectores básicos de la economía: la agricultura, la construcción de la infraestructura y la industria de bienes de capital, entre otros. También tenía el papel de agente financiero del gobierno, y de manera global, la capacidad de llevar adelante los objetivos de la política industrial y de desarrollo económico. Su papel y razón de existir en el marco de una estrategia económica radicalmente distinta cuyo objetivo es reducir la presencia estatal en la economía, fueron en esta época cuestionados, y no sólo por los motivos ideológicos que acompañaban a dicha estrategia, también por la situación de las finanzas gubernamentales, altamente supeditadas a las obligaciones del servicio de la deuda pública externa e interna y a los compromisos de reducción del déficit público con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Además, los Bandes, habían estado inmersos en los problemas que aquejaban a la economía mexicana de los ochenta y en las profundas transformaciones del sistema financiero mexicano iniciado desde 1982 con la nacionalización bancaria. Participó de la "crisis de la deuda",³³ de las políticas de control de las finanzas

³³ En 1982, la deuda externa pública a cargo de la banca de desarrollo ascendía a casi 16,000 millones de dólares, 25% de la deuda total del sector, según cifras del V Informe Presidencial de 1993

públicas, de los problemas derivados de la inflación y la recesión y de las políticas de liberalización financiera. Los elementos de inestabilidad financiera prevalecientes en ese período tuvieron un impacto negativo en los bancos de desarrollo. Dado que éstos habían obtenido préstamos del exterior, pero habían canalizado esos recursos en moneda nacional, asumieron riesgos cambiarios. Las devaluaciones provocaron un caos financiero. Por otra parte, el incremento en la inflación aumentó substancialmente los subsidios financieros, ya que algunos de los préstamos habían sido concedidos en tasas de interés fijas, bajo un ambiente más estable. Estas circunstancias adversas requirieron del apoyo financiero gubernamental, lo cual exacerbó los déficit fiscales.

Como resultado, la reputación de los Bandes decayó. Además algunos resultados fallidos fueron productos del entorno económico internacional, como la crisis del petróleo y de deuda que tuvieron efecto sobre las instituciones. Sumado a lo anterior, se dio el cierre del crédito privado internacional, afectando con mayor fuerza a los Bandes, tanto por su nivel de deuda y el perfil de vencimientos como por su papel de agente financiero del gobierno en la contratación de deuda externa que vio de inmediato limitado, mientras se buscaba aumentar el crédito precedente de organismos multilaterales. Sus principales defensores, los bancos multilaterales de desarrollo, ya no los favorecían como lo habían hecho anteriormente, porque su tendencia había virado hacia una mayor preponderancia y confianza en las fuerzas del mercado. Corriente que se manifestó abiertamente a mediados de los ochenta. Bajo estas perspectivas surge la idea de eliminarlos o de otorgarles un papel restringido a los bancos de desarrollo.

En dicho contexto, los Bandes se obligan a iniciar su transformación, a constituirse en instituciones financieras de desarrollo con mayor autonomía y fortaleza financiera lo que significó la eliminación de subsidios, particularmente de los aplicados a las tasas de interés. De igual forma, el gobierno en turno consideró que no deberían continuar otorgando crédito directo para el apoyo de las empresas privadas, sino que más bien deberían actuar como instrumentos de *redescuento* o *bancos de segundo piso*, a fin de no competir con los bancos comerciales. Varios bancos de desarrollo fueron de hecho liquidados o fusionados, todos, sin excepción, sufrieron procesos de reducción de personal y de simplificación.

7.4. Las Reformas de la Banca Mexicana de Desarrollo en los Noventa.

Los profundos cambios en el sistema financiero mundial, con la internacionalización del capital, la liberación de los mercados, la globalización de los servicios, la aparición de nuevos intermediarios, el surgimiento de novedosos productos y servicios y la incorporación de tecnologías muy avanzadas, fueron las características mundiales que predominaban a fines de los ochenta, por lo que obligaron a México, -y a todos los países del orbe- a transformar el marco jurídico-institucional de la banca mexicana y lograr la modernización tecnológica del

sistema financiero para aceptar los retos que le ofrecía, incluso lo arrastraba, el entorno mundial.

El Ejecutivo Federal, principia la década de los noventa con la iniciativa de reformar la Constitución Política de nuestro país para suprimir la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de la banca y el crédito en México. Reforma aprobada en su totalidad por el Congreso de la Unión y los respectivos congresos locales de las legislaturas estatales. La restauración del carácter mixto en el sistema bancario y apertura al tránsito de la intermediación especializada a la general, constituyen dos elementos primordiales de la reforma estructural que se introduce en los noventa al sistema financiero mexicano: Respecto al primer elemento, se sustenta el cambio en que para hacer... "frente a los cambios en México y el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad. Se impone, por ello, un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional..." "no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de banca y crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las instituciones. Por lo contrario, el gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial de Estado".³⁴ Con referencia al segundo de los elementos, para reformar al sistema financiero mexicano; el mismo documento señala, que como la tendencia de los instrumentos financieros es la prestación de una gama cada vez más amplia de sus servicios, la distinción entre el servicio de banca y los servicios prestados por los intermediarios financieros son cada vez menores y tenues; por..." lo consecuente es considerar a la prestación del conjunto de servicios financieros como actividad de interés general que debe estar sujeta a las normas y reglamentos que emita el Estado en ejercicio de la autoridad y no como servicios públicos sujetos a concesión".³⁵

Reconociendo los criterios, se expidieron los ordenamientos especializados en ese mismo año, creando un nuevo sistema financiero en México. Esta nueva legislación mantiene para los bancos de desarrollo el carácter de instituciones de derecho público y transforma los bancos comerciales en empresas de derecho privado; instituye nuevos regímenes al capital y a la administración; actualiza el orden normativo aplicable a las operaciones y establece consideraciones hacia la intermediación universal mediante la integración de agrupamientos financieros compuestos por diferentes tipos de intermediarios.

³⁴ Iniciativa Presidencial presentada al Congreso de la Unión sobre las reformas constitucionales. *Exposición de Motivos*, 2 de Mayo de 1990.

³⁵ ídem

A los Bandes, según el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, expedido a finales de 1990, se les dotará de mayor autonomía de gestión y de mayor eficiencia, fusionándose los fideicomisos públicos de fomento económico cuyos fines correspondan a la banca de desarrollo. Es en los primeros años de la década que se comenta cuando la banca de desarrollo inicia una profunda transformación:

- a) Se modifica los mecanismos de fondeo de las instituciones de desarrollo al desregularse las tasas de interés y todas las comisiones por servicios financieros, y retirarse el mecanismo del encaje legal y su remuneración.
- b) Se da una innovación financiera para incorporar nuevos instrumentos en la operación.
- c) Se toma la decisión gubernamental de que la banca de desarrollo funcione únicamente como banca de segundo piso.
- d) Se le reducen de manera sustancial los recursos fiscales para operar.
- e) Se replantean las condiciones de operación eficiente y los términos de la competencia a la luz de la privatización de la banca comercial.
- f) Se obliga a la banca de desarrollo a actuar en consecuencia al determinarse que el financiamiento del déficit público sea mediante una mayor colocación de instrumentos de deuda en el mercado abierto de capitales.

Este nuevo papel de los bancos de desarrollo ha significado un cambio respecto al concepto que se tenía de los créditos otorgados. No solo se ven como instrumentos para aminorar la pobreza, ahora, además, sus créditos se ven orientados a promover la competitividad y la eficiencia. La transformación del papel de la Banca de Desarrollo, tiende no solo a modernizar sus operaciones mediante la incorporación tecnológica y la innovación financiera, la operación con tasas a costos de mercado y la eliminación de subsidios, sino además de fondear por medio del mercado, y también hacia operaciones dirigidas a fortalecer y desarrollar a los intermediarios financieros. Dicho papel de apoyo a los intermediarios financieros locales, se da en particular a partir de la apertura financiera con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), firmado por los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México y coincide con el aumento en la fragilidad del mercado, un rápido crecimiento de la deuda externa, la cartera vencida y los bruscos movimientos en la cotización del peso.

Durante la década de los noventa, los bancos de desarrollo operaban conforme a los siguientes principios:

1. Brindan acceso al crédito a los pequeños productores sin otorgar subsidios.
2. Consideran a las pequeñas empresas que requieren crédito suficiente y oportuno y solo tienen la alternativa de pedir prestado a los agiotistas.
3. Toman a la asistencia técnica como parte de un todo al otorgar el crédito.
4. Requieren de la participación de organizaciones no gubernamentales en algunos de sus programas.
5. Aprovechan la infraestructura de los bancos comerciales y de otros intermediarios financieros para reducir costos y contribuir al desarrollo de una cultura para el crédito formal.
6. Apoyan con sus programas de crédito actividades productivas de la industria, el comercio, la agricultura y los servicios.
7. Pretende llegar al mayor número de empresas con esquemas de crédito masivos y efectivos.

Por lo anterior, se observa que la banca de desarrollo, en la primera mitad de la década de los noventa, ha sido una parte importante de la estrategia gubernamental de ajuste macroeconómico de la economía mexicana y como tal un instrumento para el manejo de la política económica como un todo.

Los avances de la reforma financiera en México han sido acelerados; sin embargo, la crisis económica que le tocó vivir a nuestro país al inicio del año de 1995 y sus repercusiones en otros países de Latinoamérica, han puesto en el escenario de la economía la fragilidad y alta vulnerabilidad de nuestro sistema financiero a los movimientos de capitales internacionales. Los flujos masivos de capitales que llegaron a México en los últimos años, atraídos por el diferencial de las tasas de interés y la mayor rentabilidad de nuestro mercado, tuvieron un comportamiento altamente especulativo que se manifestó al producirse la elevación de las tasas de interés en los Estados Unidos. El hecho provocó que, en el caso de México, resultara mucho más dramático al conjugarse con acontecimientos de carácter político y social, incidiendo adversamente en las expectativas de los inversionistas extranjeros. Con esto se manifestaron las dificultades que generó el movimiento de capitales de corto plazo, altamente peligrosos por su elevada volatilidad y por los efectos perturbadores en la estructura y finanzas del país.

En esos años, la banca de desarrollo cobra importancia en el endeudamiento del sector público por ser agentes en el proceso de colocación de valores mexicanos en el extranjero. En el mercado externo, los Bandes se han beneficiado con los procesos de renegociación de la deuda al obtener cantidades importantes; y con la reapertura de los mercados para México, donde cada vez más se pierde la exclusividad del acceso a los recursos externos ante los bancos y grandes empresas privadas. Ante estas situaciones, la estructura y las fuentes de captación han cambiado. Además el fondeo de estas instituciones cada vez más son del mercado propiamente de capitales. Ya no solo son bonos indizados de largo plazo y aceptaciones. Se utilizan recursos de los Exinbanks; los créditos otorgados por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; instrumentos de organismos que proporcionan recursos de Europa y otros mercados extranjeros; también se han aumentado las recuperaciones de los créditos al reestructurarse las carteras vencidas de sus acreditados y desarrollar modalidades de financiamiento en condiciones de negociabilidad, oportunidad, simplicidad, agilidad y permanencia en apoyo a la micro, pequeña y mediana empresas. Promueve otras instancias intermedias de crédito, como las uniones, las nuevas sociedades de ahorro y préstamo y los intermediarios financieros no bancarios como las arrendadoras, empresas de factoraje, además de intervenir en los mercados bursátil y cambiario. Tiene además un papel importante en la promoción de la inversión extranjera y en el establecimiento de asociaciones estratégicas con inversionistas extranjeros.

Los Bandes, en la segunda mitad de la década mencionada, intenta responder a los lineamientos de un modelo que se le ha denominado neoliberal, como son la competitividad, modernización, liberalización, una mejor calidad de la cartera de préstamos y sobre todo una mayor rentabilidad. Además de enfrentarse a una problemática específica: el saneamiento de su cartera y de su calidad en aras de una mayor rentabilidad y eficiencia. Difícil situación en un contexto de recesión económica, y de profundización del modelo neoliberal, que torna improbable una pronta atención y solución a las necesidades, de recuperación económica, así como a los problemas de financiamiento del desarrollo económico de nuestro país.

El presente capítulo abordó el origen y propósitos de los Bancos de Fomento, tanto en los países desarrollados como en países de economía denominada emergente. Se hizo una división de las épocas en que surgieron los Bandes en nuestro país con el propósito de sistematizar la información y permitir reseñar las necesidades económicas, sociales y políticas que dieron origen al conjunto de instituciones denominadas Banca de Desarrollo.

México inició su organización económica y financiera, sin un sistema bancario y monetario en orden, en medio de una gran intranquilidad y de profunda desconfianza, derivadas de las constantes convulsiones internas, desde su Independencia Nacional, hasta después de la promulgación de la Constitución Política de 1917. Los antecedentes del crédito, materia básica de todo banco, no existían, la legislación sobre el particular era herencia española, con los vicios naturales de toda administración extranjera; además no contábamos con recursos

económicos suficientes.³⁶ La Constitución Política de México de 1917, permitió sentar las bases de un sistema bancario responsable, vinculado al desarrollo y progreso de la nación. La expedición de la primera Ley General de Instituciones Nacionales de Crédito, en el año de 1924 y la creación e inauguración del Banco de México, S.A., en 1925, fueron dos acontecimientos trascendentales que vinieron a desenvolver en forma unificada, toda la política crediticia del País, dando oportunidad a la creación jurídica de las diferentes Instituciones Nacionales de Crédito.³⁷

Los antecedentes de la Banca de Desarrollo responden al reclamo nacional de las clases débiles y necesitadas, que al triunfo de la revolución social, solicitaban créditos de largo plazo. Dicho reclamo tiene eco en el esfuerzo que se hizo, (que data de los primeros años de existencia de la banca en México y casi sin interrupción), para fomentar el crédito bancario a mediano y largo plazo ya fuera a través de instituciones especiales, o por medio de disposiciones legislativas o reglamentarias que incitaban u obligaban a los bancos a encauzar una mayor parte de sus recursos hacia el financiamiento, a plazo variable, de la producción agrícola e industrial y hacia el mercado de capitales. Uno de los rasgos característicos del sistema financiero mexicano, desde el movimiento revolucionario, fue el fomento del desarrollo económico predominando sobre otras metas, tales como la estabilidad monetaria interna y externa y la liquidez bancaria. Esto no significa que hayan descuidado los problemas de estabilidad, de liquidez, etc., sino que el objetivo de la política financiera y monetaria, desde la Revolución y hasta el cambio de paradigmas, fue el impulsar el progreso económico y social del país, sin provocar consecuencias desfavorables, dentro de lo posible, para la estabilidad interna o externa de la moneda.

Las instituciones financieras de fomento en México, a diferencia de las de países desarrollados fueron creadas no sólo como bancos para proporcionar crédito a sectores definidos, sino en un sentido más amplio a organizar la economía de los sectores objeto de cada Bander; conformando una base firme de estructura económica y edificando sobre ella un régimen social en apoyo a la población objetivo. La concepción política de los Bander refleja los ideales revolucionarios de la época que se extendía a temas muy amplios en los ámbitos políticos y sociales, que en otras circunstancias o en otros países serían ajenos al estricto concepto de un banco para organizar el crédito. Las normas que han encauzado las actividades de los Bander, los moldes y estructura de sus órganos administrativos, los lineamientos generales de sus labores, todo el proceso de integración legal, descansan en una relación de acontecimientos jurídicos, que reflejan en sus textos, el conjunto de principios obligatorios de cada etapa y el ámbito preciso de su competencia legal, como resultado lógico de una evolución dinámica de sus funciones y del crecimiento registrado.³⁸

³⁶ Banobras. *Labor Realizada. 1933-1968*. Memoria de sus 35 años. México. D. F. Pág.7-8

³⁷ *Ibidem*. Pág. 8

³⁸ *Idem*.

Como es el caso del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas -que dio origen al actual Banobras-, de 1933, "... operaba en las mismas condiciones y persiguiendo iguales objetivos que los bancos hipotecarios privados, aun cuando le incumbieran como funciones especiales, el financiamiento de obras de servicios públicos, la creación y desarrollo de industrias de transformación de interés general y el fomento de construcciones urbanas que llevaran una necesidad social".³⁹ Sus recursos han sido orientados y encauzados al campo de la infraestructura, con el fin de resolver las necesidades y objetivos nacionales de profundo contenido social; a los servicios públicos municipales y estatales y a la vivienda popular. Su actividad, ha contribuido a la integración y consolidación del mercado de capitales de México, a través de las diversas modalidades que asume su intervención, como emisor y en el manejo, así como en el apoyo en la compra-venta de valores públicos.⁴⁰

Asimismo, Nacional Financiera en 1934, con el tiempo llegó a ser la institución de mayor importancia en el sistema de crédito nacional. Surge con el propósito de restituir al sistema bancario nacional el grado de liquidez indispensable para el desempeño de su cometido. Su objetivo original de grandes proporciones se ve acotado por que la mitad de su activo total eran préstamos hipotecarios. Sin embargo en 1938, coopera con el Banco de México, para que las fluctuaciones de los cambios no afectaran la producción, ni retardaran el progreso económico. Para 1939, ante los trastornos económicos suscitados en el ambiente que crearon las expropiaciones petroleras y la inestabilidad cambiaria, Nacional Financiera se dedicó a hacer lo posible por impedir una caída brusca de los valores públicos y robustecer la confianza general.⁴¹

Con respecto al Banco de Comercio Exterior, se reconoció en 1937, que "... el problema de impulsar las exportaciones era mucho más que un problema crediticio ya que exigía todo un conjunto de esfuerzos en varios campos, tales como las técnicas de producción, la organización de los productores, las comunicaciones, la política comercial, etc..."⁴²

Dichos ejemplos de instituciones de fomento constituyen la muestra seleccionada para abordar el papel de la Banca de Desarrollo en nuestro país, el cual que se presentará en los próximos capítulos del presente trabajo. Se verá el desempeño de los Bancos, objetos de este estudio, su transformación y la necesidad de un cambio para poder cumplir con su misión. Ya no imperan las condiciones socioeconómicas y políticas del periodo post-revolucionario como tal. Sin embargo el cambio de los paradigmas universales en el ámbito económico financiero impactó a nuestra sociedad con la misma intensidad que en su momento fue una transformación armada y violenta ya que, aún persisten las mismas carencias sociales y económicas en el pueblo mexicano.

³⁹ Moore, O. Ernest. Op. Cit. P. 160.

⁴⁰ Banobras, Labor Realizada. Op. Cit. Pp. 8-9

⁴¹ Moore, O. Ernest Op. Cit. Pp. 164-166.

⁴² Ibidem. P. 154

7.5. El Impacto de la Crisis Financiera de 1994-1995 en la Banca de Desarrollo.

Durante las últimas dos décadas, el sistema bancario mexicano experimentó cambios significativos. En 1982, en medio de la crisis de deuda, el sistema bancario fue nacionalizado y los bancos comenzaron a utilizar depósitos privados principalmente para financiar el déficit gubernamental. De esta manera, los sistemas de manejo de riesgos se tornaron obsoletos y se perdió la cultura de crédito. Hacia finales de los años 80's y principios de los 90's, el gobierno mexicano implementó una serie de políticas con el objetivo de liberalizar el sistema financiero, permitiendo así una expansión del crédito. Sin embargo, la liberalización del sector no fue acompañada de una modernización y supervisión del marco regulatorio.

Aun cuando algunos bancos moderaron el otorgamiento de crédito y se concentraron en la reestructura de sus instituciones, otros bancos trataron de incrementar su participación en el mercado otorgando crédito de una manera agresiva e imprudente, incrementando la vulnerabilidad del sistema bancario en su conjunto. Esta situación se vio agravada por la crisis de 1994-1995, la cual deterioró la capacidad de pago de los deudores de la banca e incrementó considerablemente los niveles de cartera vencida.

Al principio de 1994, la combinación de acontecimientos políticos adversos, la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos y la preocupación de los inversionistas acerca de la viabilidad del régimen del tipo de cambio y del déficit de la cuenta corriente, empezaron a crear presiones en los mercados cambiario y financiero. Para frenar estas presiones las autoridades elevaron las tasas de interés, colocaron un mayor número de tesobonos (bonos indizados al tipo de cambio), ejercieron mayor flexibilidad cambiaria e hicieron uso de las reservas internacionales. Sin embargo, estas acciones tranquilizaron al mercado financiero solamente hasta principios de noviembre de 1994. A mediados del mes, nuevas presiones en el mercado y eventos políticos produjeron una caída sustancial de las reservas internacionales, que culminó en una crisis cambiaria y condujeron a la flotación del nuevo peso el 22 de diciembre de ese año. La modificación del régimen cambiario no contribuyó a restaurar la confianza. Los inversionistas extranjeros en el mercado mexicano empezaron a vender sus tenencias de instrumentos financieros denominados en pesos, así como las de tesobonos. Además, en el contexto de este intenso ataque especulativo contra el peso, surgieron preocupaciones acerca de la capacidad de México para amortizar obligaciones de corto plazo con el extranjero que estaban por vencer. Los pasivos de corto plazo con el extranjero que vencieron en 1995 incluyeron los tesobonos en poder de extranjeros por un monto cercano a los 17 mil millones de dólares y pasivos en moneda extranjera de los bancos comerciales de cerca de 18 mil millones de dólares. Estos últimos incluían certificados de depósito, préstamos interbancarios, papel comercial y Eurobonos emitidos por bancos comerciales. A

finales de diciembre el nuevo peso se había depreciado en 44% y las tasas de interés de los Cetes alcanzaron más del 30%.⁴³

Los Bancos, que antes de la crisis ya mostraban importantes signos de debilidad, enfrentaron una situación delicada pues además del deterioro de la cartera y los problemas de capitalización, los márgenes financieros se vieron severamente afectados. Así, la posibilidad de una "corrida" y consecuentemente de un colapso del sistema financiero se hacía evidente. Lo anterior se evitó gracias a un conjunto de acciones: al programa de ajuste económico, al paquete de apoyo a los deudores e instituciones implementado por las autoridades y al respaldo otorgado por parte del gobierno a prácticamente todos los pasivos bancarios.⁴⁴

La devaluación de la moneda, los altos pagos de intereses y principal de la deuda externa, el desequilibrio de la balanza comercial, la elevada inflación, la drástica contracción del financiamiento externo privado entre otros aspectos, causaron graves problemas a las empresas públicas y privadas, orillando a varias de ellas a situaciones de insolvencia y cierre.

En respuesta a la crisis ocurrida en 1994-1995, el gobierno implementó o fortaleció un conjunto de programas e instrumentos dirigidos a mejorar la situación del sistema financiero, como fue el Programa de Emergencia Económica, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), dentro de éste El Programa de Capitalización Temporal (Procapte) para capitalizar a los Bancos, las Unidades de Inversión (UDI'S), la Alianza para la Recuperación Económica (ARE); Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE); Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional; y los programas emergentes instrumentados para el saneamiento financiero de las empresas; el primero fue el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (Finape), el segundo se denominó Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fopyme), uno más fue el Programa de Saneamiento de la Red de Autopistas Concesionadas, dentro de las directrices de política económica dictadas por el Ejecutivo Federal en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.⁴⁵ Asimismo, en diciembre de 1998 el Congreso aprobó una serie de iniciativas tendientes a llevar a cabo reformas significativas en el sector bancario. Estas se enfocaron en acelerar la recuperación del sector financiero y pretendieron sentar las bases para un sistema bancario sólido y supervisado a través de la promoción de la disciplina de mercado y la capitalización del sistema.

⁴³ Notas tomadas del "Memorándum de Políticas Económicas al FMI", enviado como anexo a una carta dirigida al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Gobernador del Banco de México. El 26 de enero de 1995. Publicado en *El Mercado de Valores*. No. 3, Año LV, marzo, 1995. Nacional Financiera, S. N. C. México, D. F. Pág. 6.

⁴⁴ Gavito Mohar, Javier. "Crisis Bancarias y Cómo Prevenirlas". En *El Mercado de Valores*, publicado por Nacional Financiera, S. N. C., 9/99. Septiembre. Año LIX. México, D. F. 1999. Pág. 25.

⁴⁵ Contempladas en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, y en concordancia con las disposiciones que integran la Alianza para la Recuperación Económica, elaborada por la SHCP.

La medida más importante fue la creación del nuevo Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Esta nueva entidad asumió el papel del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA),⁴⁶ en la administración del seguro de depósito. Adicionalmente, el Congreso permitió que los inversionistas extranjeros tuvieran una mayor participación en el sistema bancario mexicano, independientemente del tamaño del banco, con la finalidad de fortalecer la capitalización del sistema bancario. Asimismo, se pretendió avanzar en el fortalecimiento de la supervisión y la creación de los incentivos necesarios para la autorregulación de las instituciones bancarias. Por ejemplo, en octubre de 1998, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) introdujo una regulación que evita que los malos deudores tengan acceso a nuevos créditos. Mediante dicha regulación, se incrementa el nivel de reservas a aquellos bancos que no consulten al Buró de Crédito o que otorguen un préstamo a pesar de haber recibido información negativa sobre un deudor específico. Otra medida fue mejorar la difusión de información financiera tanto pública como privada y la adopción de principios contables internacionalmente aceptados. Otra más, fue la emisión de una serie de créditos mínimos para el manejo de riesgos, incluyendo los riesgos de mercado, crédito, liquidez, operacional y legal. En abril de 1999 se creó la

⁴⁶ Desde 1930, el Gobierno ha destinado recursos para que los ahorradores recuperen íntegramente sus depósitos. Ha procurado crear mecanismos de protección a ahorradores con aportaciones de bancos, para que el respaldo al ahorro no descansa exclusivamente en recursos públicos. La aportación a ahorradores en México se ha basado en: el Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias (1981); Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (1986); y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (1990). Los Programas operados por el Fobaproa fueron: a) Ventanilla de liquidez en dólares; b) Programa de Capitalización Temporal (Procapete); y c) Programa de Apoyo a Deudores. Todos ellos financiados con deuda emitida por el propio Fondo y avalada por el Gobierno Federal. Estos programas tendieron a evitar que el sistema financiero y el país cayesen en un estado de insolvencia y parálisis, al que hubiese conducido una quiebra del sistema bancario, e impedir la pérdida de millones de empleos y el desmantelamiento de una parte del aparato productivo del país. Se benefició a casi 4 millones de deudores al verse reducidas sus obligaciones, tuvieron descuentos de hasta 45% en vivienda, 35% sector agrario y pesquero, y 32% a empresas pequeñas. A los bancos que aún podían ser viables, el Gobierno los apoyó, comprándoles cartera, condicionándolos a que aportaran más capital o buscaran nuevos socios. Los bancos mantuvieron la administración de la cartera adquirida por el Fobaproa, que en promedio fue del 25%. Como contraprestación, los bancos recibieron un pagaré a diez años. Esos pagarés, que no fueron negociables, generaron intereses a una tasa promedio de CETES, los cuales se capitalizaron trimestralmente y se pagaron a su vencimiento. El producto de la cobranza se destinó a liquidar anticipadamente el pagaré. La suma del capital aportado, las provisiones y la reinversión de utilidades fue 4 veces superior al capital que existía en la banca al inicio de la crisis. Las instituciones insolventes, cuyos accionistas no tenían la capacidad de aportar los recursos necesarios para capitalizarlas, fueron intervenidas por la CNBV. Lo mismo se hizo en todos los casos en que se detectó una administración fraudulenta. El Fobaproa aportó a los bancos intervenidos el capital necesario para que éstos pudieran hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores; por lo que el Fondo se convirtió en accionista de estas instituciones. Los bancos que aún conservaban valor como negocios, fueron vendidos a instituciones de prestigio internacional o a instituciones mexicanas viables. En los demás casos, se inició un proceso de liquidación. El costo fiscal se absorberá de manera gradual hasta por un período de 30 años. Dicha información fue vertida en la Conferencia del Lic. Javier Arrigunaga, Director del Fobaproa durante el Seminario “*El Fobaproa y el Sistema Bancario Mexicano*”, del 18 junio de 1998. En el Colegio de Nacional de Economistas. El 20 de marzo de 1998, el Ejecutivo Federal, envió un paquete de reformas sobre el sistema financiero, entre las que destacan mayor autonomía al Banco de México; cambios en la estructura del Fobaproa y reconocer formalmente sus pasivos como deuda pública; y permitir la inversión extranjera hasta en 100% en las instituciones financieras nacionales, entre otros aspectos.

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF). Esta institución fue creada para proteger a los usuarios de servicios financieros y promover una cultura bancaria más extensa y sólida. Finalmente, en abril de 1999 se presentó al Congreso la propuesta para crear la Ley Federal de Garantías de Crédito, la cual pretende otorgar mayor protección legal a los deudores y ahorradores. Esta propuesta tiende a reforzar el marco legal que regula las garantías de crédito. Para el 2000, el Congreso y el Poder Ejecutivo trabajan en el diseño de una nueva ley de quiebras y suspensión de pagos.

Dentro de dicho contexto, las Instituciones de Banca de Desarrollo se ajustaron al marco del Programa de Emergencia Económica establecido por el Gobierno Federal. A continuación se hace una referencia de ello.

El acceso al capital en términos competitivos es condición esencial del crecimiento de la banca de desarrollo. En los últimos años, y en particular a raíz de la crisis financiera de 1995, los Bandes no ha tenido una respuesta integral, similar en objetivos y alcance a la diseñada para la banca privada a través del Fobaproa y después del IPAB. Como resultado, los bancos que han sobrevivido se han visto invariablemente mermados en cuanto a su capacidad operativa y eficacia para cumplir con sus metas institucionales. Por ello se elaboraron lineamientos de política económica financiera para los Bandes.

Los lineamientos de política económico-financiera a que se sujetaron los Bandes después de la crisis financiera de 1994-1995 se resumen en:

- a) dar mayor atención a los programas, proyectos y operaciones de crédito que coadyuven a superar la emergencia económica por la que atravesó el país;
- b) continuar con la modernización de la economía nacional;
- c) fortalecer la política social para contribuir al mejoramiento productivo del nivel de vida de la población;
- d) ampliar los recursos dirigidos a la inversión;
- e) continuar con el fortalecimiento del sector externo;
- f) apoyar la modernización de la empresa pública; y
- g) dar impulso a la descentralización de la vida nacional.

Para lo anterior, las Instituciones de Banca de Desarrollo tuvieron que adecuar los mecanismos de fondeo conforme al nuevo perfil, determinado por las autoridades hacendarias, para que la banca operara en segundo piso; eliminara cualquier necesidad de recursos fiscales, contribuyendo con ello en el saneamiento de las finanzas públicas; limitara la captación de recursos del público vía instrumentos tradicionales de ahorro; fomentara la captación a largo plazo mediante la colocación de valores en el mercado de capitales; impulsara el sistema de fondeo en bloque, buscando su complementariedad con otros mecanismos de fondeo institucional; apoyara la coinversión y el cofinanciamiento con los sectores privado y social.

El crédito se otorgó sólo a los acreditados que demostraron posibilidades de crecimiento y consolidación, se revisaron las tasas de interés, a fin de que éstas cubrieran por lo menos el costo financiero y administrativo de los recursos involucrados con el propósito de mantener e incrementar el patrimonio de cada institución. Estos créditos deberían de complementarse con asistencia técnica e ingeniería financiera para asegurar la realización de los proyectos, propiciando la participación de la Banca Comercial y de otras instituciones financieras en el financiamiento de actividades de carácter empresarial. Se presionó a los Banes para que tuvieran niveles de utilidad y capitalización adecuados como expresión de su rentabilidad y eficiencia, es decir que lograran que el fomento fuera autofinanciable. En sus relaciones financieras con la empresa pública, se les pedía que establecieran contratos programa que estipulen compromisos de productividad y modernización condicionando los apoyos crediticios a su cumplimiento. Sólo podían otorgar créditos a las Entidades del Sector Público cuando ellas hubieran recabado, previa e invariablemente, la autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴⁷

Para la atención de los Programas y Proyectos de los Gobiernos Estatales y Municipales, se le permitió a la Banca de Desarrollo, actuar como banco de primer piso, para establecer las condiciones suficientes y necesarias para realizar sus programas de concesión de servicios. El otorgamiento del crédito se basaba en la rentabilidad del proyecto a fin de asegurar la recuperación del mismo, en caso de proyectos no rentables pero socialmente necesarios, se debería buscar la coparticipación de los sectores público, social y privado; con la finalidad de reducir costos y eliminar subsidios financieros. De igual forma se buscó que para la prestación de los servicios públicos se indujera la participación del sector privado. Para el desarrollo de operaciones de crédito y la ejecución de proyectos, deberían los Banes ampliar sus servicios fiduciarios, a fin de administrar e integrar los recursos necesarios para su realización.

La Banca de Desarrollo, después de la crisis del año 1995, debería mantener una sólida estructura de capital con base a un adecuado margen financiero que permitiera a las instituciones incrementar su actividad crediticia y fortalecer su sanidad financiera. De igual forma debería de consolidar los procesos de capitalización y de calificación de cartera, con el propósito de adecuar su actividad crediticia a su base de capital, constituyendo reservas adecuadas para las contingencias de su actividad. Como se observa, todas las medidas adoptadas después de la crisis financiera, para la Banca de Desarrollo, tienen el propósito de homologar con la banca comercial los parámetros aplicables tanto a la constitución de reservas sobre préstamos, como a mantener sanos niveles de capitalización. Para ello, se tomaron en consideración al igual que con la banca comercial, los riesgos de liquidez, de mercado y operativos.

⁴⁷ De conformidad con la Ley General de Deuda Pública y el número en el Registro de Obligaciones.

7.5.1. El impacto en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N.C.⁴⁸

La contratación de financiamiento se vio limitada por la disminución en la capacidad de los acreditados para obtener nuevos créditos, debido a los altos niveles de endeudamiento, incremento en el costo del dinero y contratación del gasto público, lo que en general trajo consigo la definición de nuevas prioridades y la reprogramación de obras. Las entidades federativas optaron por estrategias para reestructurar adeudos y únicamente realizar aquellos proyectos identificados como prioritarios. Además el entorno nacional de transición hacia la recuperación dificultó la planeación de proyectos de inversión de largo plazo, así como la viabilidad financiera de los mismos, lo que se tradujo en una escasez de proyectos susceptibles de ser apoyados con crédito bancario.

El Programa de Alianza para el Crecimiento incluyó una concertación de acciones con los sectores productivos del país que obligó a Banobras a facilitar el proceso de fortalecimiento financiero de sus acreditados, por medio de reestructuraciones adicionales y refinanciamientos. Ello ocasionó que el otorgamiento de recursos para la renovación de créditos y el refinanciamiento de intereses fuera superior a lo programado, mientras que la colocación de crédito nuevo tuvo una demanda menor a la esperada. Sólo se atendió las necesidades de reestructuración de las carteras de sus acreditados. En paralelo, se impulsó las acciones del Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra), e identificó proyectos específicos con fuente de pago. También se reestructuró y fortaleció el Fondo de Apoyo a Estados y Municipios (Foaem), cuya finalidad es servir como fondo de cobertura cambiaria. Los siguientes años a la crisis de 1994-1995, fueron de transición económica, la atención que se dió fue de apoyo a los estados y municipios del país, mediante la consolidación de los procesos de reestructuración de su cartera, saneamiento de sus finanzas y formación de evaluadores de proyectos en apoyo a los ayuntamientos. Ante los efectos adversos de la crisis que afectó a la economía nacional en 1995 y tuvo importantes impactos en el sistema bancario nacional, Banobras ajustó sus programas para apoyar a sus acreditados a enfrentar los problemas de liquidez y mantener la calidad de su cartera de créditos. En particular, el Banco emprendió un esfuerzo de reestructuración, principalmente con gobiernos estatales y municipales y sus organismos descentralizados. Al introducir nuevos esquemas de refinanciamiento parcial del componente inflacionario de los intereses o mediante la documentación del crédito en unidades de inversión (UDI's), se evitó el crecimiento de la cartera vencida.

Al cierre del año de 1995 se reestructuraron los adeudos de 26 entidades federativas, la mayor parte de ellas suscribieron acuerdos integrales, que incluyeron adeudos de los gobiernos estatales. Municipales y sus organismos operadores. Los lineamientos generales fueron: la ampliación de plazos de amortización, pagos mínimos mensuales de intereses y capital, así como

⁴⁸ Este apartado se realizó con los datos del *Informe Anual 1995*, publicado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. Institución de Banca de Desarrollo. México, D. F. 1996.

capitalización de la diferencia. Se diseñaron esquemas institucionales y adaptaron los oficiales, bajo las siguientes modalidades: esquema Banobras, UDI's Fideicomiso, UDI's Banxico y UDI's Foaem. Mediante la modalidad de UDI's se concentró más del 60% del total. Se logró la regularización casi total de las carteras vencidas, además de que operativamente su administración se simplificó, debido a que de los 1,800 créditos reestructurados se consolidaron en 759. Para Banobras este proceso representó un flujo continuo de recursos. Además, uno de los compromisos específicos en la Alianza para la Recuperación Económica (ARE) fue impulsar un programa que atendiera prioritariamente las obras inconclusas y propiciar la derrama de recursos a nivel regional.

7.5.2. El impacto en Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.⁴⁹

La crisis financiera de fines de 1994 ocasionó que, a principios de 1995, se redujera la capacidad de las instituciones financieras de nuestro país para tener acceso a recursos de los mercados financieros internacionales. En 1995, el sector externo de la economía mexicana tuvo un comportamiento favorable. La actividad de comercio exterior registró un dinamismo convirtiéndose en un elemento fundamental para compensar las circunstancias adversas del entorno económico doméstico. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en su segundo año de operación, manteniendo el calendario de desgravación acordado. Como resultado de ello, en 1995, las ventas totales de México a Estados Unidos aumentaron, casi triplicó al registrado por las exportaciones del resto del mundo a ese país. En este sentido, el Banco ofreció productos y servicios tanto financieros como no financieros para las necesidades de las empresas relacionadas con actividades de comercio exterior, a través de la banca comercial e intermediarios financieros, así como de manera directa. En los primeros, se proporcionó crédito, garantías, servicios de banca de inversión y fiduciarios y, en los segundos, servicios de información, asesoría, capacitación y apoyos promocionales en el extranjero. Para ese año, Bancomext otorgó recursos y garantías por 7,975 millones de dólares, que se canalizaron a 5,142 empresas; asimismo, se atendió a 38,344 usuarios a través de diversos servicios no financieros.

Durante 1995, Bancomext participó en los programas establecidos por el Gobierno Federal, con el objeto de aliviar los efectos de las medidas de ajuste adoptadas para estabilizar los mercados financieros sobre empresas y personas físicas deudores de la banca. El Gobierno Federal y la banca múltiple firmaron el Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional, con el propósito de apoyar a las empresas –principalmente micro, pequeñas y medianas– con problemas de pago hacer viable su recuperación a través de la redocumentación de sus adeudos en Unidades de Inversión (UDI's). Asimismo, estos agentes firmaron el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE) entre la banca y el Gobierno

⁴⁹ Este apartado se realizó con datos del *Informe Anual 1995*, publicado por el Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, D. F. 1996.

Federal para atenuar los efectos de los niveles elevados de tasas de interés en los deudores en moneda nacional de la banca. Para instrumentar el esquema de reestructuración en UDI's, el Gobierno Federal asignó a Bancomext una línea de crédito simple y suscribió, junto con Nacional Financiera, el Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la reestructuración de operaciones de redescuento con intermediarios financieros no bancarios y de reestructuración de Operaciones de Primer Piso. Se constituyeron los fideicomisos correspondientes para administrar este esquema. Asimismo, se invitó a las empresas deudoras con cartera vencida a incorporarse al ADE mediante la firma de la Carta de Intención. A través de Bancomext se adhirieron al ADE instituciones financieras no bancarias que intermedian recursos del Banco tales como uniones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero. Fue en el año de 1996, cuando el Gobierno Federal, tomó la decisión de incrementar la aportación al capital de Bancomext, lo que se reflejó en un aumento de su capital contable.

7.5.3. El Impacto en Nacional Financiera, S. N. C.⁵⁰

Nacional Financiera no fue ajena a los problemas y ajustes experimentados por la economía del país. En apoyo a las estrategias aplicadas por el Gobierno Federal para hacer frente a la crisis, la Institución participó en la instrumentación de medidas para aminorar algunos de los efectos sobre las empresas, en especial las micro, pequeñas y medianas del sector industrial. En 1995, se orientó a coadyuvar al mantenimiento de la planta productiva y el empleo, y a avanzar en su consolidación financiera, operativa y orgánica. La necesidad de apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas y atender la difícil situación que produjo en ellas la rápida acumulación de pasivos, dio lugar a la ejecución de un esquema de reestructuraciones con tres diferentes modalidades: pago tradicional, a valor presente y en UDI's. Fundamentalmente a sectores del cuero-calzado, textiles-confección, fabricación de muebles de madera, juguetes y artículos deportivos, entre otros. Asimismo, los sectores comercial y de servicios de los Estados de menor desarrollo relativo.

Se instrumentó la Tasa NAFIN para trasladar a los acreditados el beneficio de la captación institucional y se identificaron ramas prioritarias de la industria manufacturera con alto potencial de articulación de cadenas productivas, desarrollo y diversificación de proveedores, creación de empleos permanentes y generación y ahorro de divisas. Se diseñó el Programa Único de Modernización Industrial (Promin), que concentró y simplificó los procedimientos para el otorgamiento de créditos y facilitó la atención de necesidades de la micro, pequeña y mediana empresa del sector industrial y de grandes empresas integradoras y formadoras de cadenas productivas.

⁵⁰ Este apartado se escribió con datos del *Informe de Actividades 1995*, publicado por Nacional Financiera, S. N. C., México, D. F. 1996.

En 1995, la contracción en el ritmo de crecimiento económico, los altos niveles relativos que presentó en general el costo del financiamiento y el intenso proceso realizado por la banca comercial para dar prioridad a la reestructuración de su propia cartera, limitaron considerablemente la demanda de los apoyos que Nacional Financiera puso a disposición de las empresas. Un aspecto fundamental, fue el saneamiento de la cartera de los intermediarios financieros no bancarios. Con el fin de fortalecer al conjunto de dichos intermediarios, se realizó en 1995 un proceso de diagnóstico, evaluación y selección de cada uno de ellos y se aplicó un programa de verificación de uso y destino del crédito que permitió depurar la red de intermediación y adecuar la normatividad operativa aplicable a la misma. Para este proceso recurrió al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ).⁵¹

En cuanto a la actividad de Nacional Financiera, en 1995, en el ámbito internacional, se promovió el retorno de México a los mercados de capitales, coadyuvando a fortalecer los esquemas de apoyo al sistema financiero mexicano instrumentados por el gobierno federal. La Institución fue pionera en volver a captar ahorro externo en condiciones de plazo y tasas que permitieran orientarlo hacia renglones prioritarios. En su modalidad de agente financiero, Nacional Financiera ayudó en la canalización de recursos provenientes de los organismos multilaterales a sectores como educación, salud y alimentación. En 1995 Nafin constituyó reservas equivalentes a 92% de su cartera vencida. Su nivel de capitalización fue superior al requerido y ascendió a 10.3%.

Los principales resultados financieros de los Bancos de Desarrollo durante 1996 fueron los siguientes: la cartera de crédito de los bancos de desarrollo decreció en términos reales, a una tasa mayor que la de los bancos múltiples (23.5% vs 9.9%); sólo Nafin, Banobras y Bancomext reportaron utilidades; el capital contable de Banobras fue mayor que el de Nafin; sin embargo, su cartera de crédito fue sustancialmente inferior; y la cartera vencida de Nafin, Bancomext y Banobras con respecto de su cartera total era reducida.⁵²

⁵¹ El Fideiq, es un fideicomiso público creado en 1966, ha tenido varias modificaciones a su contrato. Actualmente, maneja los créditos que el Gobierno Federal destine para otorgar su apoyo financiero a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito, así como la celebración de todos los actos necesarios para la recuperación de tales créditos, bien sea que las instituciones se rehabiliten o se liquiden. Efectúa las funciones de síndico en los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos. Liquidada toda clase de sociedades mercantiles, sociedades o asociaciones civiles y fideicomisos a que se refiere la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Recibe y enajena todo tipo de bienes de entidades paraestatales en proceso de desincorporación. Comercializa las mercancías de comercio exterior que pasen a ser propiedad del Fisco Federal. Y hace productivos -compra, venta o permuta- los inmuebles que conforman el activo del fideicomiso. El Gobierno Federal es fideicomitente y fideicomisario y Nacional Financiera, S. N. C., es la fiduciaria. El Fideiq tiene un Comité Técnico conformado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco de México, S.A.; Nacional Financiera, S. N. C.; y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

⁵² Datos tomados de la información económica que presentó el Grupo de Economistas y Asociados. GEA. México, D. F., 1997.

Capítulo II

Marco Jurídico-Administrativo de los Bancos de Desarrollo en México.

Un enfoque teórico utilizado por los economistas es el que supone que el otorgamiento de crédito genera una mayor acumulación de capital que impulsa el desarrollo económico. De acuerdo con Mansell (1995)⁵³ uno de los elementos para explicar el desarrollo económico de los países es “el enfoque de los servicios financieros”, el cual señala que la extensión y calidad de éstos a través de sus diferentes productos financieros, inciden en el crecimiento económico. Sin embargo, la relevancia de las instituciones financieras no fue ampliamente reconocida durante una buena parte del siglo XX. En la actualidad es imposible concebir el funcionamiento de la economía sin la presencia de instituciones financieras.

1. Estructura del Sistema Financiero y Características Generales del Mercado de Valores

1.1. Estructura del Sistema Financiero.

El Sistema Financiero Mexicano se puede definir como el conjunto de instituciones públicas y privadas que participan en el proceso de: captar, administrar, normar, regular y dirigir el ahorro y la inversión en nuestro país. Con el fin de intervenir en diferentes aspectos de la relación de: Oferentes-Demandantes de recursos monetarios.⁵⁴ Dicha relación de oferentes-demandantes constituye el proceso de intermediación financiera. Los oferentes y demandantes son unidades económicas o entidades tales como las empresas, las organizaciones no lucrativas, el gobierno y el público inversionista. El Sistema Financiero Mexicano está conformado por: **a)** Dependencias Normativas y Reguladoras; **b)** Intermediarios Financieros; **c)** Grupos Financieros y **d)** Instituciones de Apoyo.

a) Las Dependencias Normativas y Reguladoras, son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) –hoy la Secretaría de Economía-; la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); el Banco de México (Banxico); Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). La dependencia normativa y reguladora de mayor jerarquía es la Secretaría de

⁵³ Cita tomada del ensayo de Ramírez Grajeda, Mauricio. “La banca de desarrollo en los mercados de crédito agropecuario: el caso de Banrural de 1989 a 1998”. En *Federalismo y Desarrollo*. Banobras. Publicación trimestral. Junio-Septiembre del 2000. México, D. F. Pág.136.

⁵⁴ Definición adaptada de la descrita por: Rodarte Uribe, Marcela. “El Sistema Financiero y el Mercado de Valores Mexicano”. Glosario Económico. *El Mercado de Valores*. Publicado por Nacional Financiera. No. 9/96. Septiembre 1996. México. Pág. 51

Hacienda y Crédito Público. Otras son la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cuales norman la participación e intervención de entidades extranjeras en los mercados financieros mexicanos. El Banco de México, como banco central autónomo y los organismos desconcentrados de la SHCP, CNBV y la CNSF regulan y supervisan al Sistema Financiero Mexicano.⁵⁵

b) Los Intermediarios Financieros, lo constituyen: las Administradoras de Fondos para el Retiro; los Almacenes Generales de Depósito; las Arrendadoras Financieras; la **Banca de Desarrollo**; la Banca Múltiple; las Casas de Bolsa; las Casas de Cambio; las Empresas de Factoraje; los Especialistas Bursátiles; las Sociedades de Inversión y las Uniones de Crédito. Los intermediarios financieros son agentes que ponen en contacto a oferentes y demandantes de recursos monetarios; promueven y permiten la intermediación de los instrumentos financieros.⁵⁶

c) Grupos Financieros: Son sociedades que controlan a por lo menos tres entidades de: Intermediarios Financieros -con restricción de dos como máximo de cada clase-; Compañías Aseguradoras -pueden ser tres entidades si opera en diferentes ramos-; Instituciones de Fianzas; Operadoras de Sociedades de Inversión -pueden ser tres si operan en diferentes ramos-.

d) Instituciones de Apoyo: Bolsa Mexicana de Valores; S. D. Indeval, S.A. de C.V.; Asociación de Banqueros de México; Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles; Empresas Calificadoras de Valores. Las actividades fundamentales de las Instituciones de Apoyo están enfocadas a facilitar y agilizar el funcionamiento del Sistema Financiero y en particular el Mercado de Valores.⁵⁷

Todas las instituciones mencionadas que integran el Sistema Financiero en México intervienen en diferentes aspectos de la relación entre oferentes y demandantes de recursos financieros.

1.2. Características Generales del Mercado de Valores en México.

El Mercado de Valores en México se compone de instituciones e instrumentos financieros. Las instituciones del Mercado de Valores son los agentes que promueven y permiten la intermediación. Ponen en contacto a unidades o entidades que tienen excedente de ahorro con unidades económicas o entidades que demandan recursos financieros.⁵⁸ Las unidades económicas o entidades son las empresas, las organizaciones no lucrativas, el gobierno y el público inversionista.

⁵⁵ Ídem

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ Ídem.

Los instrumentos del Mercado de Valores son títulos de crédito o valores, emitidos en serie, que representan derechos sobre la entidad o unidad económica emisora y en ellos se establecen las condiciones en que se efectuó la operación financiera.⁵⁹ Los títulos o valores emitidos se les puede clasificar según el rendimiento ofrecido en: Instrumentos de Renta Fija e Instrumentos de Renta Variable.

a) Los instrumentos de renta fija son valores que representan una deuda, si se les considera desde el punto de vista del emisor o bien un crédito colectivo desde el punto de vista de los inversionistas o tenedores. Estos títulos tienen un plazo definido y proporcionan un rendimiento que se determina al inicio de la transacción de acuerdo con las reglas pactadas. Por lo que garantizan el pago del monto invertido (principal) además de un rendimiento por el pago establecido. Cabe mencionar que dicho rendimiento puede tener una tasa de interés fija o variable.

b) Los instrumentos de renta variable son títulos o valores cuyo rendimiento no puede determinarse mediante algún mecanismo predefinido de cálculo; porque el rendimiento está en función del desempeño económico-financiero de su emisor y de las fluctuaciones del mercado (su oferta y demanda) Otra característica importante es que su vencimiento no está determinado. Un ejemplo de este tipo de títulos o valores de renta variable son las acciones y los metales amonedados.

Los inversionistas en valores por su naturaleza pueden clasificarse en: personas físicas; empresas o instituciones no financieras; inversionistas institucionales; o instituciones financieras. Los inversionistas en valores son aquellas entidades con excedentes o superávit en ahorro. Buscan minimizar riesgos y maximizar rendimientos. Cada uno tiene su particular percepción de estos conceptos y es por ello que se genera un mercado de valores; que sería difícil generar un mercado cuando todos tuvieran la misma información y percepción de riesgo, liquidez y rendimiento esperado.

En México existen tres grupos de emisores de valores: a) sector público constituido por: gobierno federal; gobiernos locales; instituciones y organismos gubernamentales y por empresas gubernamentales, es en este sector donde se ubica la banca de desarrollo. b) sector privado, a este rubro pertenece las: instituciones financieras (bancarias y no bancarias) y las empresas no financieras. c) sector paraestatal: conformado por empresas con participación de capital gubernamental y de capital privado.⁶⁰ Todos los emisores de valores necesariamente acuden al Mercado porque requiere financiamiento, ya que constituye una opción para obtenerlo. No es la única, pero es una opción ágil de financiamiento.

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ Ídem.

Es necesario el Mercado de Valores para nuestro país, porque: a) en el proceso de intermediación financiera se canalizan... "los flujos de ahorro de los sectores superavitarios hacia las necesidades de inversión de los sectores deficitarios..." lo que... "hace posible el crecimiento de la producción y del empleo".⁶¹ Elementos básicos del proceso de desarrollo económico que necesita el país; b) el objetivo del mercado financiero es la asignación eficiente del ahorro de la economía en las actividades productivas; c) la variedad de instituciones e instrumentos financieros en la economía incrementa la posibilidad de operaciones ahorro-inversión entre unidades económicas, como son las empresas, organizaciones no lucrativas, el gobierno y el público inversionista; y d) aseguran la formación de capital y el crecimiento económico.⁶²

Cuando una empresa o entidad requiere recursos financieros, acude al mercado de valores a obtenerlos de los inversionistas con excedentes monetarios a través de títulos o valores, que como se anotó líneas arriba son instrumentos financieros emitidos en serie. Cuando una empresa decide acceder al mercado de valores, lo hace a través de instrumentos de deuda o de capital. Si elige un instrumento de deuda, accederá al denominado *Mercado de Deuda*. Cuando se emiten este tipo de instrumentos, existe la obligación del emisor de repagar los recursos obtenidos al final de un plazo establecido, además de dar un "premio" a quien esté proporcionando dichos recursos; este premio es una tasa de interés que el emisor paga periódicamente a los inversionistas. Si se comercian instrumentos de deuda de bajo riesgo y alto grado de liquidez se habla de un *Mercado de Dinero*. Si se elige un instrumento de capital, accederá al denominado *Mercado de Capitales*. Cuando se emiten estos tipos de instrumentos lo que se está haciendo el emisor es conseguir nuevos socios para expandir su negocio, ofrece participación en el mismo a nuevos inversionistas. El caso típico de este instrumento de capital son las acciones. El emisor de acciones no paga intereses, sino que se compromete a que la empresa tenga un buen desempeño, lo cual se traducirá en ganancias de capital -apreciación en el precio de la acción- y en su caso, en reparto de dividendos para los inversionistas.

Cuando los valores se colocan por primera vez en el mercado, se llama *Mercado Primario*, proporciona un flujo de recursos de los inversionistas hacia el emisor. En este caso el emisor entrega los valores y recibe recursos frescos. El *Mercado Secundario* se establece por los valores que ya han sido colocados, proporciona liquidez a sus tenedores. En este caso el inversionista que ya adquirió un título o valor decide venderlo a otro inversionista, por lo que el intercambio de flujo monetario se da entre dos entidades distintas del emisor.⁶³

⁶¹ Solís, Leopoldo. *Evolución del Sistema Financiero Mexicano. Hacia los Umbrales del Siglo XXI*. Editado por Siglo XXI. México, 1987. Primera Edición. Pág. 13.

⁶² Ídem.

⁶³ Rodarte Uribe, Marcela. "Principales Instrumentos de Financiamiento e Inversión". Glosario Económico. *El Mercado de Valores*. Boletín publicado por Nacional Financiera. No. 10/96. Año LVI. Octubre 1996. México. Pág. 69.

2. Estructura Jurídico-Administrativa de los Bancos de Desarrollo.

2.1. Definición

En nuestro país reciben el nombre de Instituciones de Banca de Desarrollo las entidades de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito. Se rigen por sus correspondientes leyes orgánicas y por la Ley de Instituciones de Crédito.⁶⁴ Esta última las faculta para prestar el **servicio de banca y crédito**, entendiéndose como:

*... "la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso los accesorios financieros de los recursos captados."*⁶⁵

Considera, el mencionado ordenamiento a los Bancos como parte del Sistema Bancario Mexicano conjuntamente con el Banco de México (Banxico), las Instituciones de Banca Múltiple, el Patronato del Ahorro Nacional y los Fideicomisos Públicos para el Fomento y Fideicomisos del Banxico.

El Estado está facultado para ejercer la rectoría del Sistema Bancario Mexicano cuyos objetivos son los de apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional. Y es el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el encargado de interpretar los preceptos de la Ley de Instituciones de Crédito. Este ordenamiento determina las bases en que se sustenta la rectoría del Sistema Bancario Mexicano:

- a) una política económica soberana;
- b) fomento y canalización adecuada del ahorro en todos los sectores y regiones del país;
- c) descentralización del Sistema Bancario; y
- d) apego a sanas prácticas y usos bancarios.

⁶⁴ Ley de Instituciones de Crédito. D.O. 18 de julio de 1990. Modificada por últimas veces el 22 de julio de 1994; 15 de febrero de 1995; 28 de abril de 1995; 17 de noviembre de 1995; 30 de abril de 1996 y 23 de mayo de 1996.

⁶⁵ Idem.

El Congreso de la Unión es el facultado para determinar las actividades productivas que atiendan cada una de las instituciones de banca de desarrollo y lo hace a través de una ley orgánica específica que a su vez es el ordenamiento jurídico básico que rige a los Bandes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de expedir el reglamento orgánico de cada Bandes, en donde se establecen las bases de organización y funcionamiento de los órganos que las integran. Es obligatorio para los bancos de desarrollo, el publicar en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento Orgánico y sus Modificaciones, así como inscribirlos en el Registro Público de Comercio.

2.2. Capital

El capital social de las instituciones de banca de desarrollo se integra por Certificados de Aportación Patrimonial (Cap's), que son títulos de crédito, nominativos divididos en dos series, la "A" y la serie "B". La serie "A" representa el 66% del capital de la institución suscrita por el Gobierno Federal y con la obligación de emitirse en un título único, intransmisible, en ningún caso y/o tiempo se puede cambiar su naturaleza o los derechos del Gobierno Federal como titular de los mismos. La serie "B" representa el 34% del capital restante pueden emitirse en uno o varios títulos.

Ninguna persona física o moral podrá adquirir, -salvo el Gobierno Federal y las Sociedades de Inversión Común- el control de los Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "B" por más del cinco por ciento del capital pagado de algún Bande. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede autorizar que entidades de la Administración Pública Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, adquieran Cap's de la serie "B" en una proporción mayor a la de 5% referida. Se les prohíbe a las personas físicas o morales extranjeras y a las sociedades mexicanas con estatutos donde no figure la cláusula de exclusión de extranjeros que participen de ninguna forma en el capital de los Bandes, so pena de perder su participación en favor del Gobierno Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece la forma, proporciones y demás condiciones que se apliquen a la suscripción, tenencia y circulación de los Cap's de la serie "B", de acuerdo a sus leyes orgánicas y la especialidad sectorial y regional de cada Banco de Desarrollo. Los Cap's de la serie "B" son de igual valor y tienen los mismos derechos sus tenedores:

a) integrar la Comisión Consultiva conformada por titulares de los Cap's de la serie "B" distintos del Gobierno Federal.

b) designar y remover en el seno de la Comisión Consultiva a los Miembros del Consejo Directivo y a los Comisarios correspondientes.

c) adquirir, en caso de aumento de capital, en igualdad de condiciones y en proporción al número de sus Cap's, a propuesta del Consejo Directivo y por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) recibir el reembolso de sus Cap's, cuando se reduzca el capital, a su valor en libros según último estado financiero aprobado por el Consejo Directivo, revisado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece el capital mínimo de los Bandes, el cual debe estar íntegramente pagado. Cuando el capital social exceda del mínimo, debe estar pagado por lo menos en un 50% siempre que este porcentaje no sea menor del mínimo establecido. Los Bandes pueden emitir Cap's, no suscritos que conservarán en tesorería y serán entregados a los suscriptores contra el pago total de su valor nominal y de las primas que, en su caso fijen los propios Bancos de Desarrollo. Los Cap's dan el derecho a sus titulares de participar en las utilidades de la institución emisora y en su caso, en la cuota de liquidación. Cuando un Bande anuncie su capital social, debe al mismo tiempo anunciar su capital pagado.

2.3. Administración

La Organización de los Bancos de Desarrollo recae en un Consejo Directivo y en Director General de acuerdo a sus propias leyes orgánicas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fija las bases para la remuneración que corresponda a los Consejeros de los Bandes. La designación de Consejeros se hace de conformidad con sus respectivos ordenamientos. En los casos de designación de Consejeros suplentes de la serie "A"; lo hará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de entre servidores públicos de la Administración Pública Federal o profesionales independientes de reconocida honorabilidad, experiencia y prestigio en materias económicas y financieras. El cargo es personal y no podrá tener representante. El Director General y los servidores públicos de la Banca de Desarrollo que ocupen cargos hasta con dos jerarquías administrativas inferiores que el puesto de director general, no podrán ser Consejeros.

2.3.1. Consejo Directivo

Las instituciones de Banca de Desarrollo son dirigidas por un Consejo Directivo, constituye su órgano máximo de gobierno.⁶⁶ El Consejo Directivo es el encargado de dirigir a la institución, con base en las políticas, lineamientos y prioridades que establece el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Consejo Directivo en representación de la institución, acuerda la realización de todas sus operaciones y delega en el Director General sus facultades. Algunas de ellas no son delegables:

- a) nombrar y remover a servidores públicos que ocupen cargos de hasta dos niveles jerárquicos inferiores al Director General, a los Delegados Fiduciarios y los que señale su ordenamiento.
- b) aprobar el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales en el país y en el extranjero.
- c) acordar la creación de Comités Consultivos Regionales y de Crédito.
- d) determinar las facultades de los distintos órganos para otorgar el crédito.
- e) aprobar la constitución de reservas y la aplicación de utilidades.
- f) aprobar la emisión de Cap's.
- g) proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aumentos aumento o reducción de capital.
- h) acordar los de capital pagado y las primas que paguen los suscriptores de Cap's.
- i) aprobar las inversiones de capital.
- j) proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las modificaciones al reglamento orgánico y aprobar la cesión de activos y pasivos.
- k) aprobar la estructura orgánica básica; niveles de sueldo, incentivos; balance general anual, publicación de estados financieros; programas operativos y financieros, presupuestos, inversiones y estimaciones de ingresos.
- l) además, las que su ley orgánica determine específicamente.

⁶⁶ ídem.

2.3.2. Director General

El Director General es designado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá ser una persona de reconocida calidad moral; ciudadano mexicano; haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos de nivel decisorio con requerimientos de experiencia financiera y administrativa y no tener impedimentos tales como: litigio pendiente, o sentencia por delitos patrimoniales; estar quebrado y concursado sin rehabilitar y haber realizado funciones de inspección y vigilancia en instituciones de crédito.⁶⁷ Los mismos requisitos se aplican a los servidores públicos de la institución de hasta dos niveles jerárquicos menores que el de director general.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá recomendar al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la remoción del Director General del Bande, del que se trate, cuando considere que no se ha ajustado a las disposiciones legales y administrativas aplicables. Situación que se aplica también a los funcionarios que ocupen cargos con la jerarquía inmediata inferior a la de aquel.

2.3.3. Órgano de Vigilancia.

El órgano de vigilancia de las instituciones de Banca de Desarrollo, está integrado por dos Comisarios, uno nombrado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y otro por la Comisión Consultiva de la propia institución.⁶⁸ Por cada Comisario Propietario se nombra un Suplente, los cuales tienen amplias facultades para examinar los libros de contabilidad, documentos de la sociedad, incluidos los del Consejo Directivo, al que tienen derecho de asistir a sus juntas con voz.

Los Bandes cuentan con una Comisión Consultiva integrada por los titulares de los Cap's de la serie "B", distinta del Gobierno Federal, que funciona de acuerdo con el reglamento de la institución. Esta Comisión, se reúne una vez al año, pudiendo ser convocada en cualquier tiempo por un tercio de los tenedores del capital de la serie "B", por el Consejo Directivo, por el Director General, por dos Consejeros de la serie "B", o por el Comisario de la misma serie nombrado por la SECODAM. La Comisión Consultiva conoce, opina y formula recomendaciones sobre las políticas y criterios de operación. Analiza, opina y formula recomendaciones sobre el informe de las actividades y estados financieros y sobre los proyectos de aplicación de utilidades. Designa y remueve a los Consejeros y Comisarios de la serie "B", con el acuerdo de por lo menos las dos terceras partes. Aprueba los informes anuales de actuación que le presentan los Consejeros de la serie "B".

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Ídem.

2.3.4. Personal

Las relaciones laborales del personal de las instituciones de Banca de Desarrollo se rigen por lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁹, y por las disposiciones contenidas en los títulos tercero, cuarto, séptimo, octavo y décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado siempre y cuando no se oponga al primer ordenamiento. Asimismo, se aplica de manera supletoria y en este orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

Los trabajadores de la Banca de Desarrollo son sujetos del régimen de seguridad social previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Sin embargo, las instituciones de la Banca de Desarrollo tradicionalmente han tenido para sus trabajadores superiores derechos, beneficios y prestaciones que las contenidas en la Ley Reglamentaria aludida, por lo que las Condiciones Generales de Trabajo, donde se consignan estas mejoras, constituye un ordenamiento importante para las relaciones laborales del personal de los Bandes. Además, existen otras instancias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que de acuerdo con sus disposiciones legales aplicables, norman las relaciones laborales del personal de la Banca de Desarrollo. En derechos tales como los días descanso, vacaciones y salarios, las dependencias referidas modifican a la alza lo señalado por la Ley Federal del Trabajo. La suspensión, cese y terminación de los efectos de los nombramientos del personal son reglamentados bajo criterios específicos del sector bancario. Además de las causas y efectos generales para toda relación de trabajo; se agregan las de calidad moral como son: la probidad, honradez; violencia, amenazas e injurias; seguridad del establecimiento; negligencia, imprudencia o descuido que altere la disciplina y violación de los secretos de operación o asuntos reservados a la institución. En materia de seguridad social y prestaciones económicas los beneficios son satisfechos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos del Convenio de Subrogación de servicios y en lo previsto por éste y por las propias instituciones de Banca de Desarrollo. La opinión de los sindicatos cuenta para la elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo que son sometidas a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los sindicatos se constituyen y adhieren a la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, única central reconocida por ley.

⁶⁹ Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis, del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 30 de diciembre de 1983.

2.4. Facultades

Las instituciones de Banca de Desarrollo están facultadas⁷⁰ para realizar las siguientes operaciones:

2.4.1. Facultades Generales

- ❖ aceptar préstamos y créditos.
- ❖ recibir depósitos bancarios de dinero. A la vista; retirables en días preestablecidos; de ahorro; y a plazo, o con previo aviso. Estas dos operaciones deben ser, con la finalidad de facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio de banca y crédito, propiciar el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el Sistema Bancario Mexicano, de tal forma que no se produzcan desajustes en los sistemas de captación de recursos del público.
- ❖ emitir bonos bancarios para propiciar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional.
- ❖ emitir obligaciones subordinadas.
- ❖ constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior.
- ❖ efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos.
- ❖ expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura en cuenta corriente.
- ❖ asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.
- ❖ operar con valores en los términos de las disposiciones relativas.
- ❖ promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas.

⁷⁰ Ley de Instituciones de Crédito. Op. Cit.

- ❖ operar con documentos mercantiles por cuenta propia.
- ❖ llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre las divisas.
- ❖ prestar servicio de cajas de seguridad.
- ❖ expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes.
- ❖ practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y llevar mandatos y comisiones.
- ❖ recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles.
- ❖ actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito.
- ❖ hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito por cuenta de las emisoras.
- ❖ llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas.
- ❖ desempeñar el cargo de albacea.
- ❖ desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias.
- ❖ encargarse de hacer avalúos con la misma fuerza probatoria que se le asigna a un corredor público o perito.
- ❖ adquirir los bienes muebles e inmuebles para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.
- ❖ celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.

- ❖ las operaciones análogas o conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

2.4.2. Facultades Específicas

Las instituciones de Banca de Desarrollo efectúan operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que determinen sus leyes orgánicas respectivas.

2.5. Regulación y Supervisión

Las autoridades financieras en nuestro país son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Dichas instancias tienen las facultades de normar, regular, supervisar y aplicar medidas correctivas a las instituciones que integran el Sistema Financiero Mexicano en donde los Bancos de Desarrollo se encuentran inmersos.⁷¹ ⁷² Las autoridades financieras cuentan con cuatro herramientas principales:

- la regulación prudencial
- la supervisión financiera
- los mecanismos de mercado
- las acciones correctivas.

2.5.1. La regulación prudencial

A diferencia de otros sectores económicos, donde la regulación ha sido diseñada para brindar seguridad jurídica a los participantes y corregir los problemas que impiden el funcionamiento de los mercados, la regulación del sector financiero tiene además como principal objetivo procurar que los intermediarios cuenten con los sistemas de control interno adecuados que les permitan medir y limitar la toma excesiva de riesgos.

⁷¹ Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. D.O. 28 de abril de 1995.

⁷² Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria D.O. 4 de agosto de 1993.

En México, se han desarrollado diferentes esquemas de regulación prudencial para los distintos tipos de intermediarios financieros. Sin embargo aún no se cuenta con principios, mecanismos y estándares de regulación prudencial homogéneos para todos los intermediarios; y sistemas que midan los distintos riesgos en que puedan incurrir las entidades de un mismo grupo financiero. Como tampoco se utilizan normas, procedimientos y estándares mínimos obligatorios tales como requerimientos de capital, nivel de reservas y provisiones, calificación de la cartera crediticia y valuación del portafolio de inversión. Lo que se ha implementado son los nuevos principios contables y de divulgación de información homogéneas para todos los intermediarios.

a) Requerimientos de capital

El capital, representa el patrimonio que las instituciones comprometen para hacer frente a las posibles pérdidas derivadas de los riesgos en que inciden. En el caso de los Bancos de Desarrollo, se han publicado las "Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo"⁷³ Este ordenamiento contiene ocho reglas. La primera ordena en cuatro grupos los activos, las operaciones causantes de pasivo contingente y de otras operaciones que constituyen un riesgo significativo. La segunda regla, establece que los Bancos deben mantener un capital neto total por monto no menor a la cantidad que resulte de aplicar el diez por ciento a la suma de sus activos, de sus operaciones causantes de pasivo contingente y de otras operaciones expuestas a riesgo significativo. Y a cada uno de los grupos citados en la primera regla, se les aplica diferentes porcentajes de ponderación de riesgo:

- Al grupo 1 le corresponde 0.0%
- Al grupo 2 le corresponde 20.0%
- Al grupo 3 le corresponde 80.0%
- Al grupo 4 le corresponde 100.0% de ponderación de riesgo.

La tercera regla, se refiere a que las inversiones nuevas de larga maduración, o de actividades de fomento que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, impliquen el manejo y control de la empresa y no se resten del capital neto de la parte básica y complementaria; tendrán el doble de porcentaje de ponderación de riesgo que le corresponda. La cuarta regla, se refiere al capital neto que está compuesto por una parte básica y otra complementaria aclarando qué integra cada parte y qué conceptos se deben sumar. La quinta regla, corresponde a la determinación del grupo al que pertenecen los activos y operaciones expuestos a riesgo significativo de las sucursales, agencias y oficinas fuera del territorio nacional. La sexta regla se refiere al cómputo y verificación que

⁷³ Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo. D.O. 29 de julio de 1994. Reformada 28 de agosto de 1995.

hace el Banco de México, para determinar el cumplimiento de capitalización, según la integración de los grupos de riesgo establecidos en el anexo del ordenamiento que se describe. La séptima regla, establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar facilidades respecto a los requerimientos de capitalización. Y la octava regla, habla de los faltantes de capital neto en que incurran las instituciones y de la aplicación de sanciones.

b) Reservas y Provisiones

Un elemento que las autoridades financieras regulan y supervisan es la adecuada constitución de las reservas y provisiones. En el caso de los Bancos de Desarrollo, dichas provisiones preventivas se constituyen, principalmente, ante posibles pérdidas provenientes del deterioro de su cartera crediticia que ponen en riesgo la seguridad de los recursos a ellos encomendados. El nivel de provisiones con respecto a la cartera crediticia deriva principalmente de la calificación que se hace de ésta.

Las autoridades financieras expidieron: "Reglas para la Calificación de la Cartera de Créditos de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, a que se refiere el artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito".⁷⁴ Este ordenamiento describe en la primera y segunda regla, su objetivo y lo que debe entenderse por créditos. De la tercera a la sexta regla, se establecen las normas de carácter general para el otorgamiento y renovación de créditos. El capítulo III que comprende de la séptima a la décima regla, trata de la calificación de la cartera; la cual, deberá basarse en diferentes grados de riesgo a que esté expuesta:

- A (mínimo)
- B (bajo)
- C (medio)
- D (alto)
- E (irrecuperable)

Para analizar y calificar la cartera de créditos, a efecto de definir su grado de riesgo, se toman en cuenta las características siguientes:

- a) manejo de cuentas acreedoras y deudoras con la propia institución.
- b) experiencia respecto al cumplimiento de las obligaciones correspondientes al pago del principal e interés del crédito.

⁷⁴ Reglas para la Calificación de la Cartera de Créditos de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo a que se refiere el artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito. D.O. 31 de mayo de 1993.

- c) situación financiera del acreditado.
- d) administración de la empresa.
- e) condiciones de mercado en relación con el acreditado.
- f) situación de las garantías.
- g) situación laboral del acreditado.
- h) otros factores relevantes.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es la instancia que determina la metodología y supervisa la calificación de la cartera de créditos. Con base en el resultado de la calificación de la cartera crediticia, los Bancos de Desarrollo deben constituir y mantener reservas preventivas globales por cada grupo de calificación. El monto de las reservas preventivas globales se determina aplicando a la calificación de la cartera crediticia, los porcentajes que correspondan de acuerdo a:

Grados de Riesgo	Porcentajes
B	10
C	45
D	80
A	0
E	100

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa el tratamiento fiscal a que se sujetan las reservas de los Bancos de Desarrollo. Los Bandes sin requerir autorización previa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores pueden proceder a la aplicación de las reservas preventivas correspondientes al grado de riesgo "E".

2.5.2. La supervisión financiera.^{75 76}

Una herramienta utilizada por autoridades financieras, para procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero, es la supervisión. Dada la existencia en México de grupos financieros en donde los riesgos que enfrente una entidad puede también eventualmente poner en peligro la estabilidad del grupo del que forma parte, las autoridades han decidido adoptar la supervisión consolidada; ésta permite evaluar tanto el nivel de riesgo de una entidad en lo individual, como el del grupo financiero en su conjunto.

⁷⁵ Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. D.O. 28 de abril de 1995.

⁷⁶ Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria D.O. 4 de agosto de 1993.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ha desarrollado la metodología *MACRO*, la que evalúa el Manejo de fondos, la Adecuación de capital, la Calidad de activos, la Rentabilidad y la Organización. La supervisión *MACRO* tiene dos vertientes principales: la *in situ* y la *extra situ*. La primera es con la presencia física del inspector en la institución que conoce al detalle sus operaciones, procedimientos, controles internos, administración y cumplimiento de la regulación. Destaca dentro de las tareas del supervisor *in situ* la de verificar que se tengan controles internos y de administración de riesgos. El inspector, debe conocer si cuentan con niveles de tolerancia a los distintos tipos de riesgo y responsables en la identificación y control de los mismos. Se ha sustituido la práctica de mantener inspectores permanentes dentro de cada institución por la conformación de grupos de inspectores que efectúen visitas con periodicidad determinada. Las actividades de seguimiento y análisis de la información financiera constituyen la base de la supervisión *extra situ*. La función de seguimiento que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se centra principalmente en el análisis de la información que las instituciones proporcionan tanto a las autoridades como al mercado en general.

El área de auditoría interna de los Bancos de Desarrollo, es la responsable de vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores evalúa el alcance y periodicidad de las auditorías, la adecuación de sus procedimientos y el contenido de los reportes de los auditores internos. La misma Comisión, establece los requisitos, características y obligaciones para los auditores externos de los Bancos; así como las condiciones generales del proceso de auditoría. Los auditores externos constituyen un apoyo fundamental para los supervisores de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el análisis y la evaluación de los sistemas de administración de riesgos, de los controles internos y la certificación de la información financiera.

2.5.3. Los mecanismos de mercado y las acciones correctivas.

Las autoridades financieras han normado la forma y características de la información contable de todas las instituciones financieras, con la finalidad de homologarlas con parámetros internacionales para: consolidar la situación de cada grupo financiero; comparar los diferentes tipos de intermediarios; realizar comparaciones con entidades extranjeras; y permitir que entidades de otra parte del mundo conozcan a las nacionales; e incrementen la confianza del inversionista al recibir con sus propios criterios contables la información proporcionada por las entidades del sistema financiero mexicano. A la regulación prudencial emitida por las autoridades financieras, así como los procesos de supervisión, se le debe sumar la disciplina y los castigos que imponen los mercados a aquellos intermediarios que violan las sanas prácticas financieras o incurren en riesgos excesivos.

Las acciones de regulación prudencial y supervisión que realiza la autoridad pretenden ser más preventivas que correctivas; buscan el no incurrir en riesgos excesivos que afecten niveles de capitalización, liquidez, reservas y rentabilidad, así como calidad de activos. En casos detectados de violaciones a la regulación se procede a aplicar medidas correctivas y/o sanciones para garantizar que dichas prácticas no pongan en peligro los recursos del público o recursos encomendados -como sería el caso de los Bandes- y la estabilidad y solvencia del sector financiero. Para ello las autoridades financieras tienen facultades que van desde programas correctivos, de cumplimiento forzoso, hasta las intervenciones administrativas y gerenciales.

3.- Marco Estratégico de los Bandes para el Financiamiento del Desarrollo 1997-2000.

Con base en los postulados del Plan Nacional de Desarrollo (PND 1995-2000); el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)⁷⁷ marca los principales lineamientos para fortalecer fuentes permanentes de financiamiento de la inversión y del desarrollo económico y social. Sus objetivos son: **a)** alcanzar una tasa de crecimiento económico de más de 5 por ciento anual; **b)** generar más de un millón de empleos al año; **c)** aumentar el nivel real de los salarios; **d)** fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas sociales; y **e)** evitar las crisis económicas como las que han sido recurrentes en los últimos veinte años. Para lograr los objetivos señalados se proponen las siguientes Líneas de Acción: *a)* mantener un entorno macroeconómico estable; *b)* fortalecer las fuentes de financiamiento del desarrollo; *c)* fomentar la eficiencia de la inversión pública y privada; y *d)* utilizar el ahorro externo sólo como complemento interno.

Como parte de la estrategia de fortalecer y modernizar el sistema financiero, el PRONAFIDE pretende redimensionar y reorientar la banca de desarrollo para que pueda incrementar la captación de recursos de largo plazo como apoyo al aumento del ahorro público y privado y contribuya a superar los obstáculos que impiden la asignación eficiente de ese ahorro a la inversión.⁷⁸

A continuación se describen las líneas estratégicas, la reorientación operativa y la reforma institucional que el PRONAFIDE considera para redimensionar y orientar la banca de desarrollo durante el lapso de 1997 al 2000.

⁷⁷ Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. 1997-2000. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1997. Págs. 110

⁷⁸ Ibidem. Pág. 72.

3.1. Líneas Estratégicas.

La Banca de Desarrollo deberá crear las condiciones y estímulos necesarios para que:

a) un número mayor de empresas principalmente micro, pequeñas y medianas tengan acceso a financiamiento para el desarrollo de actividades productivas.

b) un mayor número de familias puedan satisfacer necesidades básicas de vivienda.

c) se incorporen un mayor número de empresas a las actividades de exportación. Y que la utilización del crédito sea el eje catalizador de: la integración de cadenas productivas eficientes principalmente con pequeñas y medianas empresas; la ampliación de la capacidad exportadora por modernización industrial; la sustitución de importaciones de la planta productiva; y de canales efectivos de distribución al modernizar y desarrollar redes comerciales.

d) mayores volúmenes de inversión se orienten a la infraestructura básica para contribuir a la competitividad de la economía y al desarrollo regional equilibrado.

e) se detonen más inversiones privadas y públicas en proyectos de alto impacto económico y social en condiciones de rentabilidad y seguridad jurídica.

f) se dé un impulso al sector rural y a la capitalización del campo, para incrementar el bienestar de sus comunidades y contribuir al desarrollo regional equilibrado.

g) productores -principalmente los de menores ingresos- aprovechen las oportunidades de la política de precios del sector y otras actividades productivas en el medio rural con ayuda del financiamiento a actividades agropecuarias que ofrecen los Bandes.

h) habitantes de las comunidades rurales que actualmente no son atendidos cuenten con mecanismos que ofrezcan servicios financieros adecuados a sus necesidades.

i) una mayor inversión privada se canalice a la provisión de vivienda principalmente a la población de menores ingresos; para contribuir al desarrollo de un sistema de financiamiento habitacional integrado, a partir de la consolidación de un mercado primario de vivienda, base de un mercado secundario amplio de créditos hipotecarios.⁷⁹

3.2. Reorientación Operativa

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

⁷⁹ *Ibidem.* Pág. 81-83

- ❖ diseñará y ofrecerá instrumentos que amplíen la cobertura de financiamiento actividades productivas, con la finalidad de incrementar el financiamiento privado a los distintos sectores y propiciar el desarrollo de mercado financiero.
- ❖ buscará profundizar la atención a los sectores objetivo a través del segundo piso. Para propiciar mayores espacios de participación de otros intermediarios financieros; compartir los riesgos asociados a las operaciones activas; multiplicar los recursos disponibles para el crédito; elevar la eficiencia de la institución; y potenciar el impacto de los recursos públicos en el desarrollo.
- ❖ fomentará la innovación financiera mediante la oferta de productos de garantías de crédito y cobertura de riesgos de mercado. Para coadyuvar a la oferta de financiamiento a actividades productivas; bajo condiciones adecuadas con énfasis en el otorgamiento de crédito a largo plazo para proyectos de larga maduración y gran impacto económico y social y fortalecer el mercado financiero con instrumentos mejorados resultantes de la dispersión de los riesgos y de su control.
- ❖ contribuirán a crear un mercado de capitales de largo plazo en moneda nacional y extranjera, mediante la colocación de títulos en los mercados de capitales nacionales y la explotación más intensiva de la presencia que se tiene en los mercados internacionales. Con la finalidad de sustituir el fondeo a corto plazo por uno de mayor, lo que reducirá la presión del servicio de la deuda y el pago del principal.
- ❖ apoyará la consolidación y el desarrollo de intermediarios financieros especializados, entidades no financieras que asistan al proceso de generación de información crediticia y canalización de recursos, así como de empresas que concierten y difundan información sobre el historial crediticio de los sujetos al financiamiento, especialmente los no atendidos por el sistema financiero.
- ❖ fortalecerá y adecuará sus instrumentos para que se orienten a incrementar la capacidad de los potenciales sujetos de crédito para identificar, evaluar y preparar proyectos susceptibles de financiamiento. Lo que permitirá al sujeto aprovechar la mayor oferta de financiamiento; y a las instituciones ser catalizadoras del cambio estructural en particular, si se refiere al desarrollo de un marco jurídico que ofrece mayor certidumbre de inversión.

3.3. Reforma Institucional

La Banca de Desarrollo tendrá una reforma institucional para que canalice sus apoyos en forma más eficiente. Para lo cual:

a) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, promoverá novedades en la estructura y en los niveles administrativos y operativos.

b) se redimensionará, buscando evitar duplicidad de funciones; aceptando la posibilidad de desaparecer instituciones que ya cumplieron su propósito y preparándose para enfrentar los nuevos retos que plantea el país.

c) se continuará con el esfuerzo de separar el subsidio del financiamiento; procurando la mayor transparencia en el costo fiscal de los instrumentos de apoyo a los Banded, con la finalidad de garantizar la correcta asignación de los recursos públicos entre la población objetivo.⁸⁰

⁸⁰ Ibidem. Pág. 84.

Capítulo III

Los Bancos de Desarrollo más Importantes del País.

En México, hay seis bancos de desarrollo⁸¹, cada uno de los cuales desempeña en su ámbito de competencia una función específica: Nacional Financiera (Nafin) proporciona el crédito a las empresas; Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. (Bancomext) financia las exportaciones; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras) se centra en el financiamiento de proyectos de estados y municipios del país; Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (Banrural) otorga créditos al sector agropecuario de la economía; Financiera Nacional Azucarera (Fina) dedicada al fomento de la industria del azúcar; y el Banco del Ejército y la Armada, S. N. C. (Banjército) atiende a ese núcleo de población. Particularmente son tres Bandes, Nafin, Bancomext y Banobras, los que atienden la mayoría de los sectores importantes del desarrollo económico, político y social del país, como son: el desarrollo del sistema financiero, la industria, el comercio exterior, el desarrollo regional, y la infraestructura del territorio nacional.

Además existen otras figuras financieras no bancarias como son los fideicomisos de fomento económico: Fideicomisos instituidos por el Banco de México en relación con la Agricultura (Fira); Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec); y otros fideicomisos y fondos establecidos por el Gobierno Federal para impulsar el desarrollo.

De esas instituciones serán objeto de este estudio los tres principales bancos de desarrollo del país: Nafin, Bancomext y Banobras, por ser los tres Bandes más grandes e importantes en cuanto al nivel de los recursos que canalizan. Representaban en 1992 el 88.5% de la cartera total de la banca de desarrollo;⁸² esta cifra desciende en junio de 1994 al 75.4 %, ⁸³ sin embargo continua siendo relevante y válida para afirmar que son los tres Bandes más grandes e importantes en el territorio nacional.

1. Perfil de Nacional Financiera S. N. C.

1.1. Antecedentes.

Un ejemplo de dinamismo bancario gubernamental lo constituye Nacional Financiera, (Nafin) institución establecida por ley en 1934,..."con un capital inicial

⁸¹ Número registrado para el año 2000.

⁸² Ortiz Martínez, Guillermo. *La Reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Una visión de la Modernización de México. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México. 1994. Pág. 155.

⁸³ Werner, Martín. "La Banca de Desarrollo: 1988-1994, Balances y Perspectivas" en *El Mercado de Valores*. Editada por Nacional Financiera. Año LX, enero 1995. México. Pág. 12.

de 20 millones de pesos, para crearle a los bonos del Gobierno un mercado en México y financiar los programas de obras públicas y de servicio social con los ahorros privados invertidos en valores federales, estatales y municipales.⁸⁴ También se le dió el encargo de fomentar el mercado de valores para la colocación de acciones y obligaciones que sirvieran para financiar las actividades necesarias al progreso económico de la Nación y administrar e integrar con el sector privado de la economía ciertas propiedades de Estado que debido a la legislación de entonces, no podían formar parte del patrimonio de otros bancos del Gobierno.⁸⁵

Un año después, en 1935, se llega a la conclusión que era incompatible la función crediticia que desempeñaba la Nacional Financiera con la administración de fincas rústicas; ésta última responsabilidad la adquiere el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Por lo que redujo su capital a 10 millones de pesos. Por algún tiempo, Nafin, que trabajaba en pequeña escala hizo inversiones principalmente en hipotecas. En 1937 cambió de orientación y la mayor parte de sus recursos fueron invertidos en acciones bancarias e industriales. Al año siguiente prestó mayor atención al problema de estabilizar el tipo de cambio, mientras que en 1939 de nuevo se ocupó más del mercado de los bonos del Gobierno, que se habían emitido en mayores cantidades a causa de la expropiación petrolera. También se dedicó a invertir en el mercado de los valores privados. Finalmente, en 1940, después de indefiniciones de funciones propias y raquitismo de sus actividades, se hizo una reorganización y de acuerdo con el cambio de política del nuevo Gobierno -de la reforma agraria a la industrialización- la Nacional Financiera se convirtió primordialmente en banco de inversiones o en agente financiero de las inversiones del Gobierno elevándose su capital a 20 millones de pesos.⁸⁶ Es el inicio del decenio de los cuarenta cuando Nacional Financiera inaugura sus funciones de promoción industrial directa, apoyando substancialmente la creación de la Compañía Industrial de Atenquique, de Altos Hornos de México y de Fertilizantes Mexicanos, Fertimex.

Sin dejar de apoyar el mercado de los bonos del Estado, su principal actividad consistía en proporcionar créditos industriales a largo plazo, organizar y fomentar por cuenta propia o en colaboración con el capital privado nuevas industrias y en conceder créditos para la ampliación de las industrias existentes. Como los demás bancos de inversión de la época, estaban destinados a actuar de intermediaria entre el propio Gobierno Federal, los inversionistas nacionales y extranjeros y los individuos y empresas que necesitaran en gran escala fondos de capital fijo. Además tenía que idear garantías especiales para seguridad de las inversiones con el objeto de inducir a los inversionistas extranjeros y a los pequeños ahorradores del país a poner su dinero en créditos industriales a largo plazo.⁸⁷

⁸⁴ Patton Glade, William Jr. "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas" en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*. Número 1, Vol. XI. México 1959. Publicación Trimestral. Pág. 85

⁸⁵ *Ídem*.

⁸⁶ *Ídem*

⁸⁷ *Ibidem*. Pág. 86

Hacia 1940, dos inquietudes eran apremiantes en la política económica del gobierno de México; la industrialización del país y la creación de un mecanismo eficaz para movilizar masivamente el ahorro hacia la promoción de la inversión productiva. En ese año, y con la idea de crear una institución oficial que pudiera operar en esos dos sentidos, se dota a Nacional Financiera de una nueva ley orgánica, expedida el 30 de diciembre de 1940, que la define como banca de fomento, otorgándole facultades para promover, crear y auxiliar financieramente a empresas prioritarias, formar un mercado nacional de valores, y actuar como agente financiero del gobierno federal.

En 1941, lanza su primera emisión de certificados de participación, seguida de otras más y se capacita para captar una parte importante del ahorro interno del país. En 1942, obtiene su primer crédito de Export and Import Bank de Washington, lo que le abre las puertas a importantes financiamientos del Banco Mundial, de la banca privada norteamericana y de la europea. Para 1947 su capital se había elevado a 100 millones de pesos. A partir de entonces, con base en recursos nacionales y exteriores sería la institución que se le identificaría claramente como la coadyuvante al fomento industrial de México.⁸⁸ Se expide en 1947 una ley reformativa por la que Nacional Financiera es nombrada institución exclusiva para la negociación, contratación y operación de crédito a corto y mediano plazo de instituciones extranjeras, privadas y gubernamentales, asimismo, se le asigna el papel de agente para la emisión y colocación de títulos de deuda.

Esa vocación inicial por los grandes proyectos básicos continuó en el decenio de los cincuenta; lo demuestran los proyectos que promovió junto con el gobierno federal para el desarrollo del llamado Complejo Sahagún: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional y Diesel Nacional, empresas pioneras en el país en la fabricación de equipos de transporte ferroviario, automotor y de maquinaria textil. A partir de 1953, la institución comienza su actividad fiduciaria apoyando a la industria mediana y pequeña, creando así el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain). En 1956, inicia una inversión en el mercado de valores por medio de diferentes modalidades de títulos y bonos financieros, actividad que mantendría hasta la fecha.

Durante el decenio de los sesenta, la actividad promotora industrial directa de Nafin prácticamente se inhibe. En esos años sus operaciones de fomento se circunscriben, principalmente, a aportes crediticios que solicitan tanto el sector empresarial privado como sus propias filiales y a la intermediación de recursos financieros internos y externos destinados a financiar proyectos gubernamentales para la continua ampliación de la infraestructura territorial a cargo del Estado y para nutrir, por medios indirectos, la reserva monetaria. Para el primer semestre

⁸⁸ Hernández Delgado, José. "50 Años de El Mercado de Valores" en *El Mercado de Valores*. Nacional Financiera, Número 19. Octubre 1°. 1990. Año L, México. D. F. Pág. ii

de 1961, se financiaban a 533 sujetos de crédito con una suma superior a los 15 mil millones de pesos distribuida en: a) infraestructura que incluye empresas de generación y distribución de energía eléctrica, ferrocarriles, otros medios de transporte, caminos, presas y canales -9,414 millones de pesos-; b) empresas de la industria básica, considerando el petróleo, carbón mineral, hierro y acero, cemento y otros materiales de construcción -1,872 millones de pesos-; c) empresas de otras industrias de transformación, tales como las de productos alimenticios, textiles, calzado y otras prendas de vestir, celulosa y papel, fertilizantes, productos químicos, maquinaria, productos metálicos y equipo de transporte -2,739 millones de pesos-; d) otras actividades -1,335 millones de pesos-.⁸⁹ La masa de recursos canalizada por Nacional Financiera, provenía del capital y reservas de la Institución -812 millones de pesos-; de sus emisiones de valores -2,910 millones de pesos-; de créditos obtenidos en el exterior -5,318 millones de pesos-; de obligaciones por aval y endoso -5,164 millones de pesos-; de fondos fideicomitidos -1,061 millones de pesos- y de otros renglones -95 millones de pesos-. Y como accionista de 60 empresas industriales donde en 13, *poseía participación mayoritaria*. En el año de 1961, la Institución tenía invertido en esas acciones la suma de 1,042 millones de pesos, el 6.7. % de sus recursos.

⁹⁰

En la década de los setenta se dio un cambio muy visible que operó hasta 1981. La institución desplegó una acción de grandes proporciones, no solo por los numerosos proyectos industriales que por propia iniciativa promovió, sino por los productos y el monto de las inversiones involucrados. Esta inusitada actividad de fomento industrial elevó a 108 el número de empresas matrices en las que *participaba accionariamente* y a 37 adicionales que eran filiales de éstas. Entre 1970 y 1980, Nacional Financiera participa en el proceso de mexicanización de la industria interviniendo en la adquisición de empresas y su reestructuración financiera en sectores -considerados en esa época- como estratégicos tales como: hidrocarburos, energía eléctrica, ferrocarriles, minería, siderúrgica, fertilizantes, entre otros. La presencia inversora de Nafin, a fines de 1981, se daba en los capitales de 145 empresas industriales; en 67 de las matrices desde su fundación, además de que, en 79% de las 108 matrices, su participación accionaria representaba entre 25 y 100% del capital. En lo referente a captación, Nacional Financiera, *adoptó en aquel tiempo mecanismos e instrumentos* acordes con las cambiantes condiciones económicas internas y externas, entre los que destacan los Certificados de Participación Petrobonos. Crea en ese entonces fideicomisos de apoyo tales como: Fonep, Fidein, Fomin, Minomet y Pai.

Durante la década de los ochenta, el país experimenta una severa crisis que entre otras repercusiones tiene la de propiciar una limitada disponibilidad de recursos para financiar la inversión en proyectos industriales de largo plazo. La institución vivió una etapa atípica, saneó las finanzas de algunas empresas estratégicas para la *economía nacional*. Ante esta situación, Nacional Financiera, incrementó su

⁸⁹ *Ibidem*. Pág. iii.

⁹⁰ *Idem*.

participación como inversionista a largo plazo, su política de financiamiento se orientó a la atención de las necesidades específicas de la empresa, de defensa de la planta productiva y el empleo y la rehabilitación de empresas afectadas por el sobreendeudamiento. Es la misma década en que el Gobierno Federal decide iniciar el proceso de privatización del sector paraestatal del país, se venden todas las empresas de participación estatal minoritaria, se liquidan la mayoría de los fideicomisos públicos y se inicia el largo proceso de privatizar las empresas de *participación mayoritaria del Estado* y de desincorporar organismos descentralizados. Del proceso anterior no se salvó Nacional Financiera, su amplio y diversificado grupo de empresas fue vendido en grande y mayor proporción, pero además el gran incremento de sus pasivos en moneda nacional que las sucesivas devaluaciones le ocasionaron y la avidez que generalizaron los mermados créditos extranjeros, condujeron a que su *función de agente financiero* del gobierno federal fuera multicompartida. Aunque no dejó de operar en el financiamiento de los sectores público y privado, en este último se le asignó la función de banca de segundo piso, descontando, con muy poco riesgo, las operaciones de la banca comercial y de las uniones de crédito cuya constitución ella misma promovía.

En 1986 y a partir de una nueva Ley Orgánica se definen las funciones sustantivas de la institución y otras disposiciones que actualizan el concepto y función de *banco de desarrollo como instrumento de fomento económico*. Como acciones importantes de Nacional Financiera en esta etapa 1980-1988, destacan la descentralización de la actividad económica, el fomento al desarrollo regional y el apoyo a la micro pequeña y mediana industria. Asimismo, se establecen los Fondos Estatales de Fomento a la Microindustria, constituidos por los gobiernos de los estados, con el propósito de dar acceso al crédito a los *microindustriales*. Promueve el Programa de Sociedades de Inversión de Capitales, a través de los Sincas, con la finalidad de aportar capital a las empresas, crear mercados intermedios de valores y promover el desarrollo regional.

Durante la década de los noventa, Nacional Financiera, busca ampliar su cobertura aprovechando las facilidades que le ofrece la infraestructura operativa de la banca múltiple, es decir Nacional Financiera es una banca de segundo piso, que apoya a la micro, pequeña y mediana empresa, aunque canaliza recursos a través de las *ventanillas que en todo el país tienen los intermediarios financieros*. Nacional Financiera no capta ahorro, pero otorga crédito en forma directa. Atiende campos que la banca múltiple privada no abarca como son: financiamiento a proyectos de largo plazo, apoyo a proyectos de mayor riesgo relativo, atiende a la micro, pequeño y mediano empresario que tiene un acceso muy limitado de crédito. Y desempeña un papel central en la promoción del *mercado de valores* por medio de la emisión de títulos y la adecuada integración de las fuentes de fondeo de la propia institución.⁹¹

⁹¹ Nacional Financiera. "Sexagésimo Tercer Aniversario de Nacional Financiera" en *El Mercado de Valores*. Boletín de Nacional Financiera. Número 7/97 Año LVII julio 1997. México, D. F. pág. 19

1.2. Objetivo, Atribuciones y Funciones.⁹²

1.2.1. Objetivo

Promover el ahorro y la inversión y canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general al desarrollo económico nacional y regional del país.

1.2.2. Atribuciones.

- Promover, gestionar y poner en marcha proyectos necesarios del sector en el país o aprovechen los recursos de la región.
- Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales.
- Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento a la productividad.
- Ser agente del Gobierno Federal en la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objeto sea fomentar el desarrollo económico y se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales, intergubernamentales o de cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional. No se incluyen en esta atribución los créditos para fines monetarios.
- Gestionar -obtener concesiones, permisos y autorizaciones- para la prestación de servicios públicos vinculados con la consecución de su objeto o para el aprovechamiento de recursos naturales, que aportará a empresas que promueva.
- Promover la realización de proyectos de inversión prioritarios entre inversionistas potenciales, una vez hechos los estudios económicos y financieros que los determinen.
- Propiciar el aprovechamiento industrial de recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados.
- Fomentar la reconversión industrial, la producción de bienes exportables y la sustitución eficiente de importaciones.
- Promover el desarrollo integral del mercado de valores.
- Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito y con los sectores social y privado
- Administrar y ser fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el Gobierno Federal para el fomento de la industria o del mercado de valores.

⁹² Este apartado se realizó con base en la Ley Orgánica de Nacional Financiera. D.O. 26 de diciembre de 1996. Reformado por Decreto el 24 de marzo de 1996. Artículos 2º. al 6º.

1.2.3. Funciones.

- Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito.
- Emitir bonos bancarios de desarrollo.
- Emitir o garantizar valores.
- Participar en el capital social de empresas.
- Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades.
- *Contratar créditos para la realización de sus funciones de fomento.*
- Adquirir tecnología y promover su desarrollo y transferirla.
- Emitir certificados de participación con base en fideicomisos constituidos al efecto.
- Recibir de terceros en prenda, títulos o valores.
- Realizar actividades análogas y conexas a sus objetivos y que señale la SHCP.

1.3. Segmento de Mercado.

Nacional Financiera cuenta con una clientela muy amplia:

- Empresas Privadas Industriales.- Micro, Pequeñas, Medianas y Grandes.
- Empresas Públicas.- Federales, Estatales y Municipales.
- Empresas del Sector Social.
- Intermediarios Financieros no Bancarios.- Uniones de Crédito, Entidades de Fomento, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje, Fideicomisos y Sincas.

1.4. Capital Social.⁹³

El capital social de Nacional Financiera es de 950, 000, 000 (novecientos cincuenta millones de pesos. Dicho capital social está representado por 12 540 000 (doce millones quinientos cuarenta mil) Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "A" y por 6 460 000 (seis millones cuatrocientos sesenta mil) Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "B" con valor nominal de 50 (cincuenta pesos) cada uno.

⁹³ Reglamento Orgánico de Nacional Financiera; Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. D.O. 2 de abril de 1991. Artículo 7º.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

La serie "A" representa el 66% del capital de Nacional Financiera, que sólo podrá ser suscrito por el gobierno federal y la serie "B" por el 34% restante, cuya suscripción deberá sujetarse a las siguientes condiciones: a) No podrá participar directa o indirectamente en el capital de la serie "B"; personas físicas o morales extranjeras. b) Excepto el gobierno federal y las Sociedades de Inversión Común, ninguna persona física o moral podrá adquirir, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de los CAP's, de la serie "B", que representen más del 5% del capital social pagado.⁹⁴

1.5. Administración⁹⁵

La administración de Nacional Financiera está encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General, en sus respectivas esferas de competencia.

El Consejo Directivo lo integran nueve consejeros: seis representativos de los Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "A"; el Secretario de Hacienda y Crédito Público es quien preside; los Titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Transportes; de Energía; el Gobernador del Banco de México; el Titular de una Entidad de la Administración Pública Federal, vinculada con el sector industrial designado por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público. En los años de 1994, 1995 y 1996, el nombramiento recayó en el Tesorero de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los suplentes de los consejeros mencionados son los subsecretarios de las Dependencias citadas con excepción de Comunicaciones y Transportes en su lugar es nombrado el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; el subgobernador del Banco de México y una persona de reconocida experiencia y prestigio en materia económica, financiera e industrial, designada por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público. En los documentos consultados al respecto durante 1994, 1995 y 1996 recayó en la persona del Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para 1999, se dieron algunos cambios; continúan los seis representantes de los Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "A", con excepción del Secretario de Comunicaciones y Transportes, lugar que ocuparía el Tesorero de la Federación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el nombramiento del titular de una entidad de la administración pública recayó en la persona del Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Continuaron como suplentes los tres Subsecretarios de las dependencias referidas, el Subgobernador del Banco de México, el Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Director General de Crédito de la misma Secretaría.

⁹⁴ Con datos obtenidos de los Informes de Actividades de los años 1994, 1995, y 1996. Publicados por Nacional Financiera correspondientes a esos años

⁹⁵ Elaborado con base en el Reglamento Orgánico de Nacional Financiera. Op. Cit. Artículos 15-16.

Los tres Consejeros restantes que integran el Consejo Directivo son representantes de la Serie "B", designados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con sus respectivos suplentes; se eligen personas de reconocido prestigio y amplia experiencia en materia económica, industrial, financiera y desarrollo regional. En el período que se analiza los Consejeros de la Serie "B" fueron el Lic. Antonio Ortiz Mena; el Presidente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales y el Presidente y Director General de Herdez S.A. de C. V. y sus respectivos suplentes; el Presidente de Cementos Mexicanos; el Presidente de la Cámara de la Industria de Transformación en Nuevo León y el Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación.⁹⁶ Para 1999, los Consejeros de la serie "B" eran: el Lic. Antonio Ortiz Mena, Exsecretario de Hacienda de México y Exdirector del Banco Interamericano de Desarrollo, el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial y el Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos; y los suplentes: el Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y el Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana.

Las sesiones del Consejo Directivo se celebran una vez al mes con la asistencia de seis o más Consejeros, cuatro de ellos como mínimo representativos de la Serie "A"; en dichas sesiones las resoluciones se toman por mayoría de votos y el presidente tiene voto de calidad en caso de empate.⁹⁷

La Ley de Instituciones de Crédito establece los requisitos de nombramiento, facultades y prohibiciones del Consejo Directivo de Nacional Financiera⁹⁸. El Consejo Directivo designa a su secretario y prosecretario de entre los servidores de la Institución cuya obligación es la de levantar las actas de las sesiones que se asentarán en el libro correspondiente y serán firmadas por el presidente y secretario del Consejo Directivo.⁹⁹ El Director General de Nacional Financiera es designado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y según los requisitos de la Ley de Instituciones de Crédito.

El Director General es el encargado de administrar y ser representante legal de la Institución. Sus facultades y funciones obedecen a las resoluciones del Consejo Directivo y al objeto de Nacional Financiera; además de realizar los actos que se requieren para dirigir un banco de desarrollo en términos de la Ley de Instituciones de Crédito; así como ser Delegado Fiduciario General; decidir la designación y contratación de servidores públicos; publicar balances mensuales; administrar bienes y negocios; propone al Consejo la designación de Delegados Fiduciarios y servidores públicos que ocupen cargos con dos jerarquías inmediatas inferiores a

⁹⁶ Con datos de los Informes de Actividades de los años 1994-1999, publicados por Nacional Financiera en sus Informes correspondientes a esos años.

⁹⁷ Reglamento Orgánico de Nacional Financiera. Op. Cit. Artículo 17°.

⁹⁸ *Ibidem*. Artículos 18°, 20°, 21°.

⁹⁹ *Ibidem*. Artículo 19°

la de su rango, sus licencias y renunciaciones; proponer la creación de comités regionales consultivos y de crédito; crear comités internos de crédito, técnicos y administrativos; recabar la autorización del Consejo para el balance general anual, el informe y el dictamen del Auditor Externo y de los Comisarios; presentar los estados financieros, programas operativos y financieros; presupuestal de gastos e inversiones y estimaciones de ingresos anuales de la Institución y participar en las sesiones del Consejo Directivo con voz pero sin voto.¹⁰⁰

El órgano de vigilancia de Nacional Financiera está integrado por dos Comisarios, uno nombrado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y otro por la Comisión Consultiva que debe tener la Institución en términos de la Ley de Instituciones de Crédito. -se encuentra integrada por los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" distintos de los del Gobierno Federal- Por cada Comisario hay un suplente.¹⁰¹

Los Comisarios pueden ejercer conjunta o separadamente la vigilancia interna del Bander. Están facultados para solicitar la información necesaria para realizar un examen de las operaciones, documentación, registro y demás constancias en el grado y extensión necesarias y rendir un dictamen que muestre su opinión sobre la vigilancia de las operaciones de la Institución que deberá emitir en las sesiones del Consejo Directivo a donde asisten con voz pero sin voto.¹⁰²

Situación Organizacional.

La Institución para 1995, realizó actividades tendientes a 1) incrementar los ingresos por concepto de comisiones; 2) contribuir al fortalecimiento regional; 3) incrementar la productividad institucional; 4) mantener la prestación de servicios financieros que respondan a los requerimientos de los agentes económicos; 5) reducir el tiempo de respuesta; y 6) crear nuevos productos de ingeniería financiera. En ese año, en apego a las políticas económicas establecidas por el gobierno federal para disminuir el gasto, y con el propósito de redimensionar la estructura orgánica de la Institución para consolidar y fortalecer la operación, se reestructuró la Dirección Adjunta de Financiamiento; se redujo de nueve a seis el número de Direcciones Regionales y cerraron 13 de sus oficinas; y se adelgazó 25% la plantilla de personal de la Institución.

Para 1996, la estrategia institucional busca retomar el liderazgo en la promoción de proyectos de importancia nacional, para lo cual fortalece áreas de estudio, análisis, proyecciones y fomento, incrementa su búsqueda de mecanismos para fortalecer la red de intermediación, tanto bancaria como no bancaria, apoyo al desarrollo de los mercados de valores e intermedio, creando nuevos instrumentos de acuerdo a las condiciones económicas y financieras tanto dentro como fuera

¹⁰⁰ Ibidem. Artículo 23°.

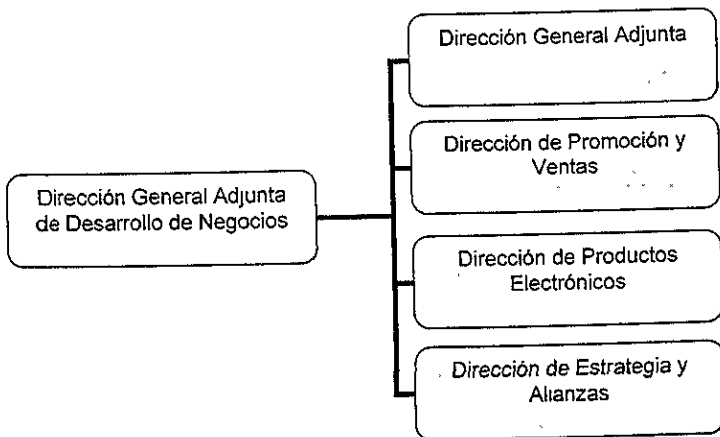
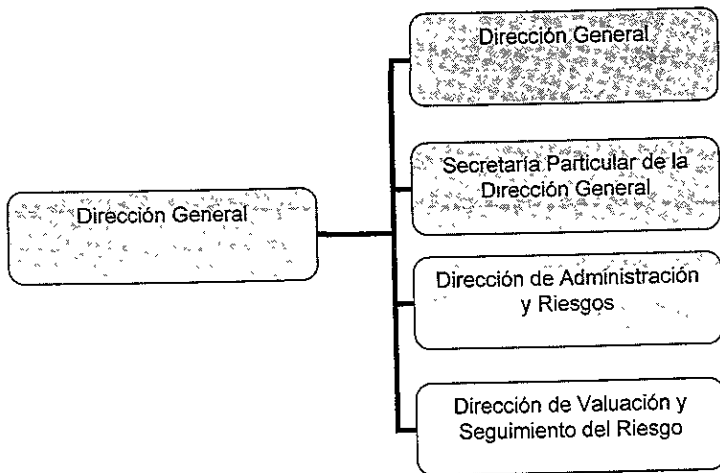
¹⁰¹ Ibidem. Artículo 25°.

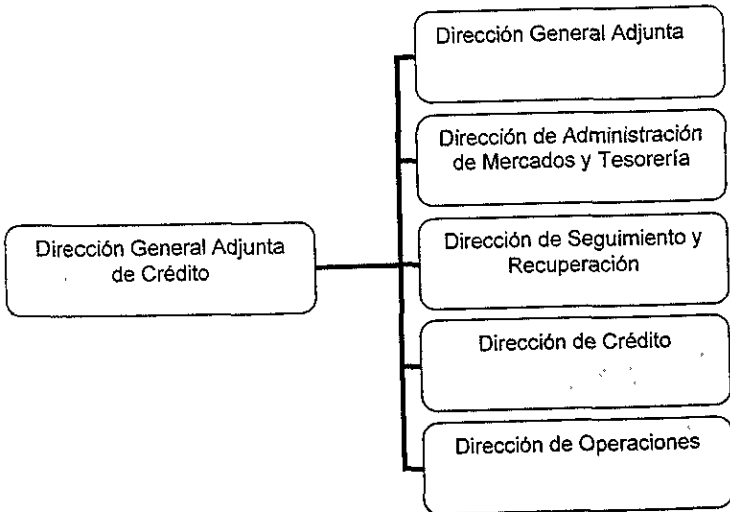
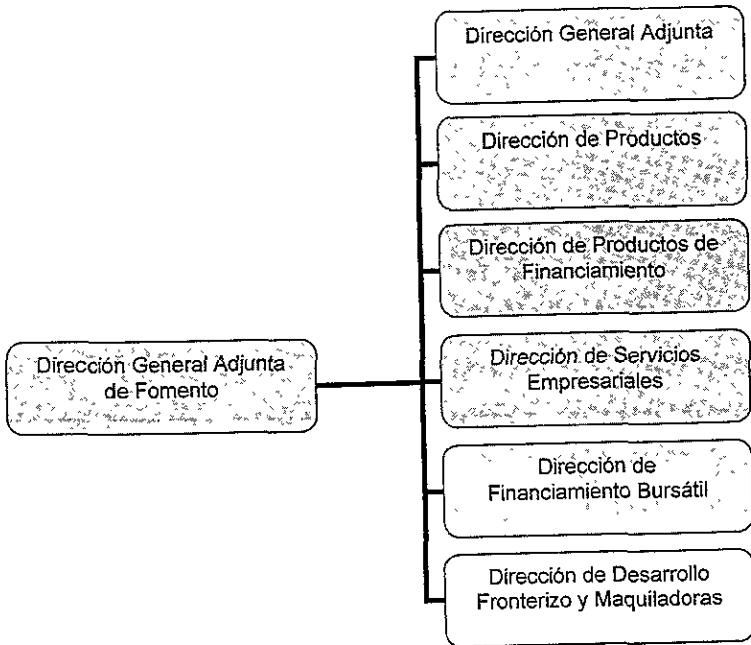
¹⁰² Ibidem. Artículo 26°.

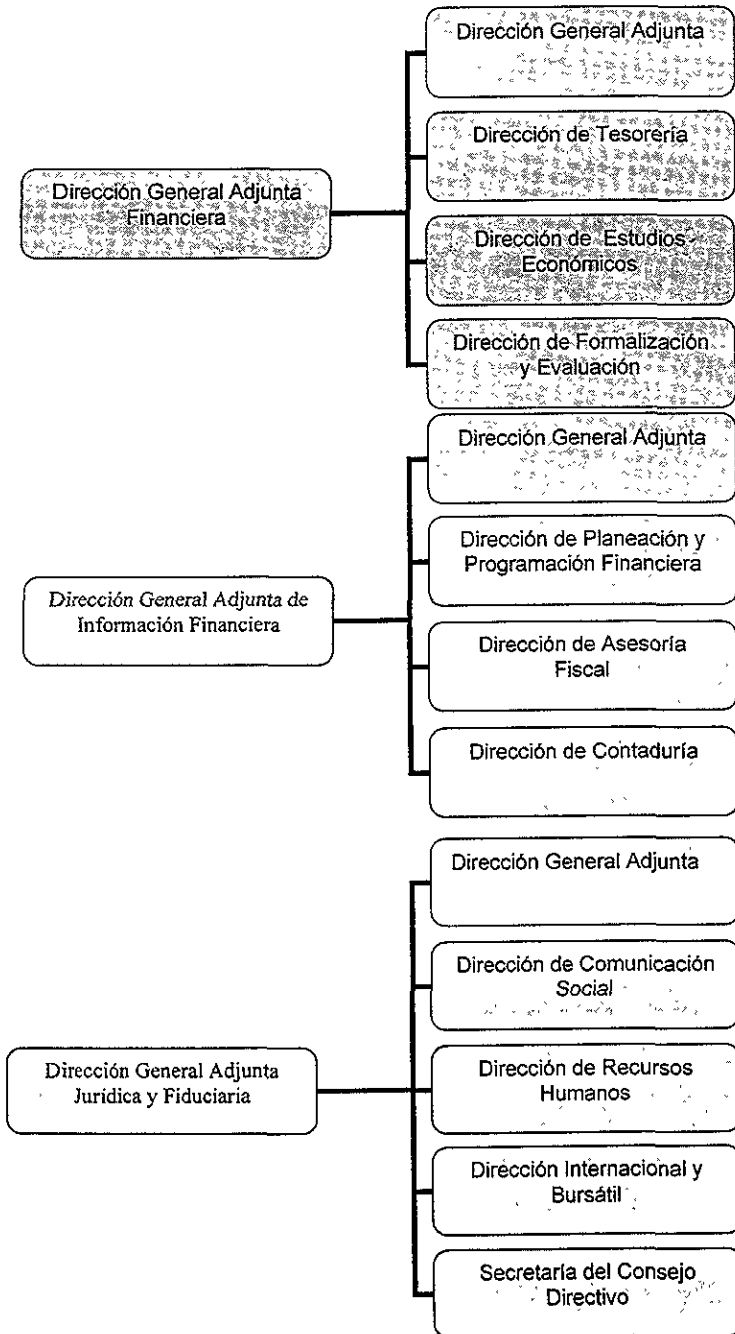
del país; se mantiene la política de adoptar las tasas de referencia activas y las características de los instrumentos y programas de crédito y de capital, con base en un seguimiento, evaluación y supervisión de los riesgos asumidos. Con el propósito de elevar la eficiencia operativa, se continuó, en 1996, con el Programa de Redimensionamiento Institucional iniciado un año antes. En este lapso sé: a) creó la Subdirección General; b) reestructuró la Dirección Jurídica; c) cambió la dependencia de la Unidad de Descuento y Recuperación de Cartera de la Dirección Adjunta Corporativa a la Dirección Adjunta de Financiamiento; d) transfirió la función de Administración y Control de los Seguros Patrimoniales de la Dirección Adjunta Corporativa a la Dirección Adjunta de Administración; y e) integró la Unidad de Procedimientos a la Dirección de Sistemas adscrita anteriormente a la Dirección de Recursos Humanos y Organización. Además es en 1996, cuando se concluyen las gestiones ante el BID para disponer de los recursos provenientes del financiamiento establecido por dicho organismo internacional en la consolidación corporativa de las instituciones financieras; con esos recursos Nacional Financiera ingresará al programa de modernización a fin de redefinir su misión y elevar sus niveles de competitividad y eficiencia operativa, mediante un proceso profundo de transformación de las áreas: tecnológico-operativa, gestión de crédito, administración de riesgos, recursos humanos y administrativa-financiera. Lo que le permitirá asegurar el cambio estructural, modernización y mejora continua para enfrentar un sistema financiero nacional e internacional cada vez más globalizado.

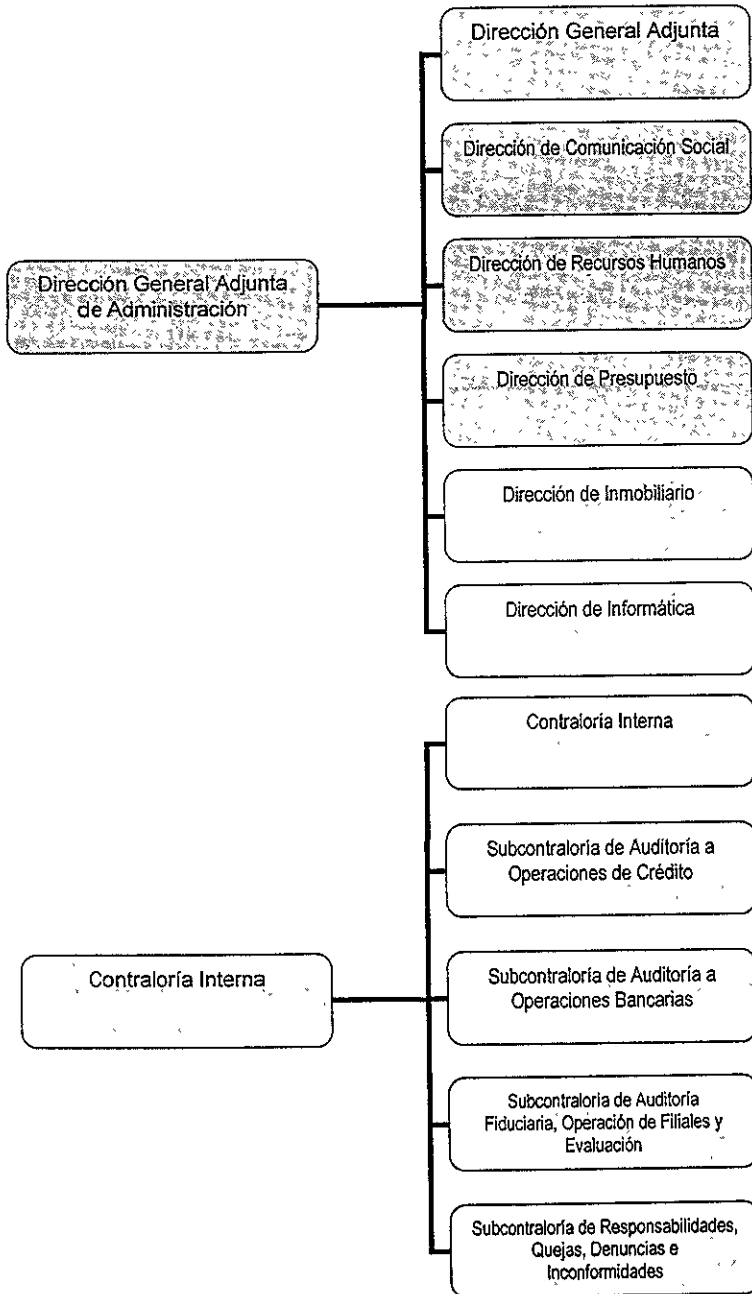
A continuación se incluyen los órganos que integran la estructura organizacional de Nacional Financiera, S. N. C., a finales del año 2000.

NACIONAL FINANCIERA, S. N. C.

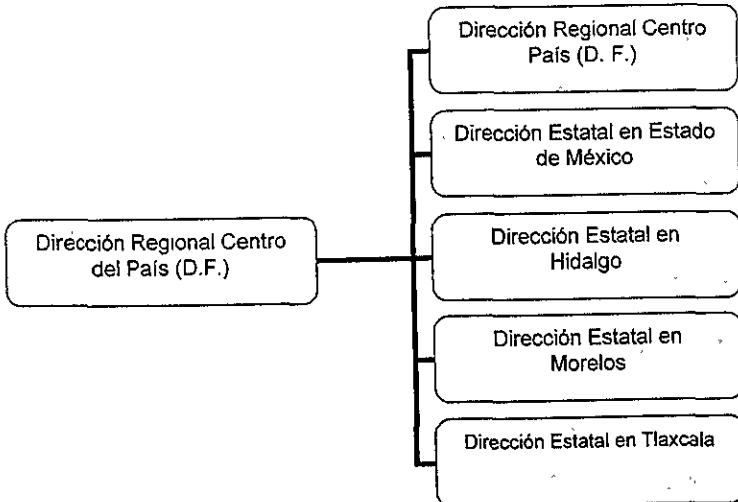
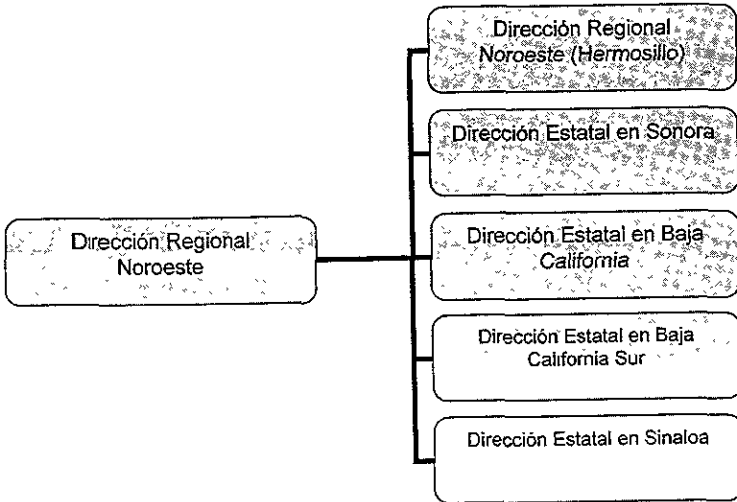


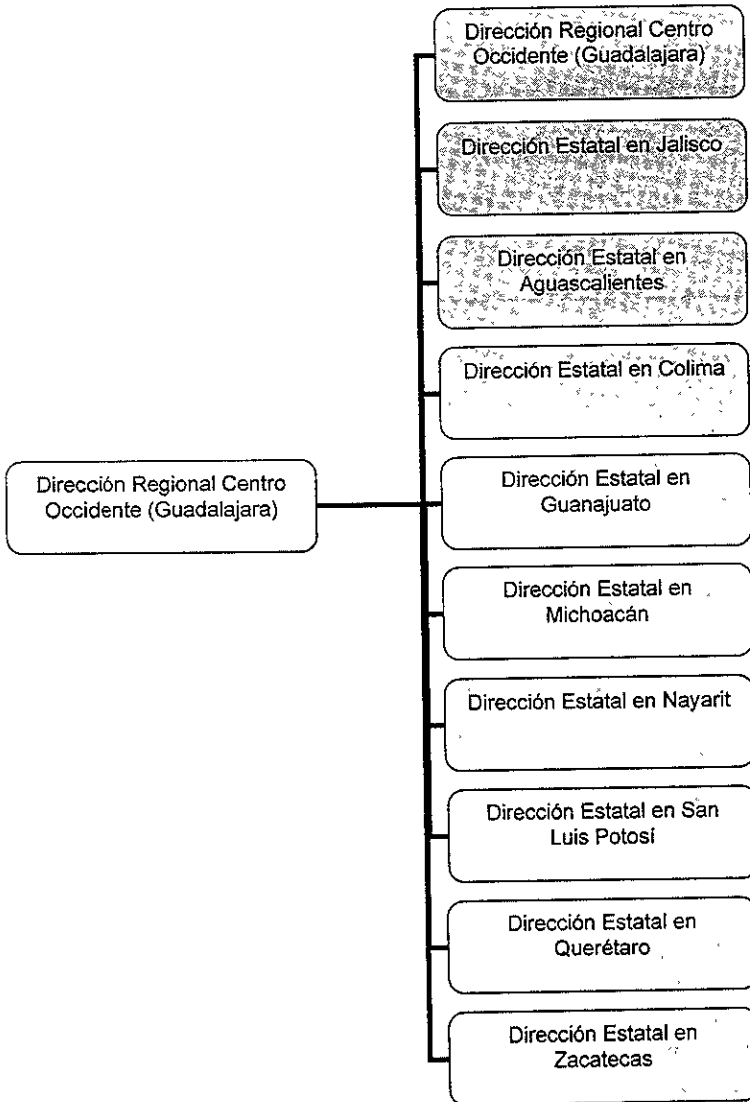


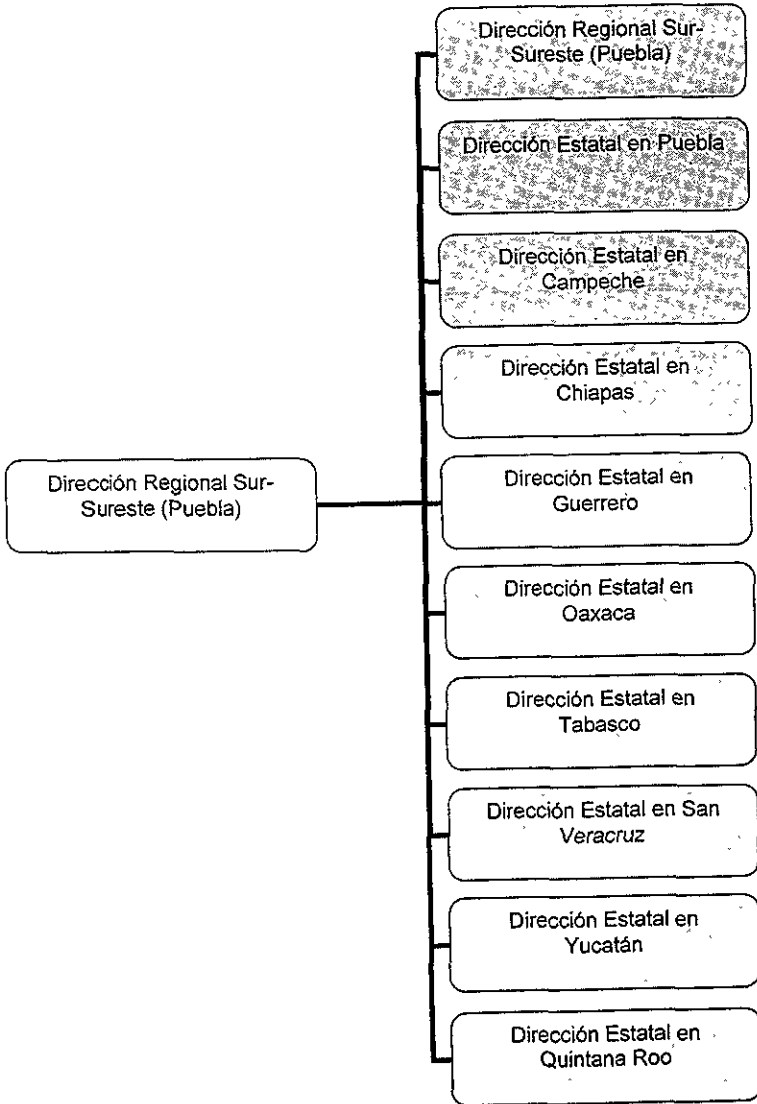


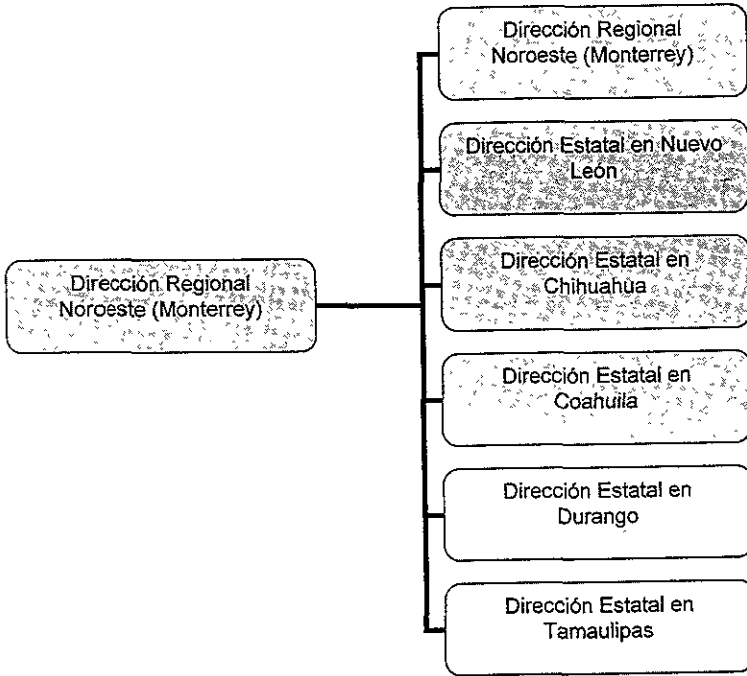


OFICINAS REGIONALES









OFICINAS EN EL EXTERIOR

- Sucursal en Londres
- Sucursal en N. Y.
- Oficina en Tokyo
- Oficina en Washington

En 1999, Nacional Financiera, dio prioridad al Programa de Modernización y Consolidación Corporativa. El programa se llevó a cabo en dos etapas: en la primera, la de planeación desarrollada durante 1997 y 1998, fueron definidos el escenario estratégico y los planes de procesos, tecnología, organización y administración de riesgos; la segunda etapa consistió en la implantación de los planes a través de proyectos prioritarios. Las líneas de acción del Programa de Modernización y Consolidación Corporativa fueron de dos tipos: las de enfoque estratégico, que se refirieron al ámbito de actividad de la institución, abarcaron productos, programas, clientes, canales, tasas, mercados y otras variables de orientación estratégica; y las líneas de acción de enfoque operativo, agrupadas en proyectos prioritarios.

Se continuó con la revisión de la estructura organizacional, se hizo más compacta. A finales de 1999, Nafin contaba con 1558 empleados, 53% menos que en 1994. Para esa fecha se autorizaron sólo 19 órganos colegiados internos de decisión de 42 que tenían. Los Comités desempeñan funciones de fomento, finanzas y riesgos y de administración, sistemas, operaciones y control. Siete de los comités son obligatorios. Las funciones que tenía la Dirección Adjunta de Proyectos de Inversión relativas a la evaluación de proyectos, seguimiento y control de empresas filiales y de promoción de negocios se incorporaron a la Dirección Adjunta de Fomento, con la finalidad de que la institución tuviera una sola ventanilla de atención a los usuarios del crédito. La Dirección de Informática se reestructuró para dar paso a un proveedor de servicios externo (outsourcing) Uno de los proyectos prioritarios fue la centralización de las actividades adjetivas que tenían asignadas las direcciones estatales, como la administración de recursos humanos, de recursos materiales y de servicios, así como la administración fiduciaria. Durante 1999, en atención a la solicitud expresa de la Secodam, Nacional Financiera añadió tres elementos a su Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), que se refieren a procedimientos operativos, capacitación e indicadores de gestión.

El Banco Interamericano de Desarrollo realizó una evaluación del avance del componente B del Crédito 911/OC otorgado a Nafin en 1999, para el Programa de Modernización y Consolidación Corporativa. El informe destaca los esfuerzos realizados por la Institución en la reorganización y modernización de áreas críticas como el proceso de crédito, el desarrollo de mejores esquemas de operación con la red de intermediarios financieros no bancarios y el establecimiento de un área de administración de riesgos. El documento reconoce el desarrollo alcanzado en el control de riesgos y en particular, en el proceso de análisis, otorgamiento, seguimiento y cobranza de créditos. También señala los logros alcanzados en la reorganización con base en procesos y los cambios operativos que implicó, como son la centralización de las funciones de crédito y la clara separación entre las actividades operativas y las de apoyo. La evaluación del BID, coincidió con los 65 años de la creación de la Nacional Financiera, S. N. C.

1.6. Actividades Bancarias .¹⁰³

Nacional Financiera realiza actividades bancarias y de intermediación financiera en dos grandes planos: el fomento al desarrollo industrial y el fomento al mercado de valores. En la actualidad las actividades del Bandes tienden fundamentalmente a promover el desarrollo integral y la modernización del sector industrial con un enfoque regional; impulsar el desarrollo de los mercados financieros; y actuar como agente financiero del gobierno federal, en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior.

1.6.1. Actividades de Fomento al Desarrollo Industrial

a) Operación Crediticia.

Nacional Financiera promueve el desarrollo y modernización del sector industrial en México a través del financiamiento, ya sea canalizando recursos a programas tradicionalmente elaborados para lograr esos objetivos o a programas especiales estructurados con base en las condiciones económicas y financieras demandadas por la realidad mexicana. En ese sentido, sus políticas en el área de la movilización de recursos engloban tanto mecanismos de fondeo de los programas institucionales, como acciones para promover el acceso de las empresas a recursos de otros intermediarios y mercados financieros internos e internacionales.

Dicha Institución otorga fundamentalmente créditos de fomento a través de diferentes programas desde el segundo piso y en menor proporción realiza operaciones crediticias desde el primer piso. La canalización de los recursos se hace principalmente a través de la banca comercial y minoritariamente operan los intermediarios financieros no bancarios, como son, entre otras, las instituciones de factoraje, uniones de crédito y de arrendamiento financiero.

Sus esquemas de fomento y apoyo institucional, se dividen en dos grandes vertientes: a) Programa de apoyo financiero con recursos institucionales, dentro de los que se encuentran, el programa de apoyo financiero para las micro y pequeña empresa; el programa de modernización; el programa de estudios y asesoría; el programa de infraestructura industrial diseñado para financiar la creación y mejoramiento de parques industriales y reubicación de plantas; el programa de desarrollo tecnológico y el programa de mejoramiento del medio ambiente. b) Apoyo a la creación de la infraestructura para la modernización de la micro, pequeña y mediana empresa, para cuyo efecto impulsa la creación de nuevos instrumentos financieros, el fortalecimiento de la red de intermediarios financieros, estimulando la organización y capacitación empresarial.

¹⁰³ El presente apartado se realizó con datos de los Informes de Actividades de los años que se indican publicados por Nacional Financiera para esos años.

El Programa Único de Modernización Industrial (Promin) constituyó el principal conducto utilizado por Nacional Financiera para canalizar sus recursos crediticios - más del 50%- al sector privado, sea micro, pequeña, mediana o grande empresa. Con excepción del año de 1995, en que se invirtió el porcentaje destinando mayores recursos crediticios al sector público en cumplimiento de sus funciones como agente financiero del gobierno federal. Los sectores económicos beneficiados por la derrama crediticia, en los últimos años, han sido principalmente el industrial, 80% en 1999; en menor escala el comercio y el de servicios. En el primer sector se considera por rama de industria: la manufacturera -que es la de mayor apoyo crediticio-; alimentos, bebidas y tabaco; sustancias y productos químicos; industrias metálicas básicas; textil, prendas de vestir e industria del cuero; y productos minerales no metálicos.

En 1999, Nacional Financiera canalizó recursos a la actividad económica nacional por un total de 33,596 millones de pesos. Los recursos comprendieron 31,106 millones de pesos del programa de crédito y 2,490 millones de pesos del programa de inversión accionaria y bursátil. La institución otorgó recursos crediticios por un total de 31,106 millones de pesos, lo que significó en 1999, el 104% del programa anual para este rubro. El sector privado absorbió 14,440 millones de pesos, 46%; los organismos del sector público, 10,750 millones de pesos, 35%; se otorgaron refinanciamientos por 210 millones de pesos, 1% y en su carácter de agente financiero del gobierno federal, Nafin, operó 5,706 millones de pesos, 18%. Además, en 1999 destinó recursos al sector privado por 14,187 millones de pesos, el 98.2%, correspondieron a créditos de fomento y a garantías. De acuerdo con el propósito institucional, la mayor parte de este monto, se ejerció en operaciones de segundo piso, 98.7%. Debe mencionarse que nueve de cada 10 establecimientos apoyados fueron micro y pequeñas empresas.

En 1997, se creó el Programa de Garantías, que facilitaba a la micro, pequeña y medianas empresas con proyectos viables el acceso a recursos de largo plazo para financiar la adquisición de activos fijos y capital de trabajo. En 1999, el Programa de Garantías benefició a 1,866 empresas, con un monto total garantizado de 313 millones de pesos. Nacional Financiera comparte el riesgo con la banca a través de su fideicomiso de garantías denominado Fondo de Participación de Riesgos. Se tiene contemplado su crecimiento gradual en la medida que se constituya en el instrumento primordial para financiar proyectos de largo plazo y de repercusión económica y social.

b) Principales Fuentes de Recursos.

Las principales fuentes de recursos de Nacional Financiera provienen de préstamos de instituciones de fomento internacional, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de líneas de crédito de bancos extranjeros, y de la colocación de valores en los mercados internacionales y nacionales.

Durante 1999, se captaron recursos de fuentes externas por un total de 2,996.7 millones de dólares. El monto se integró con 1,469 millones, 49%, correspondientes a la captación en los mercados internacionales de dinero y capital; 855.6 millones, 29%, a créditos provenientes de eximbanks y bancos comerciales extranjeros, y 672.1 millones, 22%, a financiamientos otorgados por organismos multilaterales. El saldo de la deuda externa directa de Nacional Financiera al cierre de 1999 se ubicó en 14,027 millones de dólares, y el de garantías y avales ascendió a 312 millones de dólares. Gran parte del pasivo, 75% se concentró en la captación proveniente de organismos multilaterales; el resto, 13% se refiere a financiamientos provenientes de eximbanks y bancos comerciales extranjeros, y 12% a colocaciones de instrumentos en los mercados.

c) Intermediarios Financieros Bancarios y no Bancarios.

Hasta 1994 Nafin circunscribe sus operaciones de financiamiento fundamentalmente, canalizando los recursos a través de la banca de primer piso, uniones de crédito y otros intermediarios financieros no bancarios. En cumplimiento de esta política, vendió a otras instituciones de crédito, parte de la cartera de créditos otorgada.

Al operar como institución de segundo piso, el 72% de sus recursos son utilizados por la red de intermediarios financieros, que para 1995, sumaban más de 560. Del total del crédito canalizado a través de intermediarios financieros, el 65% se realiza por conducto de bancos y el 35% restante por intermediarios financieros no bancarios.¹⁰⁴ Como una de las consecuencias de la crisis económica-financiera del país y de las reformas en el sector financiero, Nacional Financiera recurrió a hacer atractiva la operación de descuento para los intermediarios financieros bancarios: liberó los márgenes de intermediación, uniformó las tasas de interés aplicables, -eliminando la distinción por estrato de empresa- e incrementó las facultades para el descuento automático, todo ello para simplificar la operación con el principal canal de distribución de recursos institucionales. Además de instrumentar esquemas como la subasta de dólares a corto, mediano y largo plazos, que permite otorgar a los intermediarios financieros bancarios recursos en dólares a tasa fijadas por el mercado.

Nacional Financiera desde 1993, inició un programa para fortalecerlos y consolidarlos, primero fueron las uniones de crédito intermediarias de Nafin, después se hizo extensivo a las entidades de fomento, arrendadoras financieras y empresas de factoraje. En su inicio, a las uniones de crédito se les diagnosticó y evaluó y a los demás intermediarios se les verificó el uso y destino del crédito. A partir del diagnóstico se definieron los programas de reestructuración administrativa y financiera, -regularización jurídica, capacitación de personal y mejoramiento de su infraestructura-.

¹⁰⁴ Werner, Martín. Op. Cit. Pág. 13.

Para 1995, se profesionalizó y se redujo su dependencia con respecto a los recursos destinados a la banca de desarrollo en su conjunto, así como se indujo a sus socios para participar mayoritariamente en su capitalización. Se elaboró un nuevo programa de fortalecimiento de la infraestructura para todos los intermediarios financieros para mejorar sus servicios. Este esquema se financió parcialmente con recursos del BID, beneficiando a 32 intermediarios financieros no bancarios. 1995, fue el año de las reestructuraciones de casi todos los intermediarios financieros no bancarios y por ende de la depuración y reducción de la red que operaba con Nacional Financiera.

En 1996, se continuó con el apoyo y saneamiento de uniones de crédito, entidades de fomento, arrendadoras financieras, empresas de factoraje y fideicomisos AAA. Se establecieron instrumentos para su apoyo tanto los calificados como viables como los potencialmente viables. Se les dió: a) crédito de liquidez para resolver problemas de cartera litigiosa y las recuperaciones de cartera con bienes; b) flexibilización en la aplicación de la normatividad institucional para estos intermediarios financieros no bancarios; c) otorgamiento de créditos de liquidez -fondados en la banca- para el fortalecimiento de su estructura financiera, reestructuración de pasivos, para nuevas operaciones y para esquemas orientados a capitalizar los créditos otorgados por los bancos a estos intermediarios. Los derechos derivados de la cartera de los intermediarios financieros no bancarios, catalogados como no viables y algunos potencialmente viables se trasladaron al Fideicomiso de Recuperación de Cartera (FIDERCA) Esto como parte del convenio de saneamiento financiero que Nacional Financiera celebró en 1996, con el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde, parte de la cartera descontada a intermediarios financieros no bancarios de difícil recuperación se enviaron a un fideicomiso y adicionalmente, aplicó a sus reservas de pasivo y capital, quebrantos y deficientes financieros.

Las operaciones de segundo piso permitieron en 1999, derramar 14,002 millones de pesos: 72.5% se distribuyó a través de la banca y 25.3% se operó vía intermediarios financieros no bancarios; el 2.2% restante se ejerció mediante el Programa de Garantías. Especial importancia se dio a la incorporación de los intermediarios financieros no bancarios pertenecientes a grupos financieros, porque presentaron un nivel de riesgo similar al de las instituciones bancarias. En 1999, se fortaleció la relación con los intermediarios financieros bancarios para continuar con la actualización y capacitación sobre los productos y servicios de Nafin, la relación con dichas instituciones se dio a través de las áreas de fondos de fomento, banca empresarial, tesorería y banca corporativa, entre otras.

d) Reestructuración de Pasivos

El deterioro que enfrentó la planta productiva, en los noventa, particularmente las empresas micro, pequeñas y medianas vinculadas al mercado interno, motivó que Nacional Financiera reestructurara sus pasivos con el propósito de apoyar el

saneamiento financiero de ellas. Se acogieron a este programa las micro, pequeñas y medianas industrias del país; algunas grandes industrias de sectores prioritarios o que integraban cadenas productivas; y micro, pequeñas y medianas empresas comerciales y de servicios en Estados de la República de menor desarrollo relativo; o del resto de los Estados en coordinación con otros Fondos y toda empresa de cualquier Estado si su reestructuración de créditos eran descontados por intermediarios financieros.

En el curso de 1995 Nafin se adhirió al programa de reestructuración de cartera crediticia instrumentado por el Gobierno Federal, que permite extender la vigencia de los créditos cuando las obligaciones de pago se pactan en "udis". El valor de dichas unidades de cuenta evoluciona en forma proporcional al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Para facilitar las reestructuraciones de las empresas viables, Nacional Financiera dio prioridad a la reestructuración de toda la cartera descontada con Nafin que fuera reestructurable. En 1995, la cartera de las Uniones de Crédito representó el 63%; la cartera de los bancos ascendió a 24% y correspondió al resto de los intermediarios no bancarios el 13%, tanto en moneda nacional como extranjera. La reestructuración se realizó con tres esquemas: a) pago tradicional con plazos de amortización de hasta 20 años, el más utilizado por los intermediarios; b) pagos a valor presente, que reduce considerablemente los requerimientos de flujo de efectivo durante los primeros años de la reestructuración; c) udi's orientado a empresas con montos máximos de un millón de pesos y en casos de intermediarios no bancarios. Montos de 500 mil pesos para las entidades de fomento, con plazos de 10, 7 y 5 años sin periodo de gracia.

Particularmente, en 1995, salvo las reestructuraciones, los apoyos que Nacional Financiera puso a disposición de las empresas no tuvieron una demanda significativa debido a la contracción en el ritmo de crecimiento de la economía, a los niveles del costo del financiamiento y a que el sistema financiero se concentró en reestructurar su propia cartera. Además se implementó un Programa de Apoyo Crediticio Extraordinario para financiar capital de trabajo de las micro, pequeñas y medianas empresas industriales a través de UDI'S.

En 1996, Nafin apoyó a programas de reestructuras del Gobierno Federal. Instrumentó los sistemas para aplicar el Programa de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fopyme); el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (Ade); y el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (Finape)

e) Recuperación de Cartera Vencida no Reestructurable

Este programa se inicia en 1995, enfocado a intermediarios financieros no bancarios, especialmente, se identificaron a los intermediarios que por sus problemas financieros y administrativos, no fueran viables para seguir operando con la institución; se ejerció acciones civiles y penales procedentes contra los intermediarios y sus administradores o funcionarios; se inicia el rescate de la

cartera vigente o vencida de los intermediarios, para su administración por otras empresas o por intermediarios con capacidad. La cartera litigiosa durante 1995 y 1996 se llevó por contrato de servicios por despachos de abogados. Nacional Financiera, constituyó un Fideicomiso para administrar y propalar la venta en favor de la propia institución, de aquellos bienes, derechos y valores que adquirieron por adjudicación o recibieron en dación en pago. Al 31 de diciembre de 1995, se requirió la cartera a 48 intermediarios financieros no bancarios y a 22 de ellos les fue asignada una empresa o entidad financiera para su administración.

f) Aportación de Capital de Riesgo y Empresas Filiales

La inversión directa que realiza Nacional Financiera es mediante la aportación accionaria en entidades y en sus empresas filiales y de manera indirecta invierte a través de las Sociedades de Inversión de Capitales (Sincas) El Programa de Aportación Accionaria que se realizó en 1994 tendió a consolidar la estructura financiera de las empresas, ampliación y modernización y alentar la participación en el mercado de valores. Se apoyaron con capital de riesgo trece proyectos de ramas industriales: textil, farmacéutica, agroindustria, comunicaciones y hospitales. Se invirtió directamente en empresas filiales: financieras, hoteles y tres inmobiliarias.

Al 31 de diciembre de 1994, Nacional Financiera participaba accionariamente de manera directa en 87 empresas: industria básica del hierro, acero, madera, papel y maquinaria y equipo mecánico, bienes de consumo, química y servicios. Para esa fecha se habían desincorporado 89 empresas -en tan solo seis años- se privatizarían 21 más en 1995. Durante 1996, no se reforzó con capital de riesgo institucional a las empresas filiales, ya que se identificaron inversionistas que aportaron los recursos necesarios y repuntaron filiales que colocaron productos en el mercado internacional como son: acero, muebles, productos de madera, flores, petroquímica, piezas mecánicas, productos metálicos y bienes de consumo, papel, escobas, café, verduras congeladas. No así los fabricantes de bienes de capital proveedores de la industria de la construcción y del sector energético, registraron otro mal año debido a la falta de inversiones. Las inmobiliarias si fueron reforzadas con aportaciones de capital.

Para el año de 1995 el Programa de Aportación Accionaria directa, sería un instrumento para los proyectos que requieren de solidez financiera y de consolidar sus inversiones con el objeto de planear su expansión, crecimiento y modernización, o bien se buscaban alianzas estratégicas. La política seguida por Nacional Financiera para las aportaciones de capital de riesgo se basaba en: a) alto grado de selectividad de los proyectos, b) consolidación de la cartera de inversiones vigente, c) selección de proyectos con alto potencial de exportación, d) involucrar inversión extranjera directa, e) propiciar tecnología de punta y f) fortalecer, en el corto plazo, el mercado de valores. En sectores como salud, textiles y comunicaciones. En este año fueron desincorporadas 7 empresas en las que Nacional Financiera tenía participación accionaria. Durante 1996 se

desincorporaron cuatro empresas en las que también se tenía participación accionaria y se realizaron reducciones de capital en tres empresas más.

Para 1996, además del Programa Institucional de Aportación Accionaria, se aportó capital de riesgo al Programa Extraordinario de Capital de Riesgo Nafin-Banca Comercial. Este último rescataba a las empresas viables del sector industrial mediante la capitalización de pasivos por parte de la banca comercial y la aportación de recursos frescos de capital por parte de Nafin, para ese fin se constituyó, en ese año, un Fideicomiso denominado Fondo de Apoyo Accionario. Para este programa fueron aprobados proyectos de fabricación de juguetes de plástico, fabricación y exportación de piel y carnaza y exportación de transformadores eléctricos. Y del Programa Tradicional, se aportó capital de riesgo a empresas fabricantes de cocinas integrales y modulares, curtiduría de pieles y derivados, artículos para el bebé, fabricación de bienes de capital y servicios hospitalarios.

Durante 1999 se depuró la cartera accionaria, durante el año se autorizó a desincorporar por venta o baja a 32 empresas. Este proceso representó casi 200 millones de pesos y una afectación positiva a resultados de 53 millones de pesos.

Con respecto a la Inversión Indirecta de Nacional Financiera, en 1994, se apoyaron 11 Sincas, nueve son de inversión de capitales y dos son operadoras. En 1995 se erogó para apoyar el capital social de seis Sociedades de Inversión de Capital y dos nuevas Sincas de operación: Fomento Agropecuario y Forestal de Chiapas, S.A. de C. V. y Fondo Chiapas S.A. de C. V. Para este año, Nafin, participaba en el capital social de 33 Sincas, de las cuales 31 ya operaban, durante este año se registraron doce desinversiones, en las que se cerró el ciclo de compra-desarrollo-venta. Para 1996, Nafin participaba en 33 Sincas, de los cuales 19 eran regionales y 14 nacionales. Con estas inversiones Nacional Financiera, impulsa sus operaciones bajo un concepto de banca de fomento empresarial y promueve la inversión extranjera, fortaleciendo los mercados de dinero y capital y aporta accionaria y temporalmente capital de riesgo a las empresas con el objeto de apoyarlas. En 1999, se ejercieron inversiones por 11 millones de pesos en el capital social de cuatro Sincas, dentro del Programa de Inversión Accionaria Indirecta. Al cierre de ese año, Nafin participaba en el capital social de 21 Sincas con una inversión de 102 millones de pesos. Los activos totales de esas sociedades sumaron 1,389 millones de pesos, que en proporción estaban invertidos en acciones de 59 empresas cuyos activos ascendieron a 10,303 millones de pesos. De los recursos aportados por la institución a cuatro Sincas, destaca la reactivación de Procap, S.A. de C. V. mediante la transmisión de las acciones de socios privados a nuevos inversionistas del sector agropecuario, que culminó con la creación de la Sociedad Agrosid, S.A. de C. V.; de igual forma, se transmitieron las acciones de los socios privados de Alza Patrimonial, S.A. de C. V., a inversionistas del estado de Tabasco, donde Nafin tiene 10% del capital; además, Nafin capitalizó a dos Sincas regionales, de los Estados de Veracruz y Chiapas. También, en el año que se describe se revocaron por la Comisión Nacional Bancaria dos Sincas.

g) Actividades Fiduciarias y de Valuación

El fideicomiso en México es una fuente innovadora de opciones para la constitución, desarrollo y financiamiento de empresas y proyectos productivos. Así lo demuestran los resultados alcanzados por Nacional Financiera, en la última década y el interés creciente de algunos grupos financieros privados que invierten una mayor cantidad de recursos en su capacidad de servicio fiduciario en el país, servicio recientemente ampliado a algunos intermediarios por las últimas reformas financieras. Nacional Financiera ha logrado tener prestigio por sus actividades fiduciarias, valuatorias y de diagnóstico industrial, al alcanzar un gran nivel en la aceptación, el armado y la operación de este tipo de negocios de habilidad y confianza. Se ha consolidado como la institución más importante en el ramo fiduciario del país.

Una fuente importante de generación de ingresos para Nacional Financiera, lo constituyen los honorarios y comisiones por negocios fiduciarios -mercado nacional donde es líder-, a los aranceles cobrados por servicios de valuación y diagnóstico y el otorgamiento de garantías y avales. Estos últimos permiten se multipliquen los apoyos institucionales y las empresas encuentren mayores posibilidades de acceder a otras fuentes de financiamiento, entre los intermediarios financieros o en el mercado de valores. En 1996, se incorporan la modalidad de garantía inmediata-automática y la de garantía de actuación, a las ya tradicionales garantía selectiva y bursátil. Nacional Financiera otorga garantías a sus acreditados; al riesgo garantizado por el gobierno federal y al riesgo asumido por los bancos de primer piso, éstas registran una mayor participación por parte de Nafin. En materia de valuación de activos, los servicios de valuación de tipo inmobiliario son los que más se realizan por la Institución no así los avalúos de activos industriales.

Durante 1994, las actividades fiduciarias y de valuación se desconcentraron a oficinas regionales 42% de los negocios que se manejaban en oficina matriz. Nacional Financiera como fiduciario administra y opera la masa patrimonial derivado del servicio por sectores, en donde el industrial es el más importante. Cuenta la institución con fideicomisos que además de otorgar el servicio de fiduciaria, administra los proyectos requeridos por la empresa, como es el caso de la construcción y generación de energía eléctrica y renta de plantas, en donde se hacen los desembolsos derivados del avance de las obras respectivas, bajo escalaciones previstas y con el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en la obtención de créditos y aportaciones.

Durante 1999 se analizaron cerca de 90 proyectos, de los cuales se constituyeron 43 negocios. Al cierre del ejercicio, los patrimonios fideicomitados ascendieron a 252,052 millones de pesos en total, que reflejan un incremento de 25.6% con respecto a 1998. Los negocios administrados corresponden prácticamente a todos los sectores de la economía y en especial a los sectores bursátil e industrial. Del monto fideicomitado, 12,175 millones de pesos corresponden a recursos líquidos,

de los que 93.3% se manejó en la mesa de dinero de Nafin, contribuyendo de manera importante en la captación total institucional.

Nacional Financiera, como agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos al exterior, constituye una de sus funciones más importantes. En 1996 la mitad de la derrama crediticia de Nafin, le correspondió al sector público, como agente financiero del gobierno federal.

Nacional Financiera, por mandato del Gobierno Federal realiza funciones de intermediario financiero y bancario, como es el caso del mandato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para participar en el Programa de Coberturas de Precios Agrícolas, en Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca)

En lo que respecta a la actividad valuatoria, se practicó en 1999 un total de 817 avalúos, que representaron un importe valuado de 3,451 millones de pesos, de los que 2,298 correspondieron a avalúos inmobiliarios y 1,153 millones de pesos a avalúos industriales. Comparada con los resultados logrados un año antes, en 1999 la actividad se orientó especialmente a negocios rentables.

h) Programa de Desarrollo de Proveedores

El Programa de Desarrollo de Proveedores fue diseñado con el propósito de despertar el interés de las grandes empresas, en apoyar a los integrantes de sus cadenas productivas, poniendo a su disposición esquemas integrales de atención que incluyen todos los productos y servicios institucionales tanto financieros como de capacitación y asistencia técnica. Los productos institucionales más demandados han sido los fideicomisos AAA, que permite a las grandes empresas convertirse en intermediarias de Nafin y el factoraje o descuento de contra-recibos que facilita a los pequeños y medianos proveedores el acceso a los recursos financieros.

Nacional Financiera, desarrolló un nuevo instrumento financiero denominado fideicomiso triple A, desde 1994, se instrumentaron seis de ellos. Los fideicomisos triple A, se constituyeron ante Nacional Financiera por grandes empresas, con el objeto de realizar una segura y rápida derrama de los financiamientos que se destinan al desarrollo y fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas que se encuentran ligadas a las primeras en calidad de proveedores y/o distribuidores de sus insumos y productos. El propósito de estos instrumentos es el de fortalecer las cadenas productivas mediante la incorporación de grandes empresas a la red de intermediación de Nafin. A través de ellas, clasificadas como AAA por la propia Bandes, debido a su importancia como demandantes de productos y servicios de otras empresas, es posible otorgar financiamiento en condiciones atractivas en cuanto a monto, tasas y plazos adecuados para los proveedores de tamaño micro, pequeño y mediano. Complementariamente, se realizan esfuerzos de concertación entre los diversos estratos empresariales para lograr la articulación de las cadenas

de oferta y demanda productiva. La creación de la tarjeta empresarial y el programa de asesores empresariales.

El Programa de Desarrollo de Proveedores contribuye, al fortalecimiento de las cadenas productivas, apoya a la exportación indirecta y favorece en forma competitiva la sustitución de importaciones. La evolución de este programa ha sido gradual: inició con descuentos de contra-recibos, y en 1999 también financió pedidos, capital de trabajo y activos fijos. A través de dicho Programa se canalizaron 3,628 millones de pesos para 1,297 empresas, especialmente micro y pequeñas, del sector industrial. También, en ese año surgió el Programa de Apoyo Financiero a la Subcontratación Industrial, concebido como una nueva generación del Programa de Desarrollo de Proveedores, su objetivo era financiar las necesidades de capital de trabajo de subcontratistas que cuenten con pedidos de empresas que requieran sus productos o servicios. Fue una prueba piloto, cuyo esquema de operación será revisado antes de su implantación.

i) Ingeniería Financiera

Desde 1995, se considera a la ingeniería financiera como un esquema fundamental para toda institución del ramo, como una respuesta a las necesidades del mercado con servicios financieros, impulsando en forma preponderante la participación de recursos de fondos de inversión y la reestructuración financiera de las empresas para que, en el mediano plazo, tengan acceso al mercado bursátil, principal o intermedio, según sea el caso. Nacional Financiera enfoca este esquema en apoyo a las empresas, con servicios de asesoría y de agente financiero tradicionalmente prestado por la institución; destacan los servicios de consultoría con productos derivados y los esquemas financieros para la reestructuración de pasivos.

En 1999, Nafin prestó servicios de asesoría en materia de financiamiento corporativo, estructuración financiera a largo plazo, valuaciones e ingeniería financiera y diseño de instrumentos de capital y deuda. Asimismo, continuó desarrollando otros servicios entre los que destacan: la valuación técnica para bursatilizar activos financieros mediante la emisión de certificados de participación ordinaria; CPOs, la valuación técnico-financiera de activos para determinar el valor de participaciones accionarias, a través de las cuales se apoya a entidades de los sectores público y privado; la asesoría para emitir y colocar instrumentos de captación institucional y la estructuración financiera para la emisión de instrumentos de deuda, capital o mixtos, en los mercados financieros.

j) Desarrollo Regional

Las acciones que Nacional Financiera realizó en el ámbito regional, desde 1995 se encaminaron a responder a la situación económica del país y a las características particulares de la región. Se ha planteado como prioridad promover el desarrollo

sectorial y regionalmente más equilibrado, apoyando a las pequeñas y medianas industrias del país así como a los estados de menor desarrollo relativo. Se realizaron ajustes de normatividad, procedimientos y estructuras operativas y son actividades prioritarias: 1) el Programa Emergente de Reestructuración de Pasivos de las empresas acreditadas; 2) el Programa de Saneamiento Integral de la Red de Intermediarios Financieros no Bancarios de la Institución; 3) el Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, especialmente el sector industrial, mediante el otorgamiento de recursos frescos para fomentar la modernización de la planta productiva y aumentar su capital de trabajo; 4) el establecimiento de estrategias de acción, por grupos de estados, respaldando a los de menor desarrollo relativo; 5) reorientación del Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem), de acuerdo a la región, actividad y estrato; 6) el respaldo integral a las ramas económicas con mayores problemas financieros y de operación, como son las industrias textil, en toda su cadena, curtiduría y del calzado.

Para 1999, del crédito de fomento al sector privado, se canalizaron a los estados de mayor desarrollo relativo 10,991 millones de pesos, 77.5%; 1,604 millones de pesos, 11.3%, se otorgó a los de desarrollo intermedio y 1,592 millones de pesos, 11.2%, lo absorbieron las entidades de menor desarrollo. Aproximadamente dos de cada tres empresas atendidas se localizaron en estados de desarrollo relativo bajo y medio.

1.6.2. Actividades de Fomento al Mercado de Valores.

Para 1995, impulsó el perfeccionamiento del mercado de valores y el desarrollo de nuevos segmentos del mismo, con acciones como: a) procurar instrumentos financieros adecuados que apoyen al mercado financiero y permitan aumentar la profundidad y la amplitud de los mercados de dinero y capitales; y b) diseñar esquemas financieros que apoyen el fortalecimiento de empresas mexicanas. Desde ese año apoya el desarrollo de los mercados de valores e intermedio, creando nuevos instrumentos que respondan a las cambiantes condiciones económicas y financieras tanto dentro como fuera del país.

Mercado Nacional

Uno de los principales objetivos de Nacional Financiera es actuar como agente impulsor de nuevas actitudes y actividades dentro del sistema financiero, por lo que desarrolla instrumentos novedosos para el mercado que por una parte le permiten obtener recursos a tasas y plazos que hacen posible que continúe realizando su misión de apoyo a los sectores productivos, y por la otra, atraer a los ahorradores, porque encuentran en ellos interesantes mecanismos de inversión.

a) Captación.

La captación de recursos de Nacional Financiera en el mercado nacional es por medio de: Aceptaciones Bancarias (Abs), Mercado de Dinero, Depósitos Diversos, Bonos de Desarrollo, Cambios y Coberturas peso/dólar y Amortizaciones de los Bondis -bono bancario que capitaliza parte del rendimiento que se genera mensualmente y amortiza el capital conforme con el método de pagos a valor presente- Las aceptaciones bancarias, son el principal instrumento de financiamiento; este mecanismo de captación ha demostrado ser una herramienta financiera de gran aceptación por su flexibilidad. Nacional Financiera es la primera institución en colocar este tipo de valores a plazo de hasta 20 años. La operación y control del instrumento denominado depósito en garantía le fue confiado a Nacional Financiera, constituye un billete de depósito que garantiza el cumplimiento de los compromisos que se generan en las relaciones entre las autoridades y los particulares. En cuanto al mercado de Cambios peso/dólar, Nafin, mantiene una importante presencia en el mercado, es una de las cinco instituciones más importantes del país por ser la mejor alternativa a nivel nacional para los bancos extranjeros porque cuenta con mayor respaldo en los que se refiere a riesgo de contraparte. Con relación a Coberturas Cambiarias, Nacional Financiera, ocupa el primer lugar en el mercado nacional, porque otorga liquidez en ese mercado, ya que se le considera la mejor opción en riesgo de contraparte entre las instituciones nacionales.

Durante 1994, México experimentó una serie de acontecimientos sociales y políticos, los cuales, aunados a un entorno mundial desfavorable ocasionó que los mercados financieros tuvieran un comportamiento negativo, razón por la cual las tasas de interés revirtieron su tendencia descendente de principio de año concluyendo en niveles extremadamente altos. Para 1995, la alta volatilidad que caracterizó al mercado mexicano en ese año, ocasionó que los intermediarios concentraran sus operaciones en inversiones de corto plazo, por lo que las Aceptaciones Bancarias de corto plazo fueron el principal instrumento de captación institucional, -representó el 78%- además destacaron el certificado de participación ordinario "Credibur" -certificado de participación ordinario emitido en un fideicomiso de la Institución, que se utilizó desde 1991 para bursatilizar la cartera de crédito- y el billete de Depósito en Garantía. En 1996, el 83% de la captación institucional se realizó por medio de las aceptaciones bancarias de corto plazo. Durante los siguientes tres años se mantuvo la tendencia marcadamente descendente de las tasas de interés, los que obligaba a refinanciar los vencimientos de las colocaciones institucionales por emisiones de Aceptaciones Bancarias de corto plazo.

Las aceptaciones bancarias (Abs) se consolidaron como el principal instrumento de captación en moneda nacional, al ubicarse en 48,157 millones de pesos al cierre de 1999, lo que representó un aumento de 3,433 millones de pesos respecto a 1998. Los últimos días de 1999 se decidió disminuir el saldo en circulación de Abs por la probable contingencia informática del 2000, lo que redujo la proporción con respecto a 1998. Bajó de 76.0% en 1998 a 70.4% en 1999. Las

Abs de corto plazo registraron un costo diario promedio de fondeo de 23.81%, en línea con el promedio de la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIE) a 28 días para ese mismo período, que fue de 23.88 %.

Nacional Financiera fue la primera institución en introducir el esquema de subastas de Abs en todos los sistemas electrónicos de negociación. El hecho ha tenido gran relevancia en virtud de que, al convocar al mercado a determinar el costo de dinero a diferentes plazos, se proporciona mayor información para definir la curva de rendimiento y se garantiza transparencia, así como menor costo posible para la Institución en cada momento.

Para 1999, la principal fuente de fondeo en moneda nacional a la que accedió la institución fue la colocación de valores a través de su mesa de dinero, mercado en el que Nafin es la principal emisora de los títulos bancarios que se negocian. Al cierre de 1999, el saldo de la captación institucional de recursos a través del mercado de dinero ascendió a 68,454 millones de pesos, lo que representó un incremento de 9,613 millones de pesos, 16.3%, respecto al cierre de 1998.

El saldo de los bonos bancarios con tasa referenciada a la TIE (Nafties) en circulación al cierre de 1999 se ubicó en 18,400 millones de pesos, casi 70% mayor que en 1998; la posición resultó de los vencimientos de cuatro emisiones, así como de ocho emisiones nuevas, que reflejaron en una variación anual de 7,532 millones de pesos. Con ello, estos bonos concentraron 27% de la captación interna total, nueve puntos porcentuales más que el año anterior. Los bonos bancarios para el desarrollo industrial (Bondis) y los Nafides registraron amortizaciones en el periodo por 1423 y 800 millones de pesos, respectivamente.

La Institución se colocó entre los principales participantes del mercado cambiario peso/dólar del país, generando importantes utilidades por su operación. El volumen promedio diario de compras y ventas ascendió a 700 millones de dólares, que se compara favorablemente con los 140 millones de dólares operados como promedio diario en 1998. Se mantuvo el apoyo a los bancos mexicanos a través del *fronting* como banco de riesgo frente a bancos extranjero, lo que además permitió brindar liquidez y contribuir así al desarrollo del mercado de valores. Además se continuó dando servicio a organismos gubernamentales a través de atractivos precios de mercado.

La presencia de Nacional Financiera en los mercados de derivados se incrementó sustancialmente, en 1999, con objeto de neutralizar los riesgos de posiciones institucionales en los mercados cambiarios y de dinero y buscar utilidades a través de operaciones de corto plazo o *trading*. Nafin impulsó el Mercado Mexicano de Derivados (Mexder) realizando operaciones con futuros de dólar, dando liquidez a este nuevo mercado y diversificando la operación con todos los socios liquidadores; participó asimismo en el mercado interbancario de contratos adelantados (*forwards*) de dólar. Por lo que toca a la presencia en los mercados internacionales, la institución participó en el *Chicago Mercantile Exchange* (CME) con operaciones de futuros en distintas divisas.

b) Apoyo al Mercado de Capitales.

Nacional Financiera tiende a impulsar el desarrollo de los mercados financieros utilizando diversos instrumentos: Fondo de Desarrollo del Mercado de Valores. (FDMV). En cumplimiento a uno de sus objetivos de su Ley Orgánica, Nafin, se ha desempeñado con base en este Fondo, como un importante promotor del mercado de capitales. Los recursos asignados a dicho fondo se administran tanto en renta variable como en renta fija distribuyéndose de acuerdo con las exigencias del mercado. El Fondo consta de una cartera ampliamente diversificada y selectiva, que permite el impulso de emisoras e intermediarios nacionales, tanto en el mercado doméstico como en el extranjero.

La participación de Nafin en las operaciones de ventas en corto, para 1994, es como prestamista de acciones pertenecientes al FDMV y dada la diversidad de emisoras que constituyen en cartera, se ha consolidado como uno de los principales prestamistas del mercado. En 1996 el mercado de capitales se caracterizó por mantener una elevada volatilidad, lo que propició una importante rotación de los portafolios, particularmente en el de corto plazo o *trading*. En 1999 la elevada volatilidad asociada al mercado accionario nacional permitió a la institución incrementar sus niveles de operación, particularmente en el corto plazo. El FDMV tuvo una revaluación de 3,554 millones de pesos respecto a su cierre de 1998, ubicándose en 13,288 millones de pesos al cierre de 1999.

Fondo de Apoyo a Casas de Bolsa. Nacional Financiera participa en el Fondo de Apoyo a Casa de Bolsa. Desde su creación a finales de 1988, este fideicomiso de apoyo al mercado ha otorgado créditos a las casas de bolsa para la compra de acciones, sobre todo en momentos difíciles para el mercado de valores, agilizando así la operatividad del mercado bursátil.

Custodia y Administración de Acciones. Nacional Financiera presta los servicios de custodia y administración de acciones mexicanas. Una de las actividades que ha contribuido a consolidar la imagen de Nacional Financiera en el exterior, ha sido la custodia y administración de acciones que respaldan emisiones de ADR's de Bank of New York. lo que ha incrementado empresas mexicanas en el mercado neoyorquino.

Fondo de Promoción Bursátil. (FOPRO) Nacional Financiera participa en el Fondo de Promoción Bursátil. Derivado de la extinción del Fideicomiso de Promoción Bursátil, en 1993 se autorizó la constitución de la primera sociedad de inversión común cerrada, misma que dio inicio a sus operaciones en 1993. Esta es una de las primeras sociedades de inversión que operaron en el mercado bursátil mexicano; sus inversionistas son principalmente bancos y empresas que invierten los fondos de pensiones y jubilaciones de su personal en el mercado de valores, en una cartera integrada en su mayoría por empresas clasificadas como AAA. Al cierre de 1996 esta Sociedad de Inversión Cerrada, administrada y operada por el Bades, se ubicó dentro de las más rentables. Para 1999, se consideró modificar sustancialmente sus características a fin de motivar la participación de nuevos

inversionistas y brindar mayor liquidez a sus actuales tenedores. Al mes de diciembre de ese año ascendieron sus activos totales a 1,348 millones de pesos, ubicándose como uno de los fondos más grandes de este tipo.

Fondo de Apoyo al Mercado Intermedio (FAMI) La participación de Nacional Financiera tiene como objeto asesorar a las empresas susceptibles de emisión y de ser formadores de mercado posterior a la oferta pública de acciones. El apoyo de Nacional Financiera a la mediana empresa se ha canalizado principalmente al desarrollo del mercado interno de valores.

En 1994, participó en la colocación de acciones de nueve emisoras en dicho estrato de la Bolsa Mexicana de Valores; adquirió en promedio 9.28% de las acciones en cada una de ellas y dentro del mercado secundario, Nacional Financiera representó el 10.37% del total de operaciones del mercado intermedio. En ese mismo año, se creó el Índice Nafin del Mercado Intermedio (INMI), con el propósito de dar una referencia a los inversionistas de este mercado. Dicho índice se construye tomando una muestra de 20 series representativos de la operatividad del mercado en los últimos doce meses y se promedian geométricamente los cambios porcentuales en el precio de las acciones. A diferencia de lo ocurrido en 1994, cuando se registró un crecimiento constante en el número de empresas que ingresó a ese mercado, en 1995 la mayor parte de las empresas pospuso su ingreso, debido a las condiciones que prevalecieron tanto en la economía en su conjunto como en el mercado de valores. En 1996, el FAMI se integra como una sociedad de Inversión de Capitales (SINCA), y tiene la capacidad de suscribir y exhibir acciones en forma temporal y minoritaria emitidas por empresas que requieran recursos de largo plazo; el FAMI realizó en ese año, aportaciones a empresas de los sectores automotriz, metal-mecánico y refresquero. Los accionistas que busquen financiamiento para expandir, modernizar, eficientar y reestructurar sus corporaciones, deberán tener la firme intención de ingresar en el mercado bursátil, vía el Mercado para la Mediana Empresa Mexicana (FAMI, anteriormente llamado Mercado Intermedio) y de instrumentar estrategias de capitalización y diversificación accionaria sin perder el control y dirección de sus negocios. Nacional Financiera realiza, además, actividades de promoción y desarrollo del Mercado para la Mediana Empresa Mexicana (MMEX); en donde participa como agente financiero, brindando asesoría antes y después de la colocación y canalizando recursos financieros para participar tanto en el mercado primario, tomando parte de las colocaciones que de acuerdo con su análisis le resulten atractivas, como en el secundario, buscando dar liquidez al mercado y coadyuvando a lograr una adecuada formación de precios. Dentro de las empresas que cotizan en el MMEX, se encuentran los servicios médicos, comercializadoras, alimentos, equipo electrónico, prendas de vestir, productos para escritura, perecederos, entre los relevantes.

Operaciones Internacionales

Nacional Financiera tiene presencia internacional, desde los años cuarenta, fundamentalmente para apoyar al gobierno federal, en la captación de recursos externos para financiar el desarrollo económico del país. Esto le ha permitido a la Institución fortalecer su imagen en el ámbito mundial, alcanzando un amplio y reconocido prestigio. Además de la captación, Nacional Financiera realiza otras actividades internacionales como son la participación en el mercado secundario de deuda; en el mercado de cambios; como agente financiero del Gobierno Federal y promueve la inversión extranjera hacia el país.

Nacional Financiera capta recursos de diferentes fuentes exteriores: a) de los organismos financieros internacionales; b) de la banca comercial; c) de los Eximbank's; d) de mercados internacionales. En 1994, los objetivos para la captación de recursos en los mercados internacionales fueron: el consolidar su prestigio en los centros financieros del exterior y abrir nuevos mercados para lograr reducir los costos financieros, incrementar la liquidez de las emisiones y desarrollar un mercado en operaciones no tradicionales. En 1995 durante los primeros meses, los mercados internacionales se mantuvieron prácticamente cerrados a la colocación de instrumentos mexicanos, sin embargo se colocaron: bonos, europagarés, europapel comercial, y se recibió el premio del "Agente Colocador 1995" por ampliar la base de inversionistas, diversificar mercados, reducir costos y ofrecer productos novedosos, a pesar de que el ambiente del mercado era poco favorable. Para 1996, su participación en los mercados internacionales como fuentes externas de fondeo se concretó a colocar papel comercial enfocado al mercado estadounidense y continuó con el Programa de Europagarés a Mediano Plazo y la emisión en Europa de certificados de depósito.

Para 1999, Nafin realizó la primera colocación de bonos en los mercados internacionales denominados en pesos (europesos), por un monto de 1,000 millones de pesos, a un plazo de tres años, así como *swaps* por 250 millones de pesos que se efectuaron con la finalidad de transformar parte de la captación con costos variables, derivada de la colocación de Naftiies, en pasivos a tasa fija, susceptibles de utilizarse en el programa de crédito a largo plazo. Esta estrategia permitió contar con recursos a tres años con tasa fija.

Las operaciones como agente financiero del Gobierno Federal, constituyen para Nacional Financiera, una parte medular ya que participa en la negociación, contratación y ejecución de diversos préstamos con organismos financieros internacionales como es el Banco Mundial, con quien ha tenido acuerdos únicos para proyectos financiados con crédito externo como puede ser la utilización de un documento estándar para las licitaciones. Además Nafin cumple con los Mandatos del Gobierno Federal para administrar las obligaciones financieras exteriores en que se ve involucrado el país; como es El Club de París. En su carácter de agente financiero del gobierno federal, en 1999 se registraron 31 préstamos en ejecución por un monto de 5,101.9 millones de dólares, de los cuales, 3,610.1 millones correspondieron a recursos del BIRF, 1425.4 millones del BID y 66.4 millones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) Durante 1999 se desembolsaron recursos por un total de 672.1 millones de dólares; 414.5

provinieron del BIRF; 248.6 del BID y 9.0 del FIDA. Al término del ejercicio, el saldo de la captación con los organismos multilaterales se situó en 10,457 millones de dólares.

Con los recursos provenientes del BID, los proyectos apoyados fueron: Modernización del Mercado Laboral 115.7 millones de dólares; Préstamo Multisectorial (en apoyo a los programas de consolidación corporativa y crediticia en moneda extranjera de Nafin), 48.7 millones de dólares; Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, 40.9 millones; e Infraestructura para Áreas de Desarrollo Turístico, 28.7 millones. De los proyectos desarrollados con recursos del BIRF destacan: Mejoramiento de la Productividad para el Campo, 114.4 millones de dólares; Educación Básica, 62.6 millones; Servicios de Salud, 59.7 millones; Conocimiento e Innovación, 30.8 millones; Irrigación y Drenaje, 28.8 millones; y Riego Parcelario, 25.3 millones de dólares. Los recursos que se captaron del FIDA se destinaron a los proyectos: Desarrollo de Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, 3.3 millones de dólares; Áreas Ixtleras, 4.4 millones; y Desarrollo de Comunidades Mayas, 1.2 millones.

Otra actividad relacionada con la captación en los mercados internacionales es la participación de la Institución en el mercado secundario de deuda, con el propósito de mejorar las condiciones de mercado para las colocaciones y así obtener liquidez para apoyar emisiones mexicanas y ampliar la base de inversionistas. Además ha permitido a Nafin familiarizarse con otros instrumentos y nuevos esquemas financieros para ser utilizados en posteriores emisiones lo que le permite liderar el diseño e instrumentación de operaciones novedosas en el mercado nacional. Durante 1996, los precios de los instrumentos de deuda de países emergentes continuaron la tendencia al alza. En especial, los bonos mexicanos aumentaron en precio, por ello Nacional Financiera se enfocó a una estrategia de inversión de mediano plazo que resultó rentable.

Las amortizaciones de deuda externa ascendieron en 1999 a 3,799.1 millones de dólares: 1,057.1 millones, 27.8%, correspondieron a organismos multilaterales; 1,333.2 millones, 35.1%, a créditos de eximbanks y bancos comerciales extranjeros; 350 millones, 9.2%, a redención de bonos; 253.3 millones, 6.7%, a europagarés; 400 millones, 10.5%, a papel comercial; y 405.5 millones de dólares, 10.7%, a certificados de depósito.

Tiene presencia en los mercados internacionales a través de su participación en el mercado de cambios. La Institución ha tenido una injerencia muy activa en ese mercado y estaba clasificada en 1995, entre las cinco más importantes del país, compitiendo con 92 bancos nacionales y extranjeros y casas de cambio. Además, ha tenido la preferencia de los bancos extranjeros, ya que se le considera la mejor opción en riesgo de contraparte entre las instituciones nacionales. Realiza operaciones cambiarias en donde mantiene líneas de crédito abiertas con los principales bancos extranjeros. -con montos de entre 50 y 100 millones de dólares para operaciones de contado y a futuro. Cuenta con infraestructura de líneas globales de crédito con países como Estados Unidos, Alemania, Canadá, Japón,

Francia, Italia, Gran Bretaña, España entre otras importantes naciones, para financiar a mediano y largo plazo importaciones de bienes y servicios. Uno de los medios de pago más utilizados en las operaciones comerciales internacionales son las cartas de crédito, donde Nacional Financiera tiene presencia al establecer cartas de crédito de importación, domésticas y en stand-by. En 1999 se establecieron 151 cartas de crédito: 127 fueron cartas de importación, 20 fueron domésticas y cuatro *stand by*, que en total representaron 60.2 millones de dólares.

De acuerdo con el programa de trabajo de 1996, se iniciaron las actividades para promover ramas de actividad completas, con el propósito de facilitar la integración de cadenas productivas, a través de la promoción externa. Ejemplo de ellos es el Programa Nacional Palma Africana de Aceite con la participación de Malasia. El Programa de Cooperación para el Desarrollo de la Industria Textil y de la Confección Lanera Mexicana, concertado con entre Nafin y el Secretariado Internacional de la Lana. Con Finlandia para la industria maderera; con Japón para desarrollar la industria eléctrico-electrónica y autopartes.

Nafin para 1999, participa en fondos multinacionales, que permite la presencia de nuevos socios institucionales en el país, la atracción de inversión extranjera de largo plazo, la profesionalización en la administración de inversiones y sinergias de negocios internacionales, estos fondos, ofrecen al inversionista del exterior un riesgo de portafolio y una alternativa de capital de riesgo a las empresas mexicanas, así como la oportunidad de colocar sus acciones en la Bolsa Mexicana de Valores. Nafin aportó recursos a estos fondos por 6.7 millones de dólares, de los cuales 2.8 fueron para el *Advent Latin American Private Equity Fund, L.P.*, 1.0 millones de dólares para el *Mexico Private Equity Fund*. y 2.9 millones de dólares para el *ZN Mexico Trust*.

Nafin, también participó en 1999 en el Programa European Community Investment Partners (ECIP), el programa es para promover la inversión extranjera. Se asignaron recursos para incrementar el capital accionario y la formación de personal técnico y gerencial de una empresa en coinversión franco-mexicana del sector de acuicultura y para el estudio de factibilidad de una planta de fabricación de muebles para exportación, entre algunos proyectos.

Nacional Financiera, cuenta con una estructura de operación en el extranjero que se integra por: dos sucursales, una en Londres, Inglaterra y otra en la Isla Grand Cayman, tres oficinas de representación en Washington, Buenos Aires y Tokio y cuatro subsidiarias establecidas, una en New York y tres más en la Isla Grand Cayman. La presencia internacional le permitió a Nafin consolidar su posición como la institución financiera mexicana más activa en el mercado secundario de deuda en el exterior, administrando un portafolio de inversiones de papeles mexicanos y de otros países emergentes.

1.7. Situación Financiera.¹⁰⁵

“A partir del 20 de diciembre de 1994, se inició una devaluación mayor del peso mexicano, un incremento en las tasas de interés y una falta de liquidez, cuyos efectos se han reflejado en los mercados cambiarios, financieros y bursátiles; al 31 de diciembre de 1994 los estados financieros de la Institución se encontraban afectados por aquellas partidas extraordinarias conocidas, y se había iniciado la toma de medidas preventivas para enfrentar los impactos futuros derivados de estos hechos...” En este año, destacan los siguientes puntos: a) se tuvo una utilidad de 23 millones de pesos equivalente en términos nominales al 3.2% de la obtenida en 1993, debido al incremento en la “Reserva de Contingencias”; b) se utilizaron reservas por 2,337 millones de pesos, para hacer frente a gastos como las provisiones para riesgos crediticios y para obligaciones laborales de retiro; y c) al cierre del ejercicio la Institución reportó posición larga en divisas por 689 millones de pesos. Al día de la devaluación, la Institución mantenía posición corta de divisas, lo que dio lugar a una pérdida en cambios, con un importe de 266 millones de pesos. Medidas que en 1995, no lograron satisfacer las expectativas de la Institución por lo que en 1996 se tuvo que recurrir a transferencias de recursos.

De los estados financieros de Nacional Financiera en 1995, destaca el hecho de que la Institución presenta una cartera vencida de 8,025 millones de pesos, y las reservas creadas para riesgos crediticios ascendieron a 7,381 millones, que significan el 92% de dicha cartera. Las reservas crediticias son por 3,622 millones de pesos que serían complementadas por obligaciones subordinadas en circulación por 3,759 millones de pesos, y la aceptación de que existían diferencias entre las políticas contables dictadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y los principios de contabilidad establecidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, las principales se refieren al reconocimiento de los efectos de la inflación en la información financiera, la forma de registro de la plusvalía o minusvalía de la cartera de valores y a la consolidación de la información financiera de las empresas subsidiarias. Además, de conformidad con la normatividad de la Comisión, en los estados financieros se consolidan las operaciones relativas a la cartera reestructurada en udis (unidades de inversión) que se controla a través de fideicomisos, por lo que el estado de resultados se incluyen los rendimientos y costos relativos a esas operaciones.

Al 31 de diciembre de 1996, los activos totales de Nacional Financiera ascendieron a 241,608 millones de pesos, los pasivos a 235,762 millones de pesos y el capital contable a 5,846 millones de pesos. Los activos presentaron una disminución de 1,718 millones de pesos, al pasar de 243,326 millones de pesos en diciembre de 1995 a 241,608 millones de pesos al término de 1996. Con respecto a la composición de los activos, 65.8% quedó invertido en la cartera de crédito vigente; 0.7% en la cartera vencida; 16.8% en disponibilidades e inversiones en

¹⁰⁵ Fue elaborada con datos de los Informes de Actividades de los años en que se indica, publicados por Nacional Financiera en esos respectivos años.

valores; 2.8% en el Fondo para el Desarrollo del Mercado de Valores; 1.3% en la Inversión Accionaria Permanente; y el restante 12.6% en otros activos.

El 30 de junio de 1996, se constituyó un instrumento financiero, denominado Fideicomiso de Recuperación de Cartera (FIDERCA), en el cual Nafin participa como fideicomitente y fiduciaria. El patrimonio del fideicomiso se integró mediante la aportación por parte del Bander de cartera crediticia por la cantidad de 20,788 millones de pesos. Como finalidad del fideicomiso se estableció llevar a cabo los actos necesarios para la administración y cobranza de la cartera de crédito. El FIDERCA expidió derechos fideicomisarios por un monto de 20,788 millones de pesos, que adquirió el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) por un monto de 20,788 millones de pesos. La SHCP se constituyó en garante de las obligaciones de pago del FIDELIQ derivadas del crédito otorgado por Nafin. Esta transferencia permitió a la Institución reducir la cartera vencida en 6,451 millones de pesos, al pasar de 8,025 millones de pesos en diciembre de 1995 a 1,574 millones de pesos en diciembre de 1996. En el curso de ese año, Nacional Financiera, celebró un convenio de saneamiento financiero con el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en el que destaca el traspaso de 20,788 millones de pesos de cartera descontada a intermediarios financieros no bancarios a un fideicomiso, así como la aplicación de diversas operaciones a las reservas de pasivo y capital, que a continuación se describen:

Como resultado de un menor requerimiento de reservas crediticias, derivado de la desincorporación de los intermediarios financieros no bancarios, antes comentada, la provisión preventiva para riesgos crediticios registró una reducción de 5,424 millones de pesos, al pasar de 7,381 en diciembre de 1995 a 1,957 millones de pesos al cierre de 1996, lo que permitió desetiquetar un monto de 3,759 millones de pesos de obligaciones subordinadas, que se mantenía para incrementar la citada provisión de crédito. Posteriormente y como parte del proceso de saneamiento financiero de la Institución, el gobierno federal autorizó a Nafin capitalizar el 50% del saldo de obligaciones subordinadas por un monto de 303 millones de dólares, equivalente a 2,384 millones de pesos, más el valor de los intereses generados por 133 millones de pesos.

Al término de 1996 el saldo de la captación de recursos en moneda nacional ascendió a 51,582 millones de pesos, equivalente a 22% del pasivo total. Durante ese año se captaron 3,368 millones de pesos: de aceptaciones bancarias 4,423 millones de pesos, depósitos diversos por 228 millones de pesos y Bondis 120 millones de pesos, que se compensaron con las amortizaciones de Nafides de 1,000 millones de pesos y de Nfindex por 400 millones de pesos. Con lo anterior, el saldo de captación se integró por 86% de aceptaciones bancarias, 6% en Bondis, 5% en Nafides y 2% en depósitos diversos. La captación de recursos en moneda extranjera, a través de los préstamos de bancos internacionales, alcanzó un saldo de 132,062 millones de pesos -16,821 millones de dólares-, representando 56% del pasivo total. Al comparar este saldo con el de diciembre de 1995, se observa una reducción de 3,180 millones de pesos, como resultado

básicamente del efecto negativo de la variación cambiaria del dólar frente a otras divisas ocurrido durante el ejercicio.

En 1996 la operación financiera de Nacional Financiera generó ingresos netos totales por 1,190 millones de pesos, destacando los provenientes de la venta de acciones por 826 millones de pesos y los del portafolio de bonos por 129 millones de pesos. Los egresos totales alcanzaron 962 millones de pesos, de los cuales el gasto corriente representó 84%. La utilidad neta generada sumó 228 millones de pesos, cifra inferior en 43.6% a la obtenida al cierre de 1995.

El resultado fiscal difiere de la utilidad contable, en virtud de las disposiciones de acumulación y deducción establecidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta. En los ejercicios de 1995 y 1996, Nacional Financiera obtuvo pérdidas fiscales. A partir del 1º de enero de 1997, los estados financieros de la Institución se elaboraron con base en las nuevas reglas y prácticas contables establecidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Al 31 de diciembre de 1999, los activos totales de Nacional Financiera, consolidados con Subsidiarias y Fideicomisos UDIs, ascendieron a 222,138 millones de pesos, los pasivos a 214,791 millones de pesos y el capital contable a 7,347 millones de pesos. En comparación con 1998, los activos presentaron una disminución de 13,988 millones de pesos, al pasar de 236,126 millones de pesos en diciembre de dicho año a 222,138 millones de pesos al cierre de 1999. Respecto a la composición de los activos, 79.2% quedó invertido en la cartera de crédito total; 9.4% en depósitos e inversiones en valores; 6.0% en el Fondo para el Desarrollo del Mercado de Valores (FDMV); 1.6% en la inversión accionaria permanente, y el restante 3.8% en otros activos.

Al término de 1999, el saldo de la captación de recursos en moneda nacional ascendió a 68,454 millones de pesos, equivalente al 32.0% del pasivo total. Durante ese año se tuvo una captación neta de 9,613 millones de pesos, efectuada básicamente a través de la emisión de bonos bancarios denominados Nafties por 7,532 millones de pesos, de Aceptaciones Bancarias por 3,433 millones de pesos y de europesos por 1,000 millones de pesos; estas colocaciones se compensaron parcialmente con las amortizaciones de Nafides por 800 millones de pesos y de Bondis por 1,423 millones de pesos. Con lo anterior, el saldo de captación quedó conformado por 70.4% en Aceptaciones Bancarias, 28.6% en bonos bancarios y 1.0% en depósitos diversos. La captación de recursos en moneda extranjera, a través de los préstamos de bancos internacionales, alcanzó un saldo de 133,464 millones de pesos, que representa 62.1% del pasivo total. Al comparar este saldo con el de diciembre de 1988 se observa una reducción de 11,727 millones de pesos, como resultado de las amortizaciones netas de deuda y el efecto de la valorización de divisas.

En 1999 el capital contable se ubicó en 7,347 millones de pesos, con un aumento de 1,467 millones de pesos en relación con diciembre de 1998. Derivado de las disposiciones emitidas por las CNBV, de manera previa a la aplicación de la nueva normatividad contenida en la Circular 1448, vigente a partir de enero del 2000, y a

los planteamientos que se formularon ante las autoridades, se llevaron a cabo movimientos dentro de las cuentas del capital contable, que no afectan su nivel por tratarse de reclasificaciones de cuentas entre el mismo. Con lo anterior, al finalizar el ejercicio 1999, el nivel de capitalización de Nafin ascendió a 22.4%; superior en 7.4 puntos porcentuales al nivel obtenido en 1998.

La operación financiera de Nafin generó ingresos netos totales por 1,847 millones de pesos, donde destacan los provenientes de ganancias netas de capital en la venta de acciones por 932 millones de pesos, el margen de interés y comisiones de las operaciones realizadas en la mesa de dinero y crediticias por 407 millones de pesos, así como dividendos por 62 millones de pesos; por otra parte, los egresos totales alcanzaron 1,711 millones de pesos, de los cuales, los gastos de administración y promoción representaron 93.0%, con lo que la utilidad neta generada ascendió a 17 millones de pesos.

A continuación se incluyen una serie de datos relevantes de Nacional Financiera, S. N. C., que muestran su operación en los últimos años del siglo XX:

Nacional Financiera, S. N. C.
Cifras relevantes
 millones de pesos

	1996	1997	1998	1999
Activos Totales al cierre del año	241,608	205,680	236,126	222,138
Cartera de crédito total	160,464	149,765	181,299	174,917
Cartera de agente financiero	94,095	87,508	108,095	100,227
Cartera de crédito primer piso	39,852	43,070	49,558	54,620
Cartera de crédito segundo piso	26,517	19,187	23,646	20,070
Cartera accionaria	1,601	1,576	2,186	1,677
Cartera de valores	10,264	7,836	3,076	5,367
Fondo para el desarrollo del mercado de valores	6,858	8,850	9,734	13,288
Captación m.n.	51,582	53,008	58,841	68,455
Deuda externa	132,062	120,038	145,192	133,464
Reservas preventivas para riesgos crediticios	1,957	2,980	2,482	1,217
Pasivo total	235,762	198,708	230,246	214,791
Capital contable	5,846	6,971	5,880	7,347
Obligaciones subordinadas	2,378	2,444	2,989	2,970
Capital contable más obligaciones subordinadas	8,224	9,415	8,869	10,317
Patrimonio fideicomitido	111,390	231,871	201,550	252,052
Avaes y garantías	6,532	5,592	4,839	3,513
Utilidad neta	228	238	-158	17
Nivel de capitalización	0	17.97%	15.02%	22.35%

Fuente: Nacional Financiera, S. N. C. Informes de Actividades Varios Ejercicios.

Nacional Financiera, S. N. C.
Financiamiento otorgado por Nacional Financiera, S. N. C.
 Millones de pesos

Sectores de Actividad Económica	1996	1997	1998	1999
Total	160,464.0	149,764.8	181,298.9	174,917.0
Infraestructura	5,992.8	5,052.4	7,309.2	7,489.2
Comunicaciones	321.7	378.6	1,619.7	1,302.9
Irrigación	5,113.5	4,177.4	5,075.7	5,639.1
Parques Industriales y otras obras públicas	557.6	496.4	613.8	547.2
Industria	28,546.1	23,840.7	33,887.5	28,678.2
Básica	17,590.5	14,832.3	17,763.6	15,278.3
Minería	1,832.7	1,258.3	1,529.2	1,275.6
Petróleo y gas natural	2,161.8	1,833.0	2,296.9	2,240.4
Electricidad	13,596.0	11,741.0	13,937.5	11,762.3
Manufacturas	10,995.6	9,008.4	16,123.9	13,399.9
Productos alimenticios	2,507.5	1,909.8	3,447.2	3,118.8
Textiles y prendas de vestir	1,484.1	1,333.1	296.0	2,878.2
Madera y corcho	319.7	250.5	296.0	251.7
Papel y sus productos	363.3	280.1	400.2	348.0
Sustancias y productos químicos	2,014.8	1,576.3	2,754.5	1,949.2
Minerales no metálicos	508.2	440.8	1,021.7	857.5
Metálicas básicas	2,245.0	1,366.7	2,126.6	1,602.2
Productos metálicos, maquinaria y equipo	564.9	994.0	1,477.7	955.2
Otras manufactureras	948.1	857.1	1,697.1	1,439.1
Servicios	19,140.0	15,068.9	10,402.8	7,839.1
Turismo	2,358.0	2,938.1	2,142.3	1,940.5
Comercio	7,545.8	5,005.1	2,448.7	2,249.5
Transporte	1,517.9	1,290.8	1,305.0	1,030.8
Construcción	3,916.0	2,408.3	1,845.6	1,257.6
Comunicaciones	2,342.9	1,888.6	1,321.5	0.6
Otros servicios	1,459.4	1,538.0	1,339.7	1,360.1
Servicios financieros	20,769.6	15,249.4	15,870.2	15,720.0
Sociedades de crédito	5,358.6	3,329.8	3,548.1	2,915.3
Fondos de fomento económico	14,973.8	11,919.5	12,322.1	12,804.7
Otras instituciones financieras	437.2	0.1	0.0	0.0
Gobierno Federal	86,015.5	90,553.4	113,829.2	115,190.5

Fuente : Nacional Financiera, S. N. C. Informes de Actividades. Varios Ejercicios.

2. Perfil del Banco Nacional de Comercio Exterior S. N. C.

2.1. Antecedentes.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, fue fundado en junio de 1937; en ese año se vislumbraba una crisis de la balanza de pagos, porque el fondo de estabilización del peso había bajado. Como la mayoría de las importaciones eran esenciales para el desarrollo económico nacional, se optó por aumentar las exportaciones y no disminuir las importaciones; para ello se adoptó una política de promoción selectiva de exportaciones, escogiendo las de mayor producción y mayor rendimiento pecuniario. No se utilizó a la minería ni al petróleo porque se hallaban en gran parte en manos extranjeras y los mayores ingresos que provenían de ellos se desviaban al pago de intereses y dividendos extranjeros. La industria se hallaba todavía en estado embrionario, de manera que se decidió estimular las exportaciones de productos agrícolas. Se consiguió la acción concertada de las secretarías involucradas y la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, el funcionamiento combinado de estos organismos involucró a la nueva institución de crédito fundada para especializarse en el financiamiento de la producción exportable y las ventas al extranjero.¹⁰⁶

El Banco Nacional de Comercio Exterior inició sus operaciones el 2 de julio de 1937, habiendo sido protocolizada su escritura constitutiva el 8 de junio. Aunque se le confirió calidad de banco nacional, no fue objeto de legislación especial, y su estructura y funcionamiento se ajustaron simplemente a los preceptos de la Ley General de Sociedades Mercantiles y a los de la Ley General de Instituciones de Crédito.¹⁰⁷

Para evitar el choque con las prácticas establecidas en el comercio internacional, el Banco se organizó, en principio, como una institución de crédito privada, para entrar en el campo del comercio internacional gradualmente, y más tarde, con sus facilidades de crédito y el poder del Estado ganar el control de las actividades más importantes relativas a la exportación y a otros aspectos del comercio con el exterior. Desde su inició el Banco estaba facultado para trabajar con bancos regionales en el fomento de la producción agrícola, sólo que, en lugar de conceder préstamos directos a los productores garantizaría una parte de los créditos otorgados por aquellos bancos para el financiamiento de la producción de artículos de exportación o potencialmente exportables y actuaría como intermediario entre los bancos regionales y el banco central cuando las líneas de crédito se agotasen,

¹⁰⁶ Patton Glade, William Jr. Op. Cit. Pág. 150

¹⁰⁷ Moore, O. Ernest. *Evolución de las Instituciones Financieras en México*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, D. F. 1963. Pág. 155.

para lo cual obtendría en redescuento de los documentos de los créditos de avío.¹⁰⁸

El Banco de Comercio Exterior estaba también autorizado para descontar conocimientos de embarque por el transporte de mercancías dentro o fuera del país, facilitar el almacenamiento de mercancías mientras durasen los trámites de exportación, suministrar a sus clientes información comercial sobre condiciones del mercado, sobre precios y sobre técnicas de exportación; facilitar la certificación, ofrecer seguro de crédito contra la insolvencia del importador extranjero y contra el bloque de fondos en el exterior, y efectuar todas las operaciones directa o indirectamente relacionadas para dar una mayor flexibilidad a la acción, con el fin de incrementar y exportar los productos agrícolas mexicanos.¹⁰⁹ La concesión para establecer el Bancomext se otorgó a la Nacional Financiera, y del capital autorizado, de 20 millones de pesos, se suscribieron inmediatamente un poco más de \$10 millones, y \$ 6,424,800 fueron aportados por: Gobierno Federal, 1 millón; Banco de México, \$1,284,900-; Banco Nacional de Crédito Agrícola, \$1,421,000; Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, \$790,800; Nacional Financiera, \$1,428,100; y 6 Bancos Particulares, \$500,000.¹¹⁰

Hasta 1940, el Bancomext, había intervenido en la producción de café, garbanzo, henequén y manufacturas de henequén, y cera de candelilla. La intervención consistió en dar créditos directos y/o garantizar préstamos. Pero el paso más importante que dio el Banco en los primeros años de su funcionamiento fue la fundación, de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. -CEIMSA-, entidad destinada a realizar funciones comerciales encomendadas al Bancomext, con lo que lo liberaba para especializarse en operaciones crediticias. CEIMSA funcionó como departamento comercial del Banco, que no podía efectuar directamente operaciones comerciales. Los objetivos asignados a CEIMSA consistieron en la compraventa de mercancías de exportación o importación; ejecución de comisiones y mandatos en relación con el comercio exterior; celebración de contratos de arrendamiento, alquiler y depósito de mercancías; establecimiento y prestación de servicios en el fomento y organización del comercio exterior.¹¹¹

Al estallar la guerra, el volumen de los negocios del Banco se contrajo mucho en el campo del comercio internacional debido a la desaparición de los mercados europeos. En los aspectos económicos de la vida mexicana, los Estados Unidos vinieron a ser el único factor dominante en todos conceptos. El Banco de Comercio Exterior, durante este período, se apartó de sus objetivos: se le designó administrador del fideicomiso de las fincas cafetaleras de Chiapas que se habían expropiado a propietarios alemanes; otorgó créditos para la importación de

¹⁰⁸ Patton Glade, William Jr. Op. Cit. Pág. 151.

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ Moore, O. Ernest. Op. Cit. Págs. 157-158

manteca de cerdo, maíz, trigo y otros productos escasos por la guerra; otorgó créditos a gran escala a empresas agrícolas, para estimular el campo, explotar artículos exportables y aliviar la tensión sobre las reservas de divisas extranjeras cultivando productos agrícolas que se importaban. El Banco auxilió junto con el Banco de Crédito Ejidal y CEIMSA, a diversos tipos de empresas agrícolas, a veces con relativo éxito, otras eran fracasos, por lo que adquirieron participaciones o propiedades como los bancos regionales Banco Provincial de Sinaloa S.A. y el Banco de Zamora, S.A. entre algunas instituciones. En el período de posguerra inmediato, el Bancomext, continuó concediendo créditos de acuerdo con el programa agrícola del Gobierno para aumentar la producción y evitar las importaciones.¹¹²

El acontecimiento más importante de la posguerra en relación con la función directora del Banco de Comercio Exterior de México, fue el establecer su Departamento de Intercambio Compensado para negociar convenios de trueque con proveedores extranjeros. Esta nueva fase de actividades del Bancomext fue atribuible a las dificultades que había para incrementar las exportaciones ante la tirante situación mundial respecto a las reservas de divisas extranjeras. Las naciones europeas, que antes habían sido buenos clientes para ciertos productos mexicanos como garbanzos, miel, fibras diversas, henequén, ixtle de lechuguilla y café, se encontraban sin las reservas monetarias necesarias para reanudar el comercio con México. Para facilitar el surgimiento de aquel intercambio fue que se creó el departamento de trueque, que celebró convenios de esa clase para importar artisela y derivados y fiocco de 12 países, con una comisión para el Banco del 2%, convirtiéndose en el único importador de esas fibras sintéticas, a cambio de algodón, henequén, arroz y otros 11 productos.¹¹³

A partir de 1947, adquirió una gran importancia en el sistema bancario mexicano gracias a sus intervenciones en la promoción y desarrollo de la exportación y la importación y en organizar la producción de artículos exportables. En relación con esos objetivos, creó empresas para el manejo comercial de los principales artículos de exportación evitando fluctuaciones especulativas, entabló una lucha para eliminar a los intermediarios con objeto de asegurar a los productores precios más remunerativos para sus mercancías, al mismo tiempo que procuraba mejorar la calidad de éstas. El Banco intervino también para financiar las importaciones esenciales a la economía nacional, sobre todo de aquellas materias primas y artículos alimenticios de los cuales la producción mexicana era deficiente; y cuando la escasez de dólares u otras circunstancias entorpecían la corriente comercial, el Banco participaba en la celebración de convenios de trueque. En ciertos casos intervenía en el otorgamiento de licencias para la importación de mercancías que por diversas razones estaban sujetas al control del Estado: papel, cacao, productos químicos para la agricultura, whisky.¹¹⁴

¹¹² Patton Glade, William. Jr. Op. Cit. Pág. 153.

¹¹³ *Ibidem*. Pág. 154.

¹¹⁴ *Ibidem*. Pág. 149.

No todas las actividades mencionadas las ejercía el Banco cuando se fundó, pues su capital inicial era demasiado pequeño, pero al paso de los años, según aconsejaba la experiencia, la estructura interna del Banco se fue integrando y su radio de acción se ensanchó, con el apoyo de las autoridades económicas federales -como fue la creación de fideicomisos para que el Banco los administrara-; la colaboración del sistema bancario nacional -el Banco de México promovió y organizó a la institución-, y en algunos casos la participación de bancos extranjeros.¹¹⁵ En 1957 y 1959 comenzaron a funcionar en el Banco tres comités intersecretariales: Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México; Comisión Coordinadora de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior; y el Comité de Importaciones del Sector Público. Dichos comités constituían mecanismos de solución según la denominación de cada uno de ellos, donde participaban representantes de las dependencias gubernamentales que coincidían el ámbito de acción de los problemas que se trataban.¹¹⁶

De 1945 a 1960 los fondos capitales del Banco se incrementaron: de 23,290 miles de pesos del total de fondos propios en 1945 a 363,052 miles de pesos en 1960. Del incremento neto de 340 millones registrado, 125 millones lo constituyeron nuevas aportaciones que el Gobierno Federal hizo en 1949. El resto del incremento de los fondos propios fue el resultado de la incorporación en las reservas de las ganancias anuales. Para 1961 los usos de recursos de Bancomext, se destinaron a: descuentos y préstamos directos, préstamos prendarios, apertura de créditos, acciones, bonos y valores, deudores diversos, oro y divisas, y otras inversiones. Casi la totalidad de los créditos destinados a la regulación de precios se otorgaron a través de Ceimsa.¹¹⁷

Para 1970, el Banco Nacional de Comercio Exterior tenía como objetivos principales el financiamiento del comercio exterior mexicano y la promoción de las exportaciones, aparte de fungir como auxiliar del Gobierno Federal en materia de política comercial exterior. Las dos décadas anteriores, dieron al Bancomext una gran experiencia en la resolución de múltiples problemas derivados del comercio exterior: como son las dos recesiones de la economía norteamericana -1953 y 1958-9-; la constante declinación de los precios de las materias primas que exportaba México en los mercados internacionales; la devaluación de nuestra moneda -1954-; el agotamiento del modelo substitutivo de importaciones imperante durante 1958-1970, denominado política del desarrollo estabilizador; disminución del ritmo de crecimiento de las exportaciones de mercancías desde 1965; y la limitante de la contratación de créditos internacionales por el peso del financiamiento externo, entre las presiones más importantes a la función que debía desempeñar Bancomext.¹¹⁸

¹¹⁵ *Ibidem*. Pág. 150.

¹¹⁶ Moore, O. Ernest. Op. Cit. Pág. 317-318

¹¹⁷ *Ibidem*. Pág. 319-321.

¹¹⁸ Bancomext. México, 1976. *Hechos/Cifras/Tendencias*. Bancomext. México. 1976. Pág. 123.

La década de los setenta y parte de los ochenta, el Estado cambió su estrategia para convertirse en el promotor del desarrollo económico y social: se propone dinamizar el sector exportador e incrementar los ingresos por divisas; crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior -IMCE-, con la finalidad de promover el comercio exterior del país, coordinar los esfuerzos tendientes a su estimulación y funge como órgano asesor en esa materia; aprueba la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de acuerdo con la política interna de desarrollo, en donde la inversión extranjera no debe desplazar al capital mexicano, sino complementario. Se reestructura el Banco Nacional de Comercio Exterior para ser el Banco que básicamente se encargue de las operaciones de financiamiento al comercio exterior y al fomento de las exportaciones. Adicionalmente existen fideicomisos creados por el Gobierno Federal, como fueron el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados -FOMEX- y el Fondo para el Equipamiento Industrial -FONEI- que trabajarían en el mismo sentido, al igual que la banca comercial. Todos estos organismos compartirían la responsabilidad de estimular las exportaciones, desde el financiamiento de las operaciones y los incentivos fiscales hasta la información de las posibilidades de exportación por mercados y productos. El Bancomext a partir de 1974, cambió notablemente la estructura de sus créditos al comercio exterior, dio mayor importancia a aquellos destinados a la pre-exportación, reduciendo así la participación de los orientados directamente a la exportación. Además el Banco Nacional de Comercio Exterior participó, desde esa fecha, de una manera sobresaliente en el financiamiento de las importaciones del sector público; dentro de los créditos a la producción, más del 90% fueron destinados a la del sector agropecuario.¹¹⁹

Durante el período de 1988 a 1994, el Banco Nacional de Comercio Exterior ha experimentado un proceso de reestructuración congruente con el proceso de transformación que los Bandes tuvieron durante esos años al modernizarse el sistema financiero. Sus montos financiados anualmente se han incrementado. La actividad crediticia mostró una tendencia de diversificación con respecto a los montos de financiamiento por sector: En 1989, el sector de manufacturas y servicios recibía el 85% del total del financiamiento; para 1993 esta cifra disminuyó al 63% del total, lo que permitió destinar más recursos a distintos sectores como turismo y pesca. El número de empresas atendidas pasa de mil 894 en 1988 a casi 15 mil en 1994. La captación se ha realizado sobre la base de una diversificación de las fuentes de financiamiento, lo que ha permitido atender la demanda de créditos, así como optimizar los costos de captación y ampliar los plazos de financiamiento. Se obtuvieron recursos de los mercados internacionales: de fuentes tradicionales -BID, Eximbanks, Comercial, Banco Mundial, Líneas Comerciales y Líneas Garantizadas- y no tradicionales -Papel Comercial, Emisión de Eurobonos, Reembolso de Importaciones, FACE, Venta de Cartera-. Después de haber marcado el regreso de México a los mercados internacionales de capitales, Bancomext ha mantenido su presencia en los principales mercados del

¹¹⁹ *Ibidem*. Pág. 241.

mundo, lo que ha permitido contar con flexibilidad para realizar operaciones en el sector exportador.¹²⁰

Los grandes cambios de los procesos económicos, como han sido la apertura financiera y comercial con el exterior, la globalización de la economía que obligó a un cambio estructural de nuestra economía y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio -TLC- de los países de América del Norte en 1994 -Estados Unidos, Canadá y México-, han llevado al Bancomext a replantear sus funciones para convertirse en una institución financiera de desarrollo que fomente la competitividad internacional de las empresas y promueva el comercio exterior de México, particularmente de exportaciones no petroleras, así como que impulse la atracción de la inversión extranjera y la realización de coinversiones con empresas y organismos de otros países.¹²¹

2.2. Objetivo, Atribuciones y Funciones.¹²²

2.2.1. Objetivo.

Financiar el comercio exterior de bienes y servicios del país, así como participar en la promoción de dichas actividades. De acuerdo con la Ley Orgánica respectiva, el comercio exterior comprende: la pre-exportación, exportación, importación y sustitución de importación de bienes y servicios.

2.2.2. Atribuciones.

- Otorgar apoyos financieros.
- Otorgar garantías de crédito y las usuales en el comercio exterior.
- Proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes, distribuidores y exportadores, en la colocación de artículos y prestación de servicios en el mercado internacional.
- Participar en el capital social de empresas de comercio exterior, consorcios de exportación y en empresas que otorguen seguro de crédito al comercio exterior, cuando sea de interés el promover las exportaciones mexicanas; de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito.
- Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales de las empresas dedicadas a la exportación.

¹²⁰ Werner, Martín. *Op. Cit.* Pág. 13-14.

¹²¹ Banco Nacional de Comercio Exterior, Informe Anual 1994. Bancomext. México., D., F. 1995.

¹²² Apartado elaborado con base en la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito. Institución de Banca de Desarrollo. Publicado en el D.O. del 2 de abril de 1991. Modificado por acuerdo publicado el 14 de marzo de 1996. Artículos 2º- 8º.

- Otorgar apoyos financieros a los exportadores indirectos, y en general al aparato productivo exportador, para optimizar la cadena productiva de bienes o servicios exportables.
- Otorgar apoyos financieros a las empresas comercializadoras de exportación, consorcios y entidades análogas de comercio exterior, cuando sea de interés el promover las exportaciones mexicanas.
- Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia en materia de comercio exterior con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado.
- Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, ya sea que éstos sean otorgados por instituciones del extranjero, privadas, gubernamentales e intergubernamentales.
- Participar en la negociación y, en sus caso, en los convenios financieros de intercambio compensado o de créditos recíprocos, que le señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Estudiar políticas, planes y programas en materia de fomento al comercio exterior y su financiamiento, y someterlos a la consideración de las autoridades competentes.
- Fungir como órgano de consulta de las autoridades competentes, en materia de comercio exterior y su financiamiento.
- Participar en las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior, tales como difusión, estudio de productos y servicios exportables, sistemas de venta, apoyo a la comercialización y organización de productores, comerciantes, distribuidores y exportadores.
- Opinar, a solicitud de las autoridades competentes, sobre tratados y convenios que el país proyecte celebrar con otras naciones, en materia de comercio exterior y su financiamiento.
- Participar en la promoción de la oferta exportable.
- Fungir como secretario ejecutivo de la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México.
- Actuar como conciliador y árbitro, cuando se le solicite, en las controversias en que intervengan importadores y exportadores con domicilio en la República Mexicana.

2.2.3. Funciones.

Bancomext en su carácter de banca de desarrollo, debe prestar el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial de los Programas Nacionales de Financiamiento del Desarrollo y de Fomento Industrial y de Comercio Exterior para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados por su Ley Orgánica. La operación y funcionamiento de este Bandes debe realizarse con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, buscando

alcanzar dentro del sector encomendado al prestar el servicio público de banca y crédito, los objetivos de la Ley de Instituciones de Crédito. Además de:

- ❖ Emitir Bonos bancarios de desarrollo que fomenten el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional, y serán colocados entre el gran público inversionista de acuerdo con las normas aplicables.
- ❖ Contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia su sector, conforme a las disposiciones en la materia.
- ❖ Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades.
- ❖ Otorgar garantías previas a la presentación de una oferta, sostenimiento de la oferta, de ejecución, de devolución y al exportador.
- ❖ Realizar las actividades análogas y conexas a sus objetivos en los términos que al efecto le señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ❖ Actuar como fiduciaria y fideicomisaria y realizar operaciones con la propia institución en el cumplimiento de fideicomisos y mandatos.
- ❖ Realizar a solicitud expresa de los gobiernos de las entidades federativas las mismas funciones de fiduciario, mandatario, depositario y administrador de los recursos, que dichas entidades federativas establezcan en apoyo al comercio exterior.
- ❖ Citar a junta de avenencia a los interesados en someter sus diferencias a la conciliación y de no obtenerse solución, si están de acuerdo las partes, el Banco procederá con el arbitraje de la controversia, de acuerdo a los términos de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional.

2.3. Segmento de Mercado.

- Empresas relacionadas directa e indirectamente con actividades de comercio exterior. Las empresas pueden ser grandes, medianas o pequeñas y estar localizadas en cualquiera de las entidades federativas del país. Especialmente de los sectores con potencial de exportación.
- Importadores o Exportadores domiciliados en la República Mexicana.

2.4. Capital Social.

El capital social del Banco Nacional de Crédito Exterior, es de \$5,000,000 -cinco millones de pesos-. ; está representado por \$33,000,000 -treinta y tres millones- de certificados de aportación patrimonial que representan el sesenta y seis por ciento de la serie "A", con valor nominal de \$100 -cien pesos- cada uno, y por \$17,000 000 -diecisiete millones- de certificados de aportación patrimonial que

representan el treinta y cuatro por ciento de la serie "B", con valor nominal de \$100 -cien pesos- cada uno. La serie "A", representará en todo tiempo el 66% del capital de la institución, sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal; la serie "B", el 34% restante del capital social y puede ser suscrita por el Gobierno Federal, por los gobiernos de las entidades federativas y municipios, o por personas físicas o morales mexicanas de los sectores social y privado, dando preferencia a las relaciones con el comercio exterior.^{123 124} El capital social está representado por el Gobierno Federal (99.9248%), Banco de México (0.0389%), Nacional Financiera, S. N. C. (0.0153%), Banco Nacional de Obras y Servicios S. N. C. (0.0125%), Banamex, S.A. (0.0048%), Conasupo (0.0036%) y Banco del Atlántico, S.A. (0.0001%)¹²⁵

2.5. Administración.^{126 127}

La administración del Banco Nacional de Comercio Exterior, está encomendada a un Consejo Directivo, a un Comité de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior y a un Director General, en sus respectivas esferas de competencia. El Consejo Directivo está integrado por trece consejeros: nueve representan a la serie "A" de certificados de aportación patrimonial: a) el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien preside; b) el Secretario de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía) quien tiene el carácter de vicepresidente; c) los Titulares de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (actualmente Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), Relaciones Exteriores, de Energía, y d) los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Egresos, y de Comercio Exterior (actualmente Subsecretaría de Promoción a la Industria y el Comercio Exterior), así como el Gobernador del Banco de México. Cada consejero de la serie "A" Titular de una secretaría designará a su suplente, generalmente es el subsecretario del ramo; los restantes suplentes de la misma serie son designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, normalmente son directores generales de la misma secretaría. Los cuatro consejeros que representan a la serie "B" de certificados de aportación patrimonial: a) dos son designados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de entre los Directores Generales de las Instituciones de Banca Múltiple, y los máximos directivos de organismos y empresas cuyo objeto este vinculado directamente con el de la Institución; y b) dos consejeros de la propia serie "B" que podrán ser electos y designados en reunión especial por los miembros integrantes de la Comisión Consultiva del Banco, con el acuerdo de por lo menos las dos terceras partes de votos de los presentes. En 1999, los consejeros de la serie "B" eran: el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, el Presidente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, el

¹²³ Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior. *Op. Cit.* Capítulo III

¹²⁴ Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior. *Op. Cit.* Capítulo II.

¹²⁵ Bancomext. Informe Anual. 2000. Estados Financieros Consolidados. Dictamen de Auditores Independientes. México, D.F. Pág. 35

¹²⁶ Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior. *Op. Cit.* Capítulo IV.

¹²⁷ Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior. *Op. Cit.* Capítulos III y IV.

Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y el Presidente de la Asociación de Banqueros de México. Cada uno nombra además a su suplente.

El órgano de vigilancia de Bancomext está integrado por dos Comisarios, uno nombrado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y otro por la Comisión Consultiva que debe tener la Institución en términos de la Ley de Instituciones de Crédito. -se encuentra integrada por los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" distintos de los del Gobierno Federal- Por cada Comisario hay un suplente.

Las sesiones del Consejo Directivo se celebran una vez al mes, cuando menos, y sesiona válidamente con la asistencia de por lo menos siete de sus miembros, siempre y cuando, entre ellos se encuentren por lo menos cuatro de los nombrados por la serie "A". Las resoluciones se toman por mayoría de votos de los consejeros presentes, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate.

La Ley de Instituciones de Crédito establece los requisitos de nombramiento, facultades y prohibiciones del Consejo Directivo del Banco Nacional de Comercio Exterior; así como los términos en que la institución deberá ser dirigida por el Consejo Directivo.¹²⁸ El Consejo Directivo del Banco, cuenta con un órgano de apoyo denominado Comité de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior, integrado por cinco consejeros propietarios con sus respectivos suplentes: el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien lo preside, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Relaciones Exteriores, el Gobernador del Banco de México y el Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior. El Comité sesiona regularmente una vez por mes, con la asistencia de tres de sus miembros, consejeros titulares. El Comité de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior está facultado para: a) proponer políticas de otorgamiento de créditos y garantías, b) recomendar los riesgos de exportación, por seguros y garantía máximos de responsabilidad crediticia por país, c) sugerir cuándo una operación de exportación es de interés nacional y las que no correspondan a la práctica internacional. d) sugerir la participación en actividades de promoción, comercialización y organización de productores, comerciantes, distribuidores y exportadores, e) crear comités consultivos regionales y las actividades que le delegue el Consejo Directivo.¹²⁹

El Director General de Banco Nacional de Comercio Exterior es designado por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, según los requisitos establecidos por la Ley de Instituciones de Crédito, y es responsable de la administración y la representación legal del Banco. Está obligado a ejecutar las resoluciones del Consejo Directivo, a actuar como Delegado Fiduciario General, a proponer la designación, licencias y renunciaciones de Delegados Fiduciarios y

¹²⁸ Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior. *Op. Cit.* Artículos 18º. y 20º.

¹²⁹ Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior. *Op. Cit.* Artículos 21º, 22º. Y 23º.

servidores públicos con cargos de dos jerarquías inmediatas inferiores a la suya, a recabar la autorización del Consejo para el balance general anual, el informe y el dictamen del Auditor Externo y de los Comisarios, y a participar en las sesiones del Consejo Directivo con voz y sin voto. Todo acto de administración que modifique o cambie al Banco deberá ser sometido por el Director General, dentro de su ámbito de competencia al Consejo Directivo.

El Bancomext, a diferencia de otros Bandes, está facultado a petición de partes como conciliador y árbitro en las controversias relacionadas con operaciones de comercio internacional en que intervengan importadores o exportadores domiciliados en la República Mexicana. Para atender a esta facultad, el Consejo Directivo, designa a tres funcionarios que integran el cuerpo arbitral: un presidente y dos vocales, que deberán contar con un secretario de actas. El presidente debe ser del nivel jerárquico inferior al del Director General del Banco, y los vocales del siguiente nivel descendiente. El secretario debe ser servidor público de la Institución.

El órgano de vigilancia del Bancomext, está integrado por dos Comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y otro por la Comisión Consultiva que debe tener el Banco en términos de la Ley de Instituciones de Crédito -se encuentra integrada por los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" distintos del Gobierno Federal-. Por cada Comisario hay un suplente.¹³⁰ Los Comisarios pueden ejercer conjunta o separadamente la vigilancia interna del Bancomext. Están facultados para solicitar la información necesaria para realizar un examen de las operaciones, documentación, registro y demás constancias en el grado y extensión necesarias y rendir un dictamen que muestre su opinión sobre la vigilancia de las operaciones del Banco que deberá emitir en las sesiones del Consejo Directivo a donde asisten con voz pero sin voto.¹³¹

Situación Organizacional.

En 1994, Bancomext profundizó en el proceso de descentralización y desconcentración para atender a las empresas en su lugar de origen y promover el desarrollo regional, como resultado de ello los 1,787 empleados con que contaba en ese año realizaron un mayor número de operaciones en las oficinas regionales del país. En los primeros meses del año de 1995 se llevó a cabo una reestructuración organizacional del Banco que tuvo como objeto fortalecer la capacidad de atención integral a las empresas. Como parte de esta reestructuración se reasignaron mayores recursos a las áreas de negocios que están en contacto directo con los empresarios, e intermediarios financieros y se estableció una mejor vinculación entre los Centros Bancomext y las Consejerías Comerciales en el extranjero, así como con las áreas de soporte y análisis. Se dio

¹³⁰ Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior. *Op. Cit.* Artículo 26°.

¹³¹ *Ibidem.* Artículos 26° - 30°.

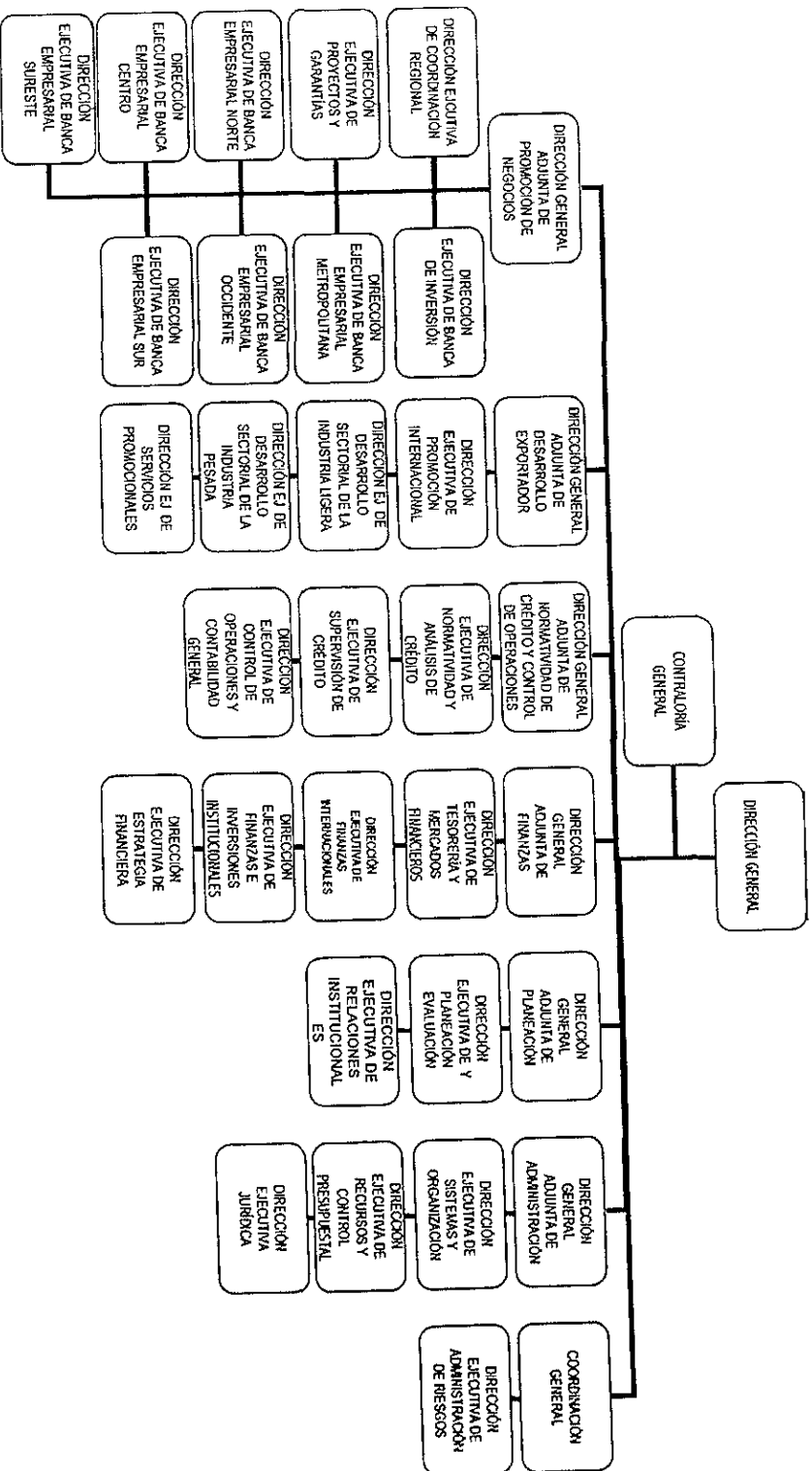
mayor atención al desempeño de las funciones relacionadas con el análisis de riesgo, facilitando la participación de más empresas sin descuidar la solidez financiera del Banco.

Bancomext, que para 1996 contaba con 1,725 empleados, ha iniciado una transición hacia un banco de desarrollo orientado por el mercado, con capacidad de movilizar recursos y operar rentablemente, incluso en los mercados financieros internacionales fomentando una mayor complementariedad con la banca comercial. Su estrategia de mediano plazo está guiada por los siguientes principios: a) operar predominantemente como banca de segundo piso; b) impulsar el financiamiento a mediano plazo; c) impulsar y proporcionar más garantías y seguros de crédito a las exportaciones; d) ofrecer servicios de promoción, asistencia técnica, mecanismos de captación y formación de personal técnico; y e) otorgar líneas de crédito internacional.

Asimismo, en el marco de la apertura comercial y reprivatización bancaria, orienta su atención a nuevos exportadores, básicamente de la pequeña y mediana empresa para apoyar su competitividad internacional, así como a los bancos medianos cuyo acceso a fondos provenientes del extranjero se encuentran limitados. A continuación se incluye la estructura orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. (2000).

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

Estructura Orgánica (2000).



2.6. Actividades Bancarias.¹³²

Fundamentalmente, el Banco Nacional de Comercio Exterior, realiza actividades bancarias y de Intermediación financiera, operando predominantemente como banca de segundo piso con la finalidad de fomentar la competitividad internacional de las empresas mexicanas y promover las exportaciones no petroleras, así como de impulsar la atracción de inversión extranjera y la realización de coinversiones con empresas y organismos de otros países.

En ese sentido, el Banco, ofrece una gama amplia de productos y servicios tanto financieros como no financieros que satisfagan las necesidades de las empresas relacionadas con actividades de comercio exterior, a través de la banca comercial y otros intermediarios financieros, así como de manera directa. En los primeros, se proporciona crédito, garantías, servicios de banca de inversión y fiduciarios y, en los segundos, servicios de información, asesoría, capacitación y apoyos promocionales en el extranjero.

En 1994, de los 14,183 millones de dólares que Bancomext destinó a apoyos financieros, el 83.8%, se canalizó a través de diversos intermediarios: 24 bancos comerciales, 33 empresas de factoraje, 25 arrendadoras financieras y 25 uniones de crédito, entre otros. En 1995, los recursos financieros se redujeron casi a la mitad con respecto al año anterior y el porcentaje no varió: 83.5% de 7,975 millones de dólares se colocaron a través de los intermediarios financieros -22 uniones de crédito, 18 empresas de factoraje, 17 arrendadoras financieras, entre otros- y sólo el 16.5% fue otorgado directamente por Bancomext. En 1996, la derrama crediticia se redujo a 6,316 millones de dólares, de los cuales el 22.2% se otorgó como Banco de primer piso y el 77.8% restante por intermediarios financieros.

Los servicios financieros de Bancomext, al finalizar el siglo XX, buscaron impulsar el crecimiento de las exportaciones mexicanas, contribuir a elevar la integración de cadenas productivas de bienes y servicios de exportación e incrementar la participación de las pequeñas y medianas empresas en esa actividad, ya sea como exportadores directos o como proveedores de exportadores finales. Bancomext canalizó en ese año 4,451 millones de dólares para la actividad de comercio exterior del país, a través de créditos, garantías y avales.

a) Otorgamiento del Crédito

Sus programas se orientan a brindar un apoyo que pretende ser integral al comercio exterior acorde a las necesidades específicas de las empresas como son: capital de trabajo, equipamiento, importación de materias primas y necesidades de fortalecimiento financiero, siendo los apoyos financieros a corto,

¹³² Elaborado con base en los datos de los Informes Anuales publicados por Bancomext para los años que se hace referencia y publicados en fecha calendario un año después.

mediano y largo plazo. Son créditos que apoyan: a) la pre-exportación; b) las ventas de exportación; c) los proyectos de inversión; d) la adquisición de unidades de equipo importadas; e) la importación de productos básicos; f) la consolidación financiera de empresas exportadoras; y g) los créditos al comprador.

Dentro del crédito de exportación a corto plazo destacan los apoyos a los renglones de pre-exportación y ventas de bienes y servicios. En el rubro de mediano y largo plazo se incluyen los apoyos al equipamiento para modernizar instalaciones o llevar a cabo proyectos de inversión.

El crédito por cuenta propia o directo, Bancomext lo otorga a las empresas para:

- I. el ciclo productivo, que comprende el acopio y mantenimiento de materias primas; producción, acopio y existencias de bienes terminados; importación de insumos; pagos de sueldos de la mano de obra directa, y la prestación de servicios;
- II. las ventas de exportación, los recursos financieros que presta Bancomext a las empresas, son para que éstas, a su vez, otorguen crédito a sus compradores y de esta forma, puedan ofrecer a sus clientes productos y servicios;
- III. la adquisición de unidades de equipo, preferentemente compra de maquinaria o equipo de importación; y
- IV. los proyectos de inversión, consiste en el financiamiento para proyectos de nueva creación o la ampliación o modernización de empresas establecidas.

La canalización de los apoyos financieros de Bancomext se orienta a actividades productivas seleccionadas con base en su nivel de competitividad actual y su potencial a futuro para incursionar exitosamente en los mercados de otros países, atendiendo los requerimientos de financiamiento de empresas exportadoras directas o indirectas en sectores tales como: a) alimentos y bebidas; b) muebles y artículos decorativos; c) textil, confección, cuero y calzado; d) químico-farmacéutico; e) materiales de construcción; f) agricultura; g) plástico; h) metal-mecánico; i) eléctrico-electrónico; j) automotriz-autopartes; k) ganadería y pesca; l) minería; m) papel e imprenta; y n) turismo.

Bancomext, participa en programas especiales instrumentados por el Gobierno Federal, tal es el caso del Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero -Finape- que se orientó a aligerar la carga financiera de los deudores de estos sectores y así promover estas actividades. El Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa -Fopyme-, orientado a empresas con adeudos de hasta 6 millones de pesos. Ambos programas gubernamentales consideraron acciones como descuentos en los pagos por períodos de hasta 10 años y la canalización de nuevos recursos crediticios.

La Institución y el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, celebraron en junio de 1995, un acuerdo para crear el Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional, a través de la reestructuración de operaciones de redescuento con intermediarios financieros no bancarios independientes y operaciones de primer piso. La reestructura se instrumentó a través de fideicomisos según la opción aplicable, donde el fideicomitente, fiduciario y fideicomisario era el propio Bancomext. En virtud de este Programa le fue autorizado a la Institución un monto de apoyo para reestructura de intermediarios no bancarios por 335.19 millones de udis y para banca de primer piso por 52.5 millones de udis.

En el Acuerdo Inmediato a Deudores -ADE- implantado durante 1995 como programa especial por el Gobierno Federal, Bancomext realizó operaciones de reestructuración de pasivos a largo plazo en Unidades de Inversión -UDI's- con empresas que firmaron el Convenio de Reestructuración antes del 31 de enero de 1996. Asimismo, los acreditados que se incorporaron al ADE en 1995 continuaron beneficiándose del esquema de pago de intereses a una tasa fija, que estuvo vigente hasta septiembre de 1996. Para acreditados del sector agropecuario la fecha se fijó para febrero de 1997.

Durante 1995 Bancomext, procuró complementar el financiamiento del sector privado, facilitando el acceso al crédito, a empresas relacionadas con el comercio exterior tanto exportadoras directas como proveedoras de éstas; asimismo, se propició la integración de un mayor número de empresas medianas y pequeñas a la cadena de exportación, de tal manera que se elevó a 86.9 el porcentaje de un total de 4,272 empresas apoyadas en el año. Adicionalmente, se ofrecieron recursos para asistir a empresas mexicanas viables que presentaron problemas de solvencia y permitirles reestructurar sus pasivos.

En 1996, del monto total de crédito, 55.1% correspondió a operaciones de corto plazo para financiar el capital de trabajo de las empresas, destinado al acopio de materias primas y bienes terminados, importación de insumos que se incorporan a bienes de exportación y a acciones de promoción relacionadas con las ventas al exterior, así como a las ventas de exportación a plazo, directas o indirectas. El 44.9% restante fue dirigido a satisfacer requerimientos de largo plazo de las empresas, con lo cual se financió la construcción, equipamiento, ampliación y adquisición de instalaciones productivas o de maquinaria y equipo de origen importado, así como los proyectos de desarrollo tecnológico, inmobiliario, industrial o de servicios y la reestructuración de pasivos de largo plazo de empresas en actividades relacionadas con la exportación. Con estos recursos, Bancomext apoyó a 3,545 empresas, 211 de las cuales fueron atendidas directamente, y el resto a través de la banca comercial y de desarrollo, así como mediante fondos de fomento. En ese mismo año, se continuó con la simplificación del proceso de otorgamiento de crédito, disminuyendo el tiempo de respuesta a las solicitudes; durante el año se redujeron en diversas ocasiones las tasas de interés con el objeto de trasladar a las empresas el beneficio de la obtención de recursos a menores costos.

Para finales del siglo XX, Bancomext, destinó 4,198 millones de dólares a créditos. Que representaron un incremento del 3.9% con respecto a 1999. Se observó una ligera disminución en la colocación de recursos, por la reducción en el otorgamiento de financiamiento en segundo piso, a través de la banca comercial. Del total de crédito canalizado, 3,804 millones de dólares se otorgaron a exportadores directos para apoyar sus requerimientos de capital de trabajo, ampliación y modernización de su planta productiva. Y para apoyar la incorporación y consolidación de proveedores en la cadena de exportación se otorgaron 394 millones de dólares.

Destaca en ese año, el financiamiento otorgado a los sectores: alimentos (18%), textil y confección (18%), metal-mecánico y bienes de capital (8%), y químico-farmacéutico (8%), que representaron en conjunto el 52% del financiamiento total. Entre los principales productos exportados con el apoyo financiero se encuentran el café verde y tostado, trigo, frutas y legumbres frescas y en conserva, jitomate, hortalizas, azúcar, langosta congelada y conservas de pescados y mariscos, así como ganado vacuno del sector alimentos; telas y tejidos de algodón, de fibras artificiales y vegetales para el sector textil; hierro o acero manufacturado, tubos, refrigeradores, bombas, prensas y trituradoras para el sector metal-mecánico; cloruro de polivinilo, ácidos policarboxílicos, materias plásticas, abonos preparados y resinas sintéticas para el sector químico, entre los principales productos.

b) Garantías, Aavales y Servicios Fiduciarios.

Las garantías y aavales, las otorga el Banco con la finalidad de facilitar a las empresas su acceso al crédito en condiciones más favorables. Las Garantías pueden ser de:

- 1) pre-embarque, este mecanismo financiero protege al exportador de la pérdida neta -que son los gastos de producción menos anticipos mas cantidad de reventa- de los bienes de exportación a la que éste puede enfrentare durante la etapa de producción, como consecuencia de riesgos políticos, catastróficos o comerciales ocurridos en el país del importador. Esta garantía es ofrecida por una compañía de seguros mandataria de Bancomext;
- 2) post-embarque global, cubre al exportador mexicano contra la falta de pago por parte del importador, una vez que los bienes fueron recibidos por este último. Asimismo, esta garantía protege a una institución financiera intermedia de incumplimiento de pago de un crédito otorgado a un exportador por la causa mencionada; y
- 3) post-embarque especifica, tanto los exportadores mexicanos como las instituciones financieras intermedias pueden reducir los riesgos inherentes al comercio exterior. Esta garantía es ofrecida por la compañía de seguros mandataria del Bancomext.

Bancomext, en 1996, apoyó a la comunidad exportadora del país mediante el ofrecimiento de garantías y avales, de esos recursos destinados el 31% *correspondió a las garantías* y 69% a avales. Se instrumentó un nuevo esquema de garantías de crédito para las empresas pequeñas y medianas para lograr su acceso y se continuó con las garantías de pago inmediato y contractuales.

Para el final del siglo XX, Bancomext, continuó ofreciendo los esquemas tradicionales de garantías y avales para impulsar las actividades de comercio exterior y facilitarles el acceso al crédito, por un monto de 253 millones de dólares. Los esquemas de garantías cubren todas las etapas del ciclo de exportación, desde la producción hasta la venta de los productos, además de que se facilita a las empresas el acceso a recursos financieros. Se tiene previsto la creación de una empresa filial de seguros, con la misión de atender las necesidades de las empresas exportadoras mexicanas, principalmente pequeñas y medianas, que requieran cobertura de riesgos comerciales en sus exportaciones a plazo, a fin de contar con mayor certidumbre en sus negocios.

Bancomext ofrece servicios fiduciarios para la constitución de mandatos, fideicomisos: de administración, de inversión, de garantía, de traslado de dominio y comisiones mercantiles, a empresas, instituciones y personas físicas que directa o indirectamente estén relacionados con actividades de comercio exterior. En 1995, administró 33 fideicomisos con activos por un monto de \$11,386.8 millones, los cuales incluyeron fideicomisos de administración, de garantía y de inversión. Entre los fines de éstos se encuentran el apoyo a diversos sectores de la producción y al comercio exterior, garantía crediticia para bursatilización de cartera, infraestructura para la construcción y puesta en operación de diferentes proyectos y el otorgamiento de becas. La Institución actúa en algunos casos como agente financiero de la SHCP -2,225 millones de dólares y 36,612 millones de yenes, en 1996-; de Nacional Financiera, S . N. C. -4.96 millones de dólares en ese mismo año-; y del Fondo Nacional de Turismo por 3.51 millones de dólares en 1996.

Los servicios fiduciarios de Bancomext, al final del siglo XX, facilitaron a las empresas el desarrollo de operaciones financieras, inmobiliarias o de garantías, a través de la constitución de fideicomisos, mandatos y comisiones mercantiles. Al cierre del año, administraba un total de 193 fideicomisos cuyos activos representaron alrededor de 33,151 millones de pesos, conformados por recursos líquidos, derechos y bienes muebles e inmuebles.

c) Fuentes de Recursos

En cuanto a su estrategia de fondeo, se ha observado una diversificación en sus fuentes de recursos, acudiendo a mecanismos de fondeo no tradicional, los cuales representan para 1996, el 60% del total de sus captaciones de fondos. Dentro de estos destacan la emisión de Eurobonos y la negociación de líneas de crédito con instituciones financieras internacionales. En 1994, las fuentes no tradicionales

representaron el monto más importante de captación, constituyendo 95% del fondeo total. En ese año, se captaron recursos de los mercados internacionales de capital y dinero. En mayo de 1995 el Banco logra la apertura de los mercados financieros internacionales a las emisiones mexicanas mediante la primera colocación privada de papel comercial en el año, por un monto de 20 millones de dólares. Asimismo, en junio de ese año realizó la primera emisión pública de bonos de nuestro país, por 300 millones de dólares y en diciembre de 1995, instrumentó el primer programa de papel comercial en el mercado de los Estados Unidos, por un monto similar y al costo más bajo para cualquier emisor latinoamericano para programas de estas características.

Bancomext también recurre a fuentes de fondeo tradicionales, como las líneas comerciales para financiamiento de exportaciones y pre-exportaciones, financiamiento automático de cartera de exportación -FACE-, venta de cartera con y sin recurso y financiamiento de importaciones, para operaciones de corto plazo, así como las líneas garantizadas establecidas con los Eximbanks, para operaciones de largo plazo. Con el propósito de tener una mayor cobertura para atender las necesidades de crédito de las empresas que realizan operaciones de comercio exterior, Bancomext establece líneas de crédito a los intermediarios financieros, las cuales operan bajo la modalidad de descuento de documentos.

Bancomext impulsa la demanda de productos mexicanos en otros países ofreciendo financiamiento a compradores extranjeros, ya sea directamente o estableciendo líneas de crédito a bancos de su país, o apoyando a empresas mexicanas en licitaciones de proyectos internacionales. En 1994, se otorga financiamiento a proyectos en países latinoamericanos como Argentina, Cuba, Guatemala, Perú y República Dominicana. Estos proyectos abarcaron, entre otros, a los sectores de turismo, comunicaciones, materiales de construcción, químico y petrolero, involucrando el armado de operaciones complejas de financiamiento como el intercambio de deuda por activos con Cuba, siendo Bancomext, la única institución que logra concretar este tipo de proyectos. Por otra parte, en ese mismo año, se otorgan líneas de crédito a bancos de Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras y República Dominicana, para apoyar la compra de productos mexicanos en esos países.

La banca de inversión, es uno de los esquemas financieros no tradicionales, tanto para captar recursos para la Institución como para apoyar a las empresas en proyectos de gran tamaño, ya sea en otros países o en el nuestro. El servicio de Banca de Inversión que Bancomext ofrece a las empresas dedicadas al comercio exterior y al fortalecimiento de las que ya participan, consiste en el diseño y estructuración de esquemas nuevos -híbridos- de financiamiento para el desarrollo de proyectos, utilizando ingeniería financiera, productos derivados, emisiones de instrumentos de deuda, bursatilización de activos, sindicación de créditos, fusiones y adquisiciones. Las empresas que requieran de una estructura de financiamiento para desarrollar los proyectos de exportación de bienes y servicios mexicanos, se les ofrece una mezcla de instrumentos financieros, denominada técnicas de ingeniería financiera que hacen posible la identificación y la asignación de los

diversos riesgos de una operación entre los diferentes participantes, se complementa con los esquemas tradicionales de financiamiento.

Ejemplo representativo de los servicios de banca de inversión que Bancomext ha desarrollado, constituye el Programa de Garantías para el Apoyo a Ventas de Unidades Residenciales Turísticas a Extranjeros -Profitur-: es un programa basado en un esquema de financiamiento hipotecario, estructurado por el Bandes en coordinación con un banco hipotecario de Estados Unidos, beneficia a los desarrolladores de inmuebles turísticos mexicanos, porque se promueve la venta de estos inmuebles entre compradores estadounidenses y canadienses. Otro ejemplo de banca de inversión, se refiere al financiamiento de proyectos de empresas mexicanas en el país y en el extranjero, relacionados con los sectores de energía, petróleo, construcción, turismo, telecomunicaciones y manufacturas, a la vez que permite participar en proyectos internacionales en condiciones financieras similares a las de sus competidores extranjeros, desarrolla proyectos de infraestructura en México, sin salida de divisas. Estos proyectos de finanzas corporativas y públicas, son diseñados e instrumentados con esquemas que incluyen emisión de bonos en los mercados internacionales de capital, avales, financiamiento directo, garantías y servicios fiduciarios.

La mesa de dinero y las operaciones cambiarias, constituyen servicios que ofrece el Bancomext para incrementar su captación de recursos. Los servicios de compraventa de divisas, son con el fin de proporcionar un apoyo integral facilitando la conversión de monedas para operaciones derivadas de los financiamientos otorgados, así como para la emisión o pago de cartas de crédito. El servicio de mesa de dinero es uno de los servicios de tesorería de Bancomext, consiste en la administración de inversiones de excedentes de tesorería, con el fin de obtener los rendimientos más atractivos del mercado, mediante operaciones de compraventa de títulos y valores en el mercado de dinero doméstico, con intermediarios financieros institucionales y emisoras de títulos, entre otros. Ofrece asesoría, experiencia, prestigio y presencia en el mercado, además de vigilar las estrategias de inversión y los riesgos asumidos en la adquisición de valores. En 1994, Bancomext, mediante banca de inversión, atendió a proyectos en los que se buscaba exportar una parte significativa de la producción, ampliar mercados o sustituir importaciones, bajo criterios de rentabilidad en sectores tales como agropecuario, de servicios y petrolero; mediante la participación temporal en el capital de las mismas, como una manera de consolidar y desarrollar la planta productiva de exportación.

La devaluación de diciembre de 1994, ocasionó un incremento en el costo de los recursos para Bancomext, lo cual generó a su vez que la Institución incrementara el costo de los servicios que otorga. Dicha situación fue especialmente visible durante el primer trimestre de 1995; sin embargo a partir del segundo trimestre y conforme el programa de ajuste económico instrumentado por el gobierno, el banco accedió a mejores costos en su fondeo, lo que permitió hacia el segundo semestre de 1995 y durante 1996, disminuir el costo de sus servicios. Para 1996, Bancomext, continuó con su estrategia de diversificar fuentes de financiamiento,

reducir costos y ampliar plazos de contratación de créditos con el fin de obtener recursos financieros en las mejores condiciones. Durante ese periodo, se reactivaron siete líneas de crédito comercial con bancos corresponsales extranjeros y se renovaron las líneas de crédito a largo plazo para financiar importaciones garantizadas por instituciones de fomento al comercio exterior de otros países. En el periodo se captaron recursos por 3,277 millones de dólares, de los cuales 3,154 se obtuvieron a corto plazo y 123 millones de dólares a largo plazo asociados a líneas garantizadas por los Eximbanks y operaciones con la banca internacional.

Al finalizar el siglo XX, a Bancomext, le fue otorgada la categoría mínima de "grado de inversión", dicha categoría es una calificación con menor riesgo, ¹³³lo que le permitió una mayor disponibilidad de recursos y una reducción en el costo de los mismos. Por lo que se le reconoce como una de las entidades financieras latinoamericanas de prestigio y buen crédito.

Otra fuente de recursos, lo constituye la participación de Bancomext en la actividad de capital de riesgo, a través de Sincas y Fondos de Inversión de Capital de Riesgo. Es una opción financiera para empresas y/o proyectos viables que por generación de flujos, apalancamiento, garantías y/o exposición de riesgo no tienen acceso al crédito. Ejemplos de ello son: el Sinca Agrosid, sociedad de inversión y FOMEDE, fondo de capital de riesgo como soporte financiero y operacional del programa "Joven Creatividad Empresarial".

Con el propósito de garantizar al exportador mexicano la recuperación del pago por las ventas al exterior, así como facilitar las operaciones de importación, Bancomext, ofreció el servicio de cartas de crédito, el cual mejoró en tiempo. Se emitieron 1,652 cartas de crédito por un importe de 643 millones de dólares. De ellas, 48% fueron Cartas de Crédito de Importación, 13% de Exportación y el restante 39% por Cartas de Crédito Domésticas.

La compraventa de divisas a futuro, *forwards*, y mesa de dinero, constituye servicios complementarios que brinda Bancomext y le permiten obtener recursos adicionales. Los primeros son servicios que brindan a las empresas la oportunidad de disminuir su riesgo cambiario al realizar operaciones de comercio exterior. Para finales del siglo XX, el servicio de compra-venta de dólares a futuro, operó en el año 11.9 millones de dólares; en el mercado de *over the counter*, se contrataron operaciones de *forwards* en divisas por 85 millones de dólares. Mediante el servicio de mesa de dinero se ofrece a la comunidad empresarial la posibilidad de obtener rendimientos de sus excedentes de tesorería, en el tiempo que se describe, se incrementó en 36% el número de cuentas contratadas en pesos y se atendieron 55 corporativos para el manejo de sus excedentes en moneda extranjera. Además, con la intención de cubrir posiciones de riesgo en divisas y tasas de interés, Bancomext participa en el mercado de futuros de pesos en el

¹³³ La obtención del grado de inversión se le otorgó por la agencia calificadora internacional *Moody's Investors Service*.

Chicago Mercantile Exchange, con el que se realizaron operaciones por 10.2 millones de dólares.

d) Promoción del Comercio Exterior

Bancomext promueve el comercio exterior mediante dos modalidades: la promoción global y la promoción selectiva. La primera se refiere al mantenimiento y consolidación de acciones e instrumentos de promoción de carácter permanente para satisfacer las necesidades recurrentes de información, asesoría y apoyo, así como de crédito y garantías. Comprende: a) atención a empresas interesadas en el mercado; b) apoyo a demandas específicas; c) difusión de oportunidades de negocios -identificación, validación y difusión de oportunidades de negocios: comerciales, inversión, licitaciones, para su incorporación al Sistema Mexicano de Promoción Externa y al Boletín de Oportunidades Comerciales Internacionales-; d) difusión y promoción de oferta exportable con base en intereses de importación y nichos de mercado identificados en las áreas de influencia de las 28 Consejerías Comerciales y Módulos Comerciales-; e) difusión de proyectos de inversión mexicana en el extranjero.

La segunda modalidad es la promoción selectiva consiste en identificar y desarrollar la oferta exportable hacia mercados específicos. Comprende: 1) proyectos de exportación -mediante la vinculación de la oferta y demanda, a través de la participación de los 38 Centros Bancomext con las Consejerías Comerciales -; 2) proyectos de infraestructura -identificación y validación de intereses para la construcción conjunta o a través de la participación en licitaciones internacionales-; 3) proyectos de inversión extranjera en México; d) difusión y promoción de oportunidades de negocios -capacitación y asesoría en la exportación, integración a cadenas productivas, fortalecimiento de la cultura exportadora e identificación de proyectos viables de exportación a través del acercamiento con las empresas-.

La atracción de inversión extranjera al país es una de las actividades de mayor relevancia para Bancomext; en 1994, se concretaron 66 proyectos de inversión dentro de los que destacan los realizados por empresas coreanas para la fabricación de cinescopios, cámaras fotográficas, refrigeradores, lavadoras y contenedores de refrigeración. Con compañías canadienses en los sectores de maquinaria, autopartes y servicios y Carrefour, importante cadena francesa de hipermercados, mediante la asociación con el Grupo Gigante.

La estrategia de promoción se orientó en 1996 a incorporar un número mayor de empresas a la exportación, así como a consolidar y diversificar las ventas de aquellas que previamente habían tenido éxito en los mercados de otros países, por medio del ofrecimiento de una amplia gama de servicios que permiten la estructuración, concreción, ampliación y consolidación de proyectos de exportación con ventajas competitivas. Para ello, el apoyo que Bancomext ofrece a las empresas comprende capacitación, asesoría, asistencia técnica, información sobre mercados de otros países y servicios de promoción comercial,

financiamiento, garantías y servicios financieros que cubren todos los aspectos de los negocios internacionales como cartas de crédito, compraventa de divisas a futuro y servicios de ingeniería financiera y fiduciarios. Especial atención se dedicó a las empresas medianas y pequeñas con el propósito de integrar a un mayor número de éstas al proceso exportador, ya sea de manera directa o como proveedores de grandes empresas exportadoras y de maquiladoras, en una gran parte de las entidades federativas del país.

Los servicios promocionales de Bancomext, para finales del siglo XX, se orientaron a incorporar a las pequeñas y medianas empresas a la cadena de exportación. Se identificaron oportunidades de mercado en el extranjero, se concertaron reuniones con clientes potenciales o se les invitó a participar en foros y eventos de reconocido prestigio internacional, además de que se capacitó a ejecutivos en comercio exterior, se les asesoró y brindó asistencia técnica para mejorar u obtener la certificación de sus procesos productivos. Se atendieron a 86 mil usuarios en forma directa, a través de los Centros Bancomext y 290 mil por medio de Telemarketing y el portal bancomext.com, los temas de mayor interés fueron: información de mercados, oportunidades de negocios internacionales y estadísticas de comercio exterior. En sus oficinas en el extranjero, Bancomext, atiende solicitudes de información de pequeñas y medianas empresas mexicanas, y de empresas extranjeras interesadas en invertir en México.

Bancomext tiene presencia en el extranjero a través de sus Consejerías o Módulos Comerciales en los siguientes países y/o regiones: Consejería Alemana que atiende a Suiza, Austria, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Rumania, Federación Rusa, Hungría y Bulgaria; Consejería Argentina para Argentina, Uruguay y Paraguay; Consejería Atlanta para el área de Kentucky, Virginia, Georgia, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Tennessee y Alabama; Módulo Comercial para Bolivia; Consejería para Brasil; Módulo Comercial para Bruselas; Consejería Chicago para Illinois, Indiana, Iowa, Minnesota, Nebraska, Dakota del Sur y del Norte y Wisconsin; Consejería de Chile para Chile y Bolivia; Consejería Colombia para Colombia, Ecuador y Perú; Consejería Corea para Corea del Sur; Consejería Costa Rica para Costa Rica, Panamá y Nicaragua; Consejería Cuba, para ese país; Consejería Dallas para Arkansas, Missouri, Kansas, Norte de Texas, Oklahoma, Montana, Wyoming y Colorado; Módulo Comercial Detroit para Michigan y Ohio; Módulo Comercial para Ecuador; Consejería España, para España y Portugal; Consejería Francia para Francia, Argel, Marruecos y Túnez; Consejería Guatemala para Guatemala, El Salvador y Honduras; Módulo Comercial para Honduras; Consejería Hong Kong para Hong Kong, Macao y China; Módulo Comercial para Houston; Consejería Italia para Italia y Grecia; Consejería Japón para ese país; Consejería Los Angeles para Utah, Arizona, California, Hawái, Nevada y Idaho; Módulo Comercial para Malasia; Consejería Miami para Florida, Louisiana, Mississippi, Puerto Rico, República Dominicana y Haití; Consejería Montreal para Nova Scotia, Quebec, New Brunswick, Newfoundland y Prince Edward Island; Módulo Comercial para Nicaragua; Consejería Nueva York para Connecticut, Delaware, District of Columbia, Maine, Maryland, Vermont, New York, New Jersey, New Hampshire, Pennsylvania, West

Virginia, Massachussets; Módulo Comercial para Osaka; Consejería Países Bajos para Holanda, Bélgica, Luxemburgo, La Haya, Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia, Letonia, Lituania y Estonia; Módulo Comercial para Perú; Consejería Reino Unido para Reino Unido e Irlanda; Módulo Comercial para República Dominicana; Consejería San Antonio para Sur de Texas y Nuevo México; Módulo Comercial para San Salvador; Módulo Comercial para Seattle; Consejería Singapur para Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia, Indonesia, Brunei, Vietnam e India; Consejería para Taiwán; Consejería Toronto para Ontario, Manitoba, y Saskatchewan; Consejería Vancouver para British Columbia, Alberta, Yukon, Yellowknife, Northwest Territories, Washington y Oregon; y Módulo Comercial Venezuela para Guayana, Surinam y Venezuela.

2.7. Situación Financiera.

El activo total de Bancomext fue en 1996 de 14,797.5 millones de dólares y los pasivos sumaron 13,994.7 millones. La cartera de crédito otorgado, incluyendo avales, redescuento y apertura de créditos irrevocables, fue de 11,704.8 millones de dólares.

A partir de 1993 la Institución reconoció el riesgo crediticio derivado de la calificación de la cartera de créditos, conforme a la metodología, lineamientos y autorizaciones establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria. Al 31 de diciembre de 1994 existía una insuficiencia en la provisión preventiva para riesgos crediticios de 195,829 millones de pesos; al 31 de enero de 1995 se cubrieron 173,000 millones de pesos dentro del plazo establecido en las reglas de calificación de 120 días. La cartera vencida, sumó 231.9 millones cifra de acuerdo con el criterio tradicional; si se considera el criterio internacional de la Comisión Bancaria y de Valores, la cartera vencida fue de 399.9 millones. A pesar de que la cartera vencida aumentó con respecto a la registrada en 1995, Bancomext presenta solidez financiera, ya que su cartera vencida representa 2% de su cartera total, de acuerdo con el criterio internacional, la proporción es de 3.4%.

En 1996, el aumento de la cartera vencida propició el incremento de la provisión de reservas crediticias en un 77.6% para ubicarse en 613 millones de dólares; con ello se evitó que el aumento de la cartera vencida constituyera un riesgo para el Banco, para ese año, las reservas cubren 2.6 veces la cartera vencida, la cobertura es de 1.5 veces según criterio internacional. El capital contable del Banco ascendió a 802.9 millones de dólares, como resultado de una mayor suscripción en el capital social y de un aumento en las reservas de capital, así como de las utilidades obtenidas en el año. A pesar de una colocación de crédito menor y de las reducciones en la tasa de interés cobrada, la rentabilidad del Banco mejoró. Las utilidades del ejercicio ascendieron a 29.8 millones de dólares. De esta manera, la utilidad neta como proporción del capital contable se ubicó en 4.1%. Si a las utilidades se agregan las reservas para garantías otorgadas y las reservas preventivas para riesgos crediticios y cambiarios, su relación con

respecto al capital contable se ubicó en 42.9%. Los resultados anteriores permitieron que el índice de capitalización, que mide la relación del capital con respecto a los activos en riesgo, se situara en 17.3%. Este nivel de capitalización se encuentra 7.3 puntos por encima del 10% requerido por las autoridades mexicanas a la banca de desarrollo y representa una posición financiera sana.

Al final del siglo XX el activo de la Institución, incluyendo sus subsidiarias, totalizó 93,390 millones de pesos. La cartera de crédito total, que incluye las cuentas contingentes de avales y apertura de créditos irrevocables sumó 76,635 millones de pesos. La cartera vencida representó 6% de la cartera total. Las reservas para riesgos crediticios se ubicaron en 8,139 millones de pesos, lo que equivale a 1.8 veces la cartera vencida. El pasivo fue de 85,362 millones de pesos, el cual representa 91.4% de activo total. La mayor parte de los pasivos se integra con valores emitidos en los mercados internacionales de capital, préstamos interbancarios y de otros organismos, así como préstamos realizados en calidad de agente financiero del Gobierno Federal. Su capital contable sumó 8,027 millones de pesos, al cierre de este siglo. El margen financiero fue de 2,035 millones de pesos, lo que representó un rendimiento sobre el activo total de 2.2%. Es importante destacar que los intereses cobrados y pagados se establecen conforme a tasas de mercado internacionales.

A continuación se incluyen algunos datos relevantes que muestra de manera gráfica la importancia del Banco Nacional de Comercio Exterior, hasta el año 2000.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
Financiamiento por Sector del 2000

Millones de dólares

Sector	Monto	Part.(%)
Alimentos	795	17.9
Textil y confección	779	17.5
Energético	562	12.6
Químico y farmacéutico	354	8.0
Metalmecánico	350	7.9
Turismo	270	6.1
Muebles y artículos de decoración	172	3.9
Materiales de construcción	143	3.2
Automotriz-autopartes	123	2.8
Eléctrico-electrónico	117	2.6
Otros	786	17.6
Total	4,451	100.0

Fuente: Bancomext. Informe Anual 2000.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
Empresas Apoyadas durante el 2000

Servicios	Empresas	Part.(%)
Crédito directo	660	33.9
Sector privado	623	32.0
Sector público	37	1.9
Garantías y avales	101	5.2
Subtotal primer piso	761	39.1
Subtotal segundo piso	1,184	60.9
Total	1,945	100.0

Fuente: Bancomext. Informe Anual 2000

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
Distribución de Financiamiento durante 1999-2000

Millones de dólares

Concepto	1999		2000	
	Monto	Part.(%)	Monto	Part.(%)
Total de Crédito	4,039	88.9	4,198	3.9
Crédito Primer Piso	2,397	52.8	33,396	41.7
Sector Privado	1,805	39.8	2,528	40.1
Sector Público	592	13.0	868	46.6
Segundo Piso	1,642	36.1	802	-51.2
Garantías y Avals	504	11.1	253	-49.8
Total	4,543	100.0	4,451	-2.0

Fuente: Bancomext. Informes Anuales, 1999 y 2000

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
Financiamiento por Entidad Federativa

Entidad	Part.(%) en 2000
Distrito Federal	41.0
Nuevo León	10.0
Estado de México	5.0
Michoacán	5.0
Coahuila	4.0
Querétaro	4.0
Guanajuato	3.0
Otros	28.0
Total	100.0

Fuente: Bancomext Informe Anual 2000.

3. Perfil del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C.

3.1. Antecedentes.

Los años treinta trajeron a México un período de relativa paz, en contraste con la turbulencia de las décadas anteriores, al mismo tiempo, la creciente urbanización hacía que los problemas más agudos se concentraran en las malas condiciones de las viviendas de la capital y de otras ciudades. Lo que propició que el gobierno iniciara un programa de obras públicas, de reforma social y de fomento económico. Una de las instituciones que financiarían este programa en lo relativo a la construcción de edificios y otras obras, así como para ayudar a su planeación y ejecución fue el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. - actualmente Banobras- establecido el 23 de febrero de 1933, -fecha en que se firma su escritura constitutiva-¹³⁴

En febrero de 1942 se dotó a este banco de su propia ley orgánica. Desde su creación, se había regido por la Ley General de Instituciones de Crédito. La Ley Orgánica de 1942 se apoyó en las siguientes bases: a) dar seguridad a su cobertura y amplitud a su mercado, siendo los bonos hipotecarios del Banco su operación pasiva típica; b) los préstamos para obras y servicios públicos serán la operación activa típica del Banco. Constituyen la principal cobertura de los bonos, y requieren, el mayor volumen de garantías reales y de fuentes de pago seguras; c) autorizar al Banco para que opere en sectores conexos o complementarios que den liquidez a su activo, capital y reservas; y d) ser un instrumento de moderación y estabilidad de los valores inmobiliarios de la ciudad de México y ejecutor preferente de los mandatos, comisiones o fideicomisos oficiales que tienen relación con las actividades propias de la institución.¹³⁵ La falta de recursos no permitía llevar a cabo más que una parte de los proyectos designados, tanto antes de la segunda guerra mundial como durante ella, Otros obstáculos se opusieron a una rápida intensificación de las actividades del Banco durante la guerra, tales como la carencia de ciertos materiales de construcción, equipos, plantas hidroeléctricas, etc. y la vigencia de determinadas normas en el mercado de valores que impedían la venta de bonos en el volumen deseado.¹³⁶

Había sido descartado en 1946 el crédito industrial como uno de los objetivos del Banco. Su ley orgánica se reformó dos veces en 1946 y en 1949. Quedando como objetivos los siguientes: a) promover y dirigir la intervención de capitales en obras públicas, en servicios públicos y en habitaciones populares, financiarlos e invertir en ellos sus propios recursos; b) asesorar técnicamente a personas morales de derecho público en la planeación y ejecución de obras y servicios públicos, inclusive el de habitaciones populares, cuando para realizar tales obras y servicios deba comprometerse el crédito público o de instituciones nacionales de crédito; c)

¹³⁴ Patton Glade, William Jr. *Op. Cit.* Pág. 83.

¹³⁵ Moore, O Ernest. *Op. Cit.* Pp. 234-235.

¹³⁶ *Ibidem.* Pp. 235-236.

asesorar técnicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria en todo cuanto se refiera a la organización y funcionamiento de los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, y desempeñar las atribuciones que en esta materia les confiere la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; d) realizar las operaciones fiduciarias autorizadas por ley; y e) otras finalidades que prevean las normas aplicables.¹³⁷

Para 1951, las funciones del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas tienen por objeto, principalmente, facilitar los recursos financieros del programa de obras públicas del Gobierno; para lo cual, participa en la promoción y dirección de las inversiones de fondos obtenidos mediante la ampliación del crédito tomando como base su propio capital y sus reservas, así como los fondos de fideicomisos especiales y los provenientes de la venta de bonos para obras y servicios públicos: tales como los drenajes urbanos y suburbanos y la construcción de viviendas. La obra pública del Gobierno Federal encomendada a Banobras durante los años cincuenta se concentraba en sistemas de agua y alcantarillado; vivienda; caminos; edificios públicos; calles; escuelas; y obras diversas tales como albercas públicas y parques deportivos.

Para 1954, en muchos proyectos, el Banco fungía de agente y consejero directo de las entidades gubernamentales que realizaban obras y sobre todo de vigilante para asegurar el exacto cumplimiento de las especificaciones contractuales. Aparte de las funciones financieras, también regulaba el valor de los terrenos urbanos y suburbanos, hacía planificaciones urbanas y suburbanas regionales, como estudios de servicios municipales necesarios, demandas de alojamiento, investigaciones económicas y sociológicas de la población; además de manejar los aspectos técnicos y legales del programa de obras públicas. El Banco se ocupaba en menor escala de los créditos municipales para viviendas familiares y cooperaba en estos proyectos crediticios cuando era necesario, basado en normas cada vez más selectivas. En un principio podía hacer préstamos individuales, pero ya en los cincuenta, se restringieron a préstamos de viviendas baratas para atender a mayor población con necesidades urgentes de vivienda popular en el país.¹³⁸ En la década se dan modificaciones a su ley orgánica, se reforma en los años: 1953, 1956 y 1958.¹³⁹

Las actividades fiduciarias manejaron cuantiosos recursos económicos, constituidos fundamentalmente por fideicomisos del Gobierno Federal, con el propósito de atender importantes obras públicas de vivienda de interés social. Las erogaciones realizadas a 1967, ascendieron a 34, 889 millones de pesos, de esta suma, el 27% correspondieron a las dos primeras décadas de la creación de Banobras; el 38.7% a los años de 1953-62 y el 33.3% a los siguientes cinco años, (1967). Los créditos otorgados en el lapso de 1965 a 1967, destinados a los

¹³⁷ *Ibidem.* P. 337

¹³⁸ Patton Glade, William Jr. Op. Cit. Pág. 84.

¹³⁹ Moore, O Ernest Op. Cit. P. 337

servicios públicos municipales, fueron de 550.9 millones de pesos y los ejercidos de 234.3 millones de pesos, los otorgados como préstamos a empresas contratistas que tuvieron a su cargo obras del Gobierno Federal, fueron 3,274.3 millones de pesos; los préstamos al Gobierno Federal, destinados a obras públicas, ascendieron a 4,189.1 millones de pesos. Las obras más importantes realizadas en este último lapso fueron: las unidades habitacionales denominadas: "Lomas de Sotelo", "Villa Coapa", "Juan de Dios Bátiz"; el conjunto "Monte de Piedad"; las casas, edificios y centro comercial de "Jardín Balbuena"; el Centro Comercial de Nonoalco; la "Villa Olímpica"; la terminación del edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el edificio destinado a "Talleres Gráficos de la Nación" y varios edificios para la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional. Asimismo, diversas construcciones en los Estados de la República.¹⁴⁰ Con objeto de alentar la inversión de capitales privados en el campo de la construcción de vivienda, se autoriza al Banco para que efectúe servicios bancarios por cuenta de instituciones mexicanas de crédito y garantice los bonos emitidos por estas compañías así como los bonos hipotecarios de los bancos comerciales privados.¹⁴¹

En 1966 se transforma en Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; se le otorgan las funciones de agente financiero del Gobierno Federal y contratante de créditos con el extranjero para financiar los servicios públicos de transporte aéreo, marítimo y terrestre. Crea en esta década Fondos de Fomento.

En 1982 se fusiona con el Banco Nacional Urbano e inicia operaciones de banca múltiple. Un año más tarde crea el Centro de Estudios de Documentación y Asistencia Técnica para el fortalecimiento municipal y el Banco retoma como función principal la de fomento, convirtiéndolo fundamentalmente en banca de desarrollo. A partir de 1987 inicia el Bandes, un proceso de desconcentración de funciones con la creación de sus 31 delegaciones estatales.

Al inicio de los noventa promueve diversas acciones para reforzar la vinculación de los programas institucionales con programas de gobierno, se desarrollan nuevos esquemas que incentivan tanto la mezcla de recursos, como la participación de los sectores social y privado.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, actualmente es una Sociedad Nacional de Crédito, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la cual se rige por su Ley Orgánica vigente desde 1986 y la Ley de Instituciones de Crédito, en vigor desde julio de 1990. A 65 años de su creación, Banobras es un banco de fomento especializado en el financiamiento de proyectos de inversión en los renglones de infraestructura, servicios públicos y medio ambiente.

¹⁴⁰ Banobras. Labor Realizada. Op. Cit Pp. 10-11

¹⁴¹ Patton Glade, William Jr. Op. Cit. P. 84.

3.2. Objetivo, Atribuciones y Funciones.¹⁴²

3.2.1. Objetivo

Promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales y Municipales y sus respectivas entidades paraestatales y paramunicipales, en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.

3.2.2. Atribuciones

- Coadyuvar al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre.
- Promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano.
- Financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y creación y administración de reservas territoriales y ecológicas.
- Otorgar asistencia técnica y financiera para la mayor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales. La sociedad civil no podrá administrar las obras y servicios públicos realizados con sus financiamientos.
- Apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano.
- Financiar el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes.
- Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado.

3.2.3. Funciones

- ❖ Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito.¹⁴³
- ❖ Emitir bonos bancarios de desarrollo.
- ❖ Otorgar créditos a los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales y Municipales, Entidades Públicas Paraestatales y Paramunicipales.
- ❖ Tomar a su cargo o garantizar las emisiones de valores de títulos de crédito en serie, emitidos o garantizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios y los que emita la propia sociedad en ejercicio de sus

¹⁴² Elaborado con base en la *Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos*. D. O. 20 de enero de 1986. Artículos 3º, al 7º, y 30º.

¹⁴³ Referidas en el presente estudio en el apartado correspondiente.

atribuciones fiduciarias previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- ❖ Otorgar garantías y en su caso conceder financiamiento a empresas mexicanas para la elaboración de proyectos o la ejecución de obras públicas en el extranjero.
- ❖ Otorgar avales y garantías previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ❖ Promover y dar asistencia técnica para la identificación, formulación y ejecución de proyectos de los sujetos de crédito que operen en los sectores encomendados.
- ❖ Contratar créditos y canalizarlos a los sectores encomendados.
- ❖ Actuar como agente financiero o consejero técnico, a solicitud de gobiernos federal, del Distrito Federal, Estados y Municipios, o entidades paraestatales y paramunicipales, en la planeación, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras de servicios públicos o de interés social relacionados con el objeto de la institución.
- ❖ Constituir las reservas y fondos necesarios para el adecuado cumplimiento del objeto que la ley le encomienda. Por lo menos un 10% para el Fondo de Reserva Legal hasta que el importe por lo menos, sea igual al capital social pagado; hasta un 20% de los pasivos de la Institución en moneda extranjera y otras cantidades que le sean autorizadas para constituir e incrementar otras reservas. Dichos montos no tienen el carácter de remanentes de operación.¹⁴⁴

3.3. Segmento de Mercado.

Banobras cuenta con un nicho de clientela claramente definido, durante 65 años ha experimentado distintas etapas adaptándose a las necesidades de su clientela y a los cambios del entorno. En el ámbito de su competencia y especialización Banobras, tiene claramente acotada su clientela:

- ❑ Gobierno Federal y sus entidades, organismos y empresas.
- ❑ Gobierno del Distrito Federal, Gobiernos Estatales y Municipales y sus organismos, empresas paraestatales y paramunicipales.
- ❑ Sector privado, bajo programas especiales promovidos por el gobierno o en aquellos proyectos derivados del otorgamiento de una concesión, permiso o contrato por parte de una instancia gubernamental.

¹⁴⁴ Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. D. O. 2 de abril de 1991. Modificado por Acuerdo Presidencial el 8 de marzo de 1993. Artículo 31°.

Debido al nicho de mercado claramente definido, a Banobras se le ha denominado el "Banco del Federalismo", porque ha tenido la misión esencial de apoyar financieramente los programas de inversión pública de los estados y municipios para ayudar en su propio desarrollo.

3.4. Capital Social.

El capital social de Banobras se integra por \$260 millones de pesos y está representado por certificados de aportación patrimonial en un 66% de la serie "A", suscrita por representantes del Gobierno Federal y en un 34% de la serie "B" suscrita por los gobiernos de entidades federativas y de los municipios y por personas físicas y morales mexicanas.¹⁴⁵ Dicho capital social está representado por 171.6 millones de certificados de aportación patrimonial de la serie "A" con valor nominal de \$1.00 y cada uno por 88.4 millones de certificados de aportación patrimonial de la serie "B", con valor nominal también de un peso cada uno.¹⁴⁶

A partir de 1992, se autorizó a la Institución para emitir obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital por 519 695; la emisión fue suscrita íntegramente por el Gobierno Federal, y deberá amortizarse en un plazo de 20 años, lo que permitirá al Banco incrementar su capital sistemáticamente, de \$130,000 a 260,000 de donde los 130,000 quedarán pendientes de exhibirse en los siguientes cinco años a partir de la emisión, con la conversión de las obligaciones. Al 31 de diciembre de 1996 y 1995 se han amortizado obligaciones subordinadas por \$125,563 y \$96,552, respectivamente, mismas que se han convertido en Certificados de Aportación Patrimonial a favor del Gobierno Federal.¹⁴⁷

Al 31 de diciembre de 1999 y 19998, el capital social autorizado del Banco ascendió a \$500,000 (valor nominal), de los cuales se habían pagado \$387,193 y \$335,379, respectivamente, y se representa por Certificados de Aportación Patrimonial (CAPs), con valor nominal de un peso cada uno. Los CAPs serie "A" únicamente pueden ser suscritos por el Gobierno Federal y representar, cuando menos, el 66 por ciento del capital social; los Caps serie "B" deben representar el 34 por ciento restante y pueden ser suscritos por inversionistas privados, por el Gobierno Federal, por los gobiernos estatales o municipales y por personas físicas y morales mexicanas. En 1999, los Caps serie "B" han sido suscritos por el Gobierno Federal y algunas de las dependencias que lo integran así como por entidades del sistema financiero mexicano.

¹⁴⁵ Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Op. Cit. Artículos 12° al 15°.

¹⁴⁶ Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Op. Cit. Artículos 7° y 9°.

¹⁴⁷ Banobras. Estados Financieros Consolidados al 31 de diciembre de 1999 y 1998. Dictamen de los Auditores. México, D. F. 1999.

3.5. Administración.¹⁴⁸

La administración de Banobras está encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General, en sus respectivas esferas de competencia. El Consejo Directivo se integra por nueve consejeros, seis de los cuales representan a la serie "A" de certificados de aportación patrimonial: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien preside el Consejo y los titulares de las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente Sedesol), con carácter de vicepresidente del Consejo; Turismo; Comunicaciones y Transportes; el Gobernador del Banco de México y otro representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los tres consejeros restantes representan a la serie "B" y duran en su encargo un año, pudiendo ser reelectos: el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, un Gobernador Estatal y un Presidente Municipal.

El Consejo Directivo se reúne por lo menos una vez al mes y sesiona válidamente si asisten como mínimo cinco consejeros y por lo menos tres de ellos nombrados por la serie "A". Las resoluciones se toman por mayoría de votos de los consejeros presentes, el presidente tiene voto de calidad en caso de empate. El Consejo dirige al Bandes en los términos previstos por la Ley de Instituciones de Crédito. En caso necesario se celebran sesiones por acuerdo del presidente o a petición de cuando menos dos consejeros de la serie "A". Invariablemente se requiere escrito dirigido a los consejeros para la celebración de las sesiones. El Consejo Directivo designa a su secretario y prosecretario de entre los servidores públicos del Banco; uno u otro levantan las actas de sesiones, las que asientan en el libro de actas que deben llevar para estos efectos y que deberán contener la firma del presidente y el secretario o prosecretario. Asimismo, el secretario autorizará las copias de dichas actas, suscribirán los citatorios respectivos y expedirá las certificaciones correspondientes.¹⁴⁹

El Director General del Banco es designado por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público según requisitos de la Ley de Instituciones de Crédito y tiene a su cargo la administración y la representación legal de Banobras. Además de ejecutar las resoluciones del Consejo Directivo, el Director General actúa como Delegado Fiduciario General; propone al Consejo la creación de Comités Regionales Consultivos y de Crédito, Comités Internos de Crédito ya sean técnicos o administrativos; y propone, presenta o solicita autorización, según sea el caso, al Consejo Directivo los balances, informes de Comisarios y Auditores Externos, estudios financieros, programas operativos y financieros y presupuestos de gasto y de inversión; estimaciones de ingresos, modificaciones al Reglamento Orgánico, cesión de partes de Activo o Pasivo de la Sociedad; adquisiciones y ventas de inmuebles; emisión de obligaciones

¹⁴⁸ Elaborado con base en la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Op. Cit. Artículos 16° al 18° y 20°.

¹⁴⁹ Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Op. Cit. Artículo 19°.

subordinadas y participa en las sesiones del Consejo Directivo con voz y sin voto.¹⁵⁰

El órgano de vigilancia de Banobras, está integrado por dos Comisarios, uno nombrado por la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo, y otro por la Comisión Consultiva a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito y se encuentra integrada por los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" distintos de los del Gobierno Federal.¹⁵¹

Situación Organizacional.¹⁵²

Banobras contaba con una plantilla de personal de 1890 empleados; en 1995, hubo una reducción de personal del 9%, -de 143 contratos por honorarios en 1994, se redujeron a 60-. De ese total de empleados, 1016 son sindicalizados y 874 de confianza. Se considera que tiene un elevado costo de estructura que intentarán reducir al disminuir su plantilla de personal en un 30%.¹⁵³

Para 1998, pretendió enfrentar un cambio a sus estructuras y reducir sus dimensiones. Para lo cual se propuso tres líneas de acción: a) el rediseño de sus programas crediticios y de asistencia técnica; b) el fortalecimiento de su capacidad de promoción y c) la racionalización y adecuación de su estructura organizacional.

En términos generales se planteó una estructura que delimitó las siguientes funciones: 1) establecimiento de estrategias, políticas y procedimientos de crédito; 2) promoción y otorgamiento del crédito; 3) control y revisión del cumplimiento de las normas y procedimientos de crédito; 4) evaluación y seguimiento del riesgo de crédito de la institución; 5) recuperación de la cartera; y 6) implantación de sistemas de información. La adecuación y racionalización de las estructuras administrativas del Banco se hicieron en los renglones de diseño de programas, promoción y administración y control de riesgos. Para ello se formalizaron las agrupaciones de áreas y funciones que se habían instrumentado en la práctica, homologando nomenclaturas y reduciendo tramos de control; se incorporaron 3 Direcciones Ejecutivas, denominadas de Finanzas y Administración, de Promoción y Asistencia Técnica y de Banca d Inversión, mismas que se ubicaron en el nivel organizacional II y que implicaron en consecuencia un recorrimiento del total de los niveles organizacionales de mando que conformaban la estructura de la Institución.

Se crearon el área de Administración y Control de Riesgos, incluyendo varias áreas ya existentes y ahora con funciones normativas; se incluyó una Delegación

¹⁵⁰ *Ibidem.* Artículo 23°.

¹⁵¹ *Ibidem.* Artículo 25° y 28°.

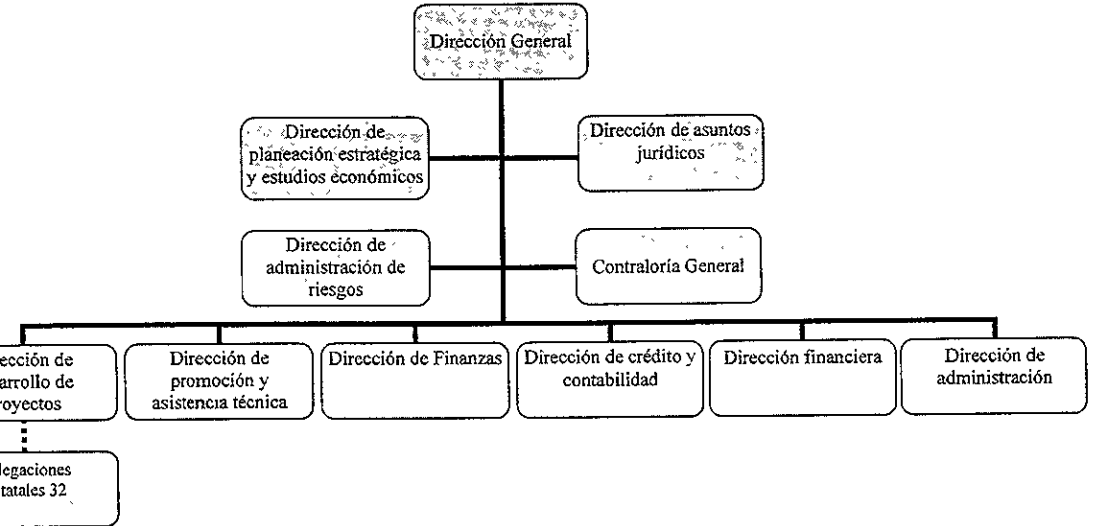
¹⁵² Este apartado se ha elaborado con base en los datos de los *Informes Anuales* de Banobras, según los años referidos y publicados un año después del que se hace referencia.

¹⁵³ Corredor Esnaola, Jaime. Director de Banobras. *Conferencia de Prensa* en la Ciudad de México, el 24 de febrero de 1998. Radio Red. México, D. F.

adicional, la correspondiente al Distrito Federal por la complejidad y volumen de negocios de la entidad; se delimitaron, por acuerdo de la Secodam, las funciones, nivel organizacional y tabular de la Contraloría General; se formalizó la Unidad de Análisis Económico y del Centro de Información que se integró a la Biblioteca y al área de publicaciones; y se dio un reacomodo de puestos de mandos medios, superiores y operativos que redujo la plantilla de personal en 28% de la autorizada. Para 1999, la plantilla de personal era de 1502 empleados, tanto de confianza como sindicalizados.

A continuación se incluye la estructura orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., hasta el año 2000.

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S. N. C.
ESTRUCTURA ORGÁNICA (2000).



3.6. Actividades Bancarias.¹⁵⁴

Sus principales actividades son: promover y financiar actividades prioritarias que realicen los gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales y municipales, así como la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano; coadyuvar, en el ámbito de su competencia, al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre; financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; otorgar asistencia técnica y financiera, para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales; apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano; financiar el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes; y propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones y con los sectores social y privado.

a) Intermediación por cuenta propia y como agente financiero

Banobras en sus operaciones de intermediación financiera actúa por cuenta propia o como agente del Gobierno Federal. Cuando lo hace por cuenta propia, asume el riesgo de las operaciones; mientras que, cuando actúa como agente del Gobierno Federal, éste asume el riesgo de las mismas. Las operaciones por cuenta propia son principalmente promovidas por el Banco; las de agente financiero, en la mayoría de los casos derivan del Gobierno Federal. La mayor parte del costo de estructura del Banco está vinculado a las operaciones por cuenta propia, las de agente financiero generan esfuerzos y costos, sobre todo en el armado y contratación del fondeo. El otorgamiento de crédito durante 1998 llegó a \$22 584 millones, de los que 44% correspondió a la función de agente financiero y 56% a operaciones por cuenta propia.

b) Programas Crediticios

En el aspecto crediticio, el banco tiene como prioridad atender a la población urbana con mayores rezagos en materia de equipamiento urbano y vivienda mediante una estrategia financiera de coordinación con programas de asistencia social. De acuerdo a la estructura programática de la cartera del Banco, los programas crediticios se clasifican en 7 grandes rubros que abarcan los tres renglones básicos de su especialización: *infraestructura, servicios públicos y medio ambiente.*

¹⁵⁴ Elaborado con datos de los Informes Anuales de Actividades de los años que se indican publicados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos un año después del que se hace referencia.

- agua potable, alcantarillado y saneamiento. Bajo este rubro se financian inversiones para la construcción, ampliación y rehabilitación y eficiencia operativa de los sistemas de agua potable, drenaje y planta de tratamiento.
- infraestructura básica. Es el financiamiento dirigido a la ejecución de obras para la modernización, rehabilitación y ampliación de la infraestructura carretera: autopistas puentes y libramientos de cuota, así como carreteras libres y caminos de acceso; ferrocarriles; puertos; aeropuertos; conducción de gas; telecomunicaciones.
- infraestructura y equipamiento urbano. Financiamiento encauzado a pavimentación y urbanización; estacionamientos, mercados y rastros; alumbrado público; recolección y confinamiento de residuos sólidos; terminales de autobuses y de carga; equipamiento municipal; centros de readaptación social; renovación y mejoramiento de la imagen urbana; parques industriales; hospitales.
- vivienda y desarrollos urbanos. Incluye financiamientos para desarrollos habitacionales promovidos por organismos públicos como son el Fovi, Fonhapo, Infonavit, Fovissste y los institutos estatales de vivienda; créditos para reservas territoriales, infraestructura de nuevos desarrollos urbanos, obras de cabecera y lotes con servicio para vivienda progresiva.
- vialidad y transporte. Financiamiento para obras de vialidad urbana; sistemas de transporte colectivo (metro; trolebús y tren ligero); autobuses de pasajeros y de carga; taxis y microbuses.
- fortalecimiento estatal y municipal. Programas crediticios y de asistencia técnica para modernización catastral; estudios y proyectos; fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales; modernización de los registros civiles y públicos de la propiedad y el comercio; información de administradores municipales.
- proyectos diversos. Bajo este rubro se incluyen los proyectos que no se asocian con los programas anteriores y se financian, básicamente, como agente financiero del Gobierno Federal.

Durante 1994 la actividad del Banco reflejó la evolución del entorno económico de México, que se caracterizó por una sucesión de eventos políticos y financieros adversos, que se dieron de manera recurrente. Sin embargo, la Institución atendió la demanda por crédito de los estados y municipios por medio de los denominados Programas Banobras. Se formularon acuerdos con los titulares del ejecutivo estatal de cada entidad federativa, con el fin de establecer Programas Integrales de Reestructuración de Créditos, incluyendo cartera del propio gobierno estatal, de sus municipios y organismos descentralizados.

Como estrategia principal a partir de mayo de 1995, la Institución diseñó y estableció un mecanismo propio denominado esquema Banobras, posteriormente, atendiendo directrices de la SHCP, se agregó un nuevo instrumento en Unidades de Inversión, en tres modalidades: Udis Fideicomiso, Udis Línea Banco de México y Udis FOAEM. Con la finalidad de: reducir la amortización acelerada de los créditos; evitar el incumplimiento y mora en las carteras, así como regularizar carteras vencidas originadas por el alza en las tasas de interés; contribuir y propiciar que los acreditados recuperaran sus niveles de pago, posibilitando con ello la continuación de sus programas de inversión y ligar acciones de asistencia técnica que coadyuvaran al saneamiento financiero y fortalecimiento de los municipios y organismos. En ese mismo año, Banobras contribuyó a resolver los problemas financieros por los que atravesaron los estados y municipios en ese año, mediante la aplicación de un complejo proceso de reestructuraciones crediticias y en apoyo a la Alianza para la Recuperación Económica -ARE-, el Banco estableció el Programa Nacional de Impulso a Obras Inconclusas, teniendo como meta terminar cerca de 1,700 obras por \$1,200 millones. 1996 fue un año de transición económica, en el que el Banco orientó su actividad al apoyo integral a los estados y municipios, mediante la consolidación de los procesos de reestructuración de su cartera, saneamiento de sus finanzas y formación de evaluadores de proyectos en apoyo a los ayuntamientos. En 1997, 1998, se caracterizó por atender los requerimientos de sus principales acreditados, con visión de largo plazo, financió obras y servicios, preparó productos competitivos acordes con la realidad. Todo ello ante la baja de la demanda crediticia y el diferimiento o cancelación de créditos. Para 1999, Banobras tenía una presencia en casi 500 municipios y 360 organismos operadores en 32 entidades federativas y en 100 ciudades medias y sus colonias populares en el país. Los créditos han sido recursos complementarios con que cuentan las administraciones locales.

c) Fuentes de Recursos

A diferencia de los bancos comerciales, la operación de Banobras, es similar a la de una financiera, no cuenta con captación directa del público a través de ventanillas, sino que obtiene sus recursos (fondeo) de otros intermediarios y de los mercados de capitales nacionales y extranjeros. Su fondeo doméstico, es a través de colocación de Bonos en Moneda Nacional, Pagarés, Depósitos a la Vista y a Plazos; del Gobierno Federal y de la línea Banxico.

Banobras es un participante importante en el mercado financiero mexicano a través de la emisión de Pagarés, Bonos Bancarios de Desarrollo; tanto en pesos como en Udis. Debido a que Banobras cuenta con el respaldo del Gobierno Federal, así como una reconocida posición financiera, Standard and Poors S.A. de C. V., ha asignado una calificación de "mxAAA" a la deuda en moneda nacional del Banco, esto le permite obtener recursos en los mercados de capitales; en condiciones favorables en cuanto a montos, plazos y tasas de interés.

Las características principales del fondeo interno fueron en 1994 el fondeo en bloque. En septiembre de ese año Bancomer fue designado banco corresponsal. En 1995 el fondeo en bloque se concentra en emisiones de papel colocados en el mercado de dinero con plazo inferior a 28 días. Las emisiones a largo plazo fueron afectadas en su colocación en ese año. Para 1996, la captación a corto plazo fue mas competitiva, representada por la emisión de pagaré bursátil y la sustitución de pasivos de corto plazo por la emisión de bonos de desarrollo a mas de un año. La institución adaptó sus estrategias de captación a las condiciones prevaletientes en el mercado interno entre 1997 y 1998, para garantizar la obtención de recursos para sus programas. En 1999 fueron colocados bonos bancarios de infraestructura, a plazos de entre 3 y 4 años. Standars and Poor's, S.A. de C. V., asignó una calificación de "mxAAA" al Programa de Emisión de Bonos Banobras, considerando que la capacidad de pago, tanto del principal como de intereses, era fuerte.

La institución diseñó mecanismos para mejorar la estructura de captación mediante la emisión de Bonos Bancarios, en 1999, debido a las condiciones desfavorables que prevalecieron en los mercados internacional y doméstico en el segundo semestre de 1998. La Tesorería de la Institución, para mantener nivelada su posición financiera, participó en el mercado de dinero. Las principales fuentes de recursos fueron la emisión de pagarés bursátiles de corto y mediano plazos, así como certificados de depósito a plazo mayor de un año revisable cada 28 días, lo que permitió al Banco minimizar el alto riesgo del mercado y al mismo tiempo mejorar el costo de captación. En esos años se implantó un programa de promoción de la Mesa de Dinero del Banco, a fin de captar recursos de clientes como la Tesorería de la Federación, empresas paraestatales y órganos desconcentrados, aseguradoras y Siefores; con ello, la Mesa de Dinero incrementó su volumen.

Respecto a su fondeo internacional, lo realiza a través de organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, o el BIRF y las líneas de Eximbank's, Bonos del Mercado Europeo, Bancos Privados, Gobiernos de países, además de agencias bilaterales. Con el fondeo externo se obtienen los plazos largos y tasas de interés más atractivas que se requieren para los créditos de infraestructura: utilizado para programas específicos en renglones tales como: agua potable, alcantarillado y saneamiento, vialidad y transporte y residuos sólidos. En moneda extranjera son importantes las líneas que se establecen con los "exim-bank's de diversos países, las cuales son utilizadas, para fondear los componentes de importación que se requieren para los proyectos de infraestructura y de equipamiento urbano.

Puesto que la mayoría de los créditos son colocados por Banobras en moneda nacional, el fondeo externo se convierte a pesos a través de diversos mecanismos de cobertura cambiaria establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Se trata de coberturas especiales de largo plazo, también Standard and Poors ha asignado una calificación de "B B estable" a la

deuda en moneda extranjera lo que coadyuva a obtener fuentes externas con fondeo de largo plazo y tasas bajas.

d) Primero y Segundo Piso

Históricamente, a diferencias de otros Bandes, Banobras ha operado, básicamente como banco de primer piso, es decir, atiende a su clientela de manera directa en los ámbitos de su especialización. Sin embargo, en algunos programas, Banobras opera como banco de segundo piso. Tal es el caso del programa crediticio para el equipamiento del transporte urbano de pasajeros, en el que financia a las empresas privadas, concesionarias o permisionarias del transporte a través de la banca comercial.

Banobras, ha iniciado operaciones de cofinanciamiento y garantías con diversos intermediarios para apoyar proyectos específicos de inversión, en donde participa el sector privado, por la conveniencia en la administración de riesgos.

Respecto al financiamiento tradicional a Estados y Municipios y a sus organismos operadores, los programas de garantías y de segundo piso solo se dan si no implica un costo financiero mayor para el acreditado y con condicionamientos de cambio estructural.

e) Subsidios Financieros y Mezcla de Recursos

Banobras, actualmente, es un Banco autosuficiente, no recibe subsidios o transferencias presupuestales del Gobierno Federal. Con su propio margen de intermediación cubre sus costos de estructura e incrementa el valor real de su capital. Desde hace varios años, tampoco otorga créditos con tasas de interés subsidiadas; ha seguido la política de aplicar las tasas activas mas bajas posibles, en tanto éstas cubran el costo de fondeo mas el diferencial de intermediación necesario. En el caso de sus programas de asistencia técnica, asume con sus propios recursos parte de los costos. Como banco de segundo piso, intensifica sus acciones de financiamiento a través de la mezcla de recursos fiscales y crediticios en apoyo de proyectos y obras de infraestructura urbana con impacto social.

Banobras, para ampliar su capacidad y competitividad para colocar programas crediticios y de asistencia técnica ha recurrido a mecanismos como la mezcla de recursos, fiscales y bancarios, aplicados en coordinación con diversas entidades gubernamentales. Se ha orientado esta mezcla de recursos a la realización de proyectos de inversión en infraestructura, servicios públicos o fortalecimiento institucional con cierta capacidad de recuperación financiera propia; debido a que estos proyectos de mezcla de recursos fiscales se han estructurado con aportaciones a fondo perdido por una o varias instancias gubernamentales y con recursos crediticios de Banobras, mismos que se han podido recuperar a costo de fondeo más un pequeño margen de intermediación. Ello ha llevado al

establecimiento de requisitos de asistencia técnica y condicionantes que busquen hacer más eficiente la inversión y fortalecer institucionalmente a las entidades ejecutoras de los proyectos. El fondeo de la parte crediticia de estos proyectos se pretende incorporar a los programas de los organismos multilaterales como son el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial.

f) Servicios Fiduciarios

En Banobras se han constituido fideicomisos, mandatos y encargos fiduciarios; algunos cuentan con estructura propia y otros son administrados por la institución. Mediante esos instrumentos financieros, Banobras impulsa y apoya los planes y programas de los gobiernos federal, del Distrito Federal, estatales y municipales, y al mismo tiempo induce una mayor participación de los sectores social y privado en los programas institucionales de fomento. Además de atender a las prioridades y encomiendas del Gobierno Federal, se propicia la formalización selectiva de fideicomisos privados de inversión, para la realización de obras y servicios públicos concesionados.

Cumple encomiendas fiduciarias por parte de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, relacionadas con la vivienda, el desarrollo urbano, el desarrollo portuario, la infraestructura carretera, aeropistas, inversión pública para construir edificios, distribución de gas natural, estudios y proyectos, capacitación, plantas de tratamiento, dotación de agua potable, prevención y control de la contaminación ambiental y desarrollo de reservas territoriales, entre otros. Ejemplo de ello es la operación del programa de rescate carretero, mandato del Gobierno Federal: se inició por medio del Fideicomiso de Apoyo a la Reestructuración de Autopistas Concesionadas -FARAC-, constituido en Banobras, que asume los adeudos de los créditos a los proyectos incluidos en el programa referido.

A partir de 1995, cobraron especial relevancia las acciones del Banco al atender sindicaturas de importantes empresas en quiebra, de un total de 10 Sindicaturas de empresas, destacan: Siderúrgica Nacional, S.A., Fabricación de Motores y Maquinados Sidená, S.A. de C.V., Tractores Sidená, S.A. de C.V., Astilleros Unidos de Veracruz, S.A. de C.V. y Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100. En 1999 atendió los siguientes encargos concursales que se encontraban en quiebra: Arrendadora Financiera Havre, S. A de C.V.; Factoring Havre, S.A. de C.V.; Aseguradora Havre, S.A.; y el Grupo Director de Empresas Mexicanas, S. A. de C.V. entre los más importantes.

En 1998, se realizaron actividades de racionalización de esos servicios, se extinguieron 35 fideicomisos, entre los que sobresalen 19 del Infonavit, constituidos para escrituración de inmuebles a favor de sus derechohabientes, así como cinco de garantía y fuente de pago de contratistas de obras públicas. Se recibieron 18 negocios nuevos y se atendieron todos los fideicomisos y mandatos encomendados por el Gobierno Federal. Para 1998 se administraron 13 fideicomisos relacionados con infraestructura de carreteras, 9 fideicomisos y un

mandato fiduciario para plantas de tratamiento de aguas residuales; en materia ambiental sobresale el fideicomiso para el Programa de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México; el fideicomiso para apoyar al Proyecto de Saneamiento del Valle de México; y en cuanto a desarrollo urbano y vivienda, se administra el Fideicomiso para Apoyar la Reconstrucción de Acapulco, Guerrero, tras el huracán Paulina. Y el Fideicomiso Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces del Poder Judicial Federal, a través del cual se han adquirido 271 inmuebles.

El patrimonio fiduciario al 31 de diciembre de 1999 reportó un saldo aproximado de \$142 mil millones, debido fundamentalmente a la administración de fideicomisos como el FARAC; los de la Administración de la Cartera Reestructurada en Unidades de Inversión; el Fondo Nacional de Habitaciones Populares; el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano; el Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios; el Fondo de Inversión en Infraestructura; el Fideicomiso para el Desarrollo Estratégico del Sureste; así como el que se constituyó, en ese año, para la Reconstrucción del Estado de Chiapas. El universo de negocios fiduciarios llegó en 1998 a 201, de los que 107 son de carácter público y 94 privados. Del total referido el 93% los administra el Banco, y el resto cuenta con administración propia.

g) Ingeniería Financiera y Banca de Inversión

Banobras, ofrece servicios de ingeniería financiera y banca de inversión a los tres niveles de gobierno, para la desincorporación de activos y empresas no prioritarias, así como para el armado financiero de proyectos de inversión y la emisión y colocación de instrumentos de deuda en los mercados de capitales. Para ofrecer este tipo de servicios cuenta con personal especializado, o contrata a consultores según la naturaleza del proyecto o se apoya en la sindicación de operaciones con otros intermediarios financieros nacionales o extranjeros.

Banobras, apoya a estados y municipios y a sus organismos prestadores, mediante procesos formales de calificación financiera, para que conozcan sus posibilidades de acceso a los mercados de capitales y puedan financiar sus proyectos de infraestructura a través de la emisión y colocación de instrumentos de deuda. También ofrece sus servicios de banca de inversión que incluye la bursatilización en los mercados de los flujos de efectivo de proyectos de infraestructura ya en operación, que a su vez, sirven para financiar nuevas inversiones.

Como parte del proyecto de reestructuración orgánico-funcional llevado a cabo por Banobras en 1998, se fortalecieron las actividades de banca de inversión, con el propósito de desarrollar proyectos de infraestructura básica, urbana y de servicios públicos en donde participe el sector privado, y de diseñar nuevos productos que

permitan identificar, diversificar y evaluar riesgos, así como ofrecer asistencia técnica especializada en la estructuración financiera de los proyectos.

Destaca en 1998, la participación de Banobras en la incorporación al Fideicomiso de Apoyo a la Reestructuración de Autopistas Concesionadas (FARAC), de los proyectos carreteros que fueron incluidos en el programa de rescate financiero del Gobierno Federal, con la suscripción de los convenios de reconocimiento de adeudos y cesión de deuda de las autopistas: Acayucan-Cosoleacaque, La Tinaja-Acayucan, Chemapa-Lechería, Cadereyta-Reynosa y Estación Don-Nogales.

Dentro de las funciones complementarias de ingeniería financiera de Banobras está la prestación, como agente financiero, en los procesos de privatización y desincorporación de empresas y activos propiedad del Gobierno Federal. Los objetivos de esos procesos son: racionalizar la estructura administrativa gubernamental, obtener recursos financieros para el gobierno federal y promover la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Banobras, tiene actualmente como uno de sus objetivos el de identificar, promover, diseñar, estructurar y financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos, con alta rentabilidad social, en los que participe la iniciativa privada, con la finalidad de contribuir a canalizar mayores recursos a dichos sectores. Además, apoya la participación del sector privado, a través del financiamiento de proyectos específicos, bajo un enfoque de riesgo proyecto, en donde las garantías tradicionales son sustituidas por una evaluación y asignación entre los participantes. El Banco ofrece diversos productos y servicios para la estructuración financiera y puesta en marcha de este tipo de proyectos: créditos de largo plazo; financiamiento de estudios y proyectos; sindicaciones, líneas de crédito contingente como facilidades de liquidez; ingeniería financiera; y banca de inversión para el diseño y armado de los proyectos.

El Fondo de Inversión en Infraestructura, FINFRA, a partir de 1995, es un importante instrumento con el que cuenta el Banco en esa área. Fue el Gobierno Federal, el que aportó los recursos para constituirlo y encargó a Banobras la operación del mismo, para promover la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura, servicios públicos y del medio ambiente y buscar un efecto detonador a través de los recursos con lo que cuenta, mismos que puede invertir en dos instrumentos: capital de riesgo y capital subordinado. Con capital de riesgo, FINFRA, participa como socio minoritario y temporal, complementa los recursos del sector privado, en proyectos en los que la escala, plazo de maduración o el riesgo involucrado hace difícil la participación del particular por sí solo. Bajo esta modalidad, se espera una tasa de retorno de su capital similar a la del inversionista privado.

Con capital subordinado, el FINFRA, puede participar en aquellos proyectos de alta rentabilidad social, pero baja rentabilidad financiera, con la finalidad de atraer a la inversión privada y obtener un retorno financiero razonable. Bajo esta modalidad, la recuperación posible del capital de FINFRA se subordina, durante la

vida del proyecto, a la del inversionista privado. Los sectores que tiene autorizados el FINFRA para participar son: autopistas de cuota; puertos y aeropuertos; agua, drenaje y saneamiento; equipamiento y transporte urbano; y recolección, disposición y reciclaje de residuos sólidos. Entre ellos, el Fondo puede participar cuando el gobierno decida su concesionamiento o contratación de largo plazo con el sector privado, a través de licitación pública. Por medio del Fondo para el Financiamiento de Estudios, Banobras contribuye a que se cuente con estudios y proyectos referidos a: ingeniería básica; impacto tarifario; evaluación socioeconómica, técnica y financiera; estudios de mercado; asesoría técnica para bases de licitación; y en general a evaluación de riesgos, que aseguren la formulación y estructuración de proyectos técnica, socioeconómica y financieramente viables, de servicios concesionados a la iniciativa privada y que son apoyados con capital y crédito de Banobras.

h) Asistencia Técnica

La mayoría de los programas crediticios de Banobras involucra condicionantes y elementos de asistencia técnica, con la finalidad de promover cambios en beneficio de las estructuras e instancias operadoras de los servicios públicos, así como de mejoras en los procesos operativos, administrativos y financieros que efectúan los gobiernos estatales y municipales. De tal forma que se eleve la eficiencia en la prestación de los servicios públicos e incremente la capacidad financiera de los acreditados mediante proyectos que aumenten la recaudación de sus contribuciones e ingresos y mejoren la eficiencia en el ejercicio del gasto.

Los programas específicos de asistencia técnica que ofrece Banobras a los gobiernos de los estados y municipios son: modernización: del catastro, del registro civil, y del registro público de la propiedad y el comercio; fortalecimiento de la administración: presupuestal, tributaria, de los servicios personales y de los recursos materiales; apoyo a la descentralización educativa y del sector salud; fortalecimiento de los organismos paraestatales y paramunicipales prestadores de servicios públicos en los renglones de: agua, residuos sólidos, transporte y vivienda; y formación de administradores municipales. Los programas específicos de asistencia técnica incluyen tres etapas principales: a) Diagnóstico general elaborado gratuitamente por Banobras para identificar procesos administrativos susceptibles de mejorar y analizar la situación financiera del acreditado. b) Elaboración de un estudio integral de modernización por parte de consultores especializados contratados por el acreditado, y c) Apoyo en la contratación de la consultoría, asistencia en la supervisión de la instrumentación de las acciones y evaluación de los resultados.

Para 1998 y 1999 se crearon y rediseñaron diversos productos para ajustarlos a las necesidades de los acreditados; se redujeron los tiempos para la elaboración de diagnósticos generales, y se simplificaron trámites con organismos financieros internacionales.

i) Evaluación de Proyectos

Banobras ofrece a los estados y municipios, asistencia técnica y apoyo a través del Fondo de Estudios y Proyectos (FEP) que con recursos federales, puede cubrir parcialmente el costo de los estudios y la contingencia de que los resultados de la evaluación sean negativos. Asimismo, en 1994, la SHCP, instituyó en Banobras el fideicomiso Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos, CEPEP, con el objeto de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, mediante el diseño y operación de un programa para capacitar a funcionarios públicos, profesores universitarios y consultores en las técnicas de evaluación socioeconómica de proyectos. En términos generales, la evaluación social de proyectos, consiste en comparar integralmente los costos y los beneficios que la sociedad espera percibir cuando realiza un proyecto, de manera que sea posible establecer criterios para decidir si debe o no llevarse a cabo. En el análisis, se consideran los aspectos financieros y se calculan los costos y beneficios sociales.

Para 1999, se orientaron los esfuerzos del CEPEP para capacitar en materia de evaluación social de proyectos; realización de estudios de evaluación social; promoción de la evaluación social como herramienta para la adecuada asignación de recursos públicos; y asesoría a los tres niveles de gobierno en el mismo tema. Desarrolló un sistema computarizado denominado Banco Integral de Proyectos, el cual tiene como objetivo contribuir en la creación de un inventario de proyectos en las diferentes entidades del país. Dicho sistema fue instalado en los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Nayarit, como parte de los mecanismos de apoyo hacia los gobiernos estatales y municipales.

3.7. Situación Financiera. ¹⁵⁵

De acuerdo al balance general consolidado al 31 de diciembre de 1997, los activos totales de Banobras ascendieron a 87,553,009 miles de pesos, de los cuales el 91% corresponde a la cartera crediticia (79,997,290 miles de pesos) y el 0.6% a activos fijos. Los pasivos totales sumaron 79,967,115 miles de pesos y el capital contable se ubicó en 7,585,894 miles de pesos.

A partir de enero de 1997 entraron en vigor nuevos criterios contables, mediante la circular No. 1343 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los cuales entre otros aspectos consideran el reconocimiento, por primera vez, de los efectos de la inflación en la contabilidad y se exige a los bancos determinar el resultado por posición monetaria. Como consecuencia de lo anterior, los resultados contables de Banobras en 1997 se vieron afectados al mantener una elevada posición

¹⁵⁵ Banobras. *Balance General Consolidado con Compañías Subsidiarias y Fideicomisos*. UDIS al 31 de diciembre de 1997. Publicado el 28 de febrero de 1998 en diario "El Financiero". México, D. F. pág. 15.

monetaria "larga", que implicó registrar una pérdida por posición monetaria neta de 948 millones de pesos, que repercutió negativamente en el resultado del ejercicio, generando una pérdida neta contable de 641 millones de pesos.

Al cierre de 1997, la cartera vencida de Banobras ascendió a 642.2 millones de pesos, con lo que se registró un índice de cartera vencida a cartera total del 0.7% y un índice de cartera vencida a cartera calificable del 2.4%.¹⁵⁶

Al 31 de diciembre de 1999 el activo ascendió a 122 mil 384 millones de pesos, de los cuales el 94% correspondió a la cartera crediticia. El pasivo fue por un monto de 111 mil 607 millones de pesos y el capital contable se ubicó en 10 mil 777 millones de pesos. Al cierre de diciembre de 1999 la cartera vencida consolidada ascendió a mil 604 millones de pesos, lo que representó el 1.4 por ciento de la cartera total. El saldo de la estimación preventiva para riesgos crediticios fue de mil 775 millones de pesos, al cierre de 1999, con lo que se obtuvo un índice de cobertura del 111 por ciento respecto de la cartera vencida. El 47 por ciento del total del saldo de la cartera de créditos, que ascendió a 115 mil 212 millones de pesos, fue destinado a actividades de agente financiero del Banco, y el 53 por ciento restante, a las operaciones por cuenta propia.

A continuación se incluyen algunos datos relevantes de la actividad del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. y otros que muestran gráficamente la derrama crediticia en las Entidades Federativas:

¹⁵⁶ Banobras. *Calificación de la Cartera de Créditos* al 31 de diciembre de 1997. Publicado el 28 de febrero de 1998. En el diario "EL Financiero". México, D. F. pág. 7

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.
Otorgamiento de Crédito por Entidad Federativa

Millones de pesos (1)

	1997		1998		1999		2000	
Total	3,736.6	100.0	2,073.7	100.0	5,618.0	100.0	6,141.1	100.0
Aguascalientes	44.5	1.2	23.2	1.1	0.2	0.0	7.2	0.1
Baja California	51.7	1.4	155.4	7.5	103.6	1.8	1,027.3	16.7
Baja California Sur	57.7	1.5	26.8	1.3	45.2	0.8	104.1	1.7
Campeche	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.7	0.1
Coahuila	21.5	0.6	89.2	4.3	112.2	2.0	50.6	0.8
Colima	37.1	1.0	0.0	0.0	11.7	0.2	44.3	0.7
Chiapas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chihuahua	66.4	1.8	376.2	18.1	0.0	0.0	32.9	0.5
Durango	50.7	1.4	31.0	1.5	40.1	0.7	169.7	2.8
Guanajuato	36.6	1.0	7.5	0.4	11.7	0.2	9.7	0.2
Guerrero	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	1.8	228.5	3.7
Hidalgo	0.0	0.0	6.0	0.3	32.7	0.6	128.3	2.1
Jalisco	24.4	0.7	117.8	5.7	85.1	1.5	92.7	1.5
México	1,054.1	28.2	57.7	2.8	48.2	0.9	1.4	0.0
Michoacán	0.0	0.0	5.2	0.3	0.4	0.0	0.4	0.0
Morelos	180.8	4.8	85.1	4.1	18.9	0.3	1.1	0.0
Nayarit	0.0	0.0	2.2	0.1	16.9	0.3	16.5	0.3
Nuevo León	86.5	2.3	25.1	1.2	45.2	0.8	100.8	1.6
Oaxaca	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Puebla	106.2	2.8	186.3	9.0	162.3	2.9	147.6	2.4
Querétaro	0.5	0.0	6.0	0.3	12.0	0.2	8.2	0.1
Quintana Roo	94.5	2.5	528.0	25.5	0.0	0.0	4.8	0.1
San Luis Potosí	0.0	0.0	3.5	0.2	7.2	0.1	23.7	0.4
Sinaloa	358.8	9.6	20.0	1.0	19.4	0.3	61.4	1.0
Sonora	1,197.6	32.1	18.9	0.9	193.0	3.4	150.0	2.4
Tabasco	223.4	6.0	167.4	8.1	6.0	0.1	15.0	0.2
Tamaulipas	4.5	0.1	22.0	1.1	463.4	8.3	605.6	9.9
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	0.0
Veracruz	27.7	0.7	34.1	1.6	11.0	0.2	26.8	0.4
Yucatán	8.7	0.2	51.7	2.5	137.0	2.4	70.7	1.2
Zacatecas	2.3	0.1	1.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Distrito Federal	0.0	0.0	25.7	1.2	3,926.7	70.0	3,004.4	48.9

Fuente: Banobras Informes Varios.

(1) solo incluye recursos propios.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.
Otorgamiento de Crédito por Programas
 Millones de pesos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	22,194	20,492	22,674	22,583	24,549	25,714
Agente Financiero	11,729	2,631	6,629	9,995	6,319	9,762
Agua potable, alcantarillado y saneamiento	1,480	189	458	247	370	764
Infraestructura básica	344	398	369	517	1,063	451
Infraestructura y equipamiento urbano	429	835	1,134	146	36	2,206
Vivienda y desarrollos urbanos	593	496	105	0	0	1,328
Vialidad y transporte	1,067	542	111	200	91	51
Fortalecimiento estatal y municipal	154	0	0	0	4,698	4,753
Proyectos diversos	7,662	171	4,452	8,885	61	209
Por cuenta propia	10,465	17,861	16,045	12,558	18,230	15,952
Agua potable, alcantarillado y saneamiento	607	322	277	312	603	703
Infraestructura básica	3,715	2,983	5,782	3,602	4,922	3,317
Infraestructura y equipamiento urbano	615	415	416	629	432	464
Vivienda y desarrollos urbanos	803	367	276	336	192	231
Vialidad y transporte	394	3,579	1,460	1,761	5,887	2,310
Fortalecimiento estatal y municipal	4,131	10,117	7,424	5,584	5,709	8,714
Proyectos diversos	200	78	410	364	485	213

Fuente Banobras *Informes Anuales*. Varios Ejercicios

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.

Cifras Relevantes

Millones de Pesos

	1997	1998	1999	2000
Balance				
Activo Total	87,553	111,861	122,384	134,773
Pasivo Total	79,967	102,399	111,607	122,732
Capital contable	7,586	9,462	10,777	12,041
Cartera total	81,125	106,182	115,921	128,305
Avales	2,577	2,078	2,025	n.d.
Programa Financiero				
Contratación de crédito	8,978	12,061	8,210	11,597
Otorgamiento de crédito	22,674	22,584	24,549	25,714
Agente financiero	6,629	9,996	6,319	9,762
Por cuenta propia	16,045	12,558	18,230	15,952
Gasto corriente	674	725	787	n.d.
Inversión física	38	18	21	n.d.
Número de empleados	1,890	1,440	1,502	1,483

Fuente: Banobras Informes Anuales. Varios Ejercicios.

Banco Nacional de Obras y Servicios y Servicios Públicos, S.N.C.
Estructura de la deuda externa por tipo de moneda

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Equivalente en millones de pesos:	50,528	41,618	44,066	60,692	61,072	66,838
Dólares norteamericanos	44,241	36,167	39,468	55,227	56,640	63,426
Franco franceses	2,323	2,028	1,646	1,922	1,381	1,202
Yenes japoneses	2,464	2,301	2,149	2,750	2,598	1,925
Marcos alemanes	1,100	864	624	649	403	285
Franco suizos	349	220	154	124	43	0
Otros	51	38	25	20	7	0
Saldos en millones de:						
Dólares norteamericanos	5,789	4,607	4,883	5,598	5,963	6,600
Franco franceses	1,487	1,344	1,215	1,092	950	882
Yenes japoneses	33,258	34,090	34,436	31,674	27,897	22,997
Marcos alemanes	206	170	137	110	83	62
Franco suizos	53	38	27	17	7	0

Fuente: Banobras. Informes Anuales. Varios Ejercicios

En el presente capítulo se abordaron principalmente los bancos de desarrollo más importantes del país. Dichos bancos cubrieron además, una función política básica en la consolidación del sistema político mexicano, pues fortalecieron el discurso de la revolución, fueron eficaces en sus políticas de intervencionismo de Estado y consolidaron el presidencialismo en México. En los próximos capítulos se retomará su desempeño y se describirán pautas a seguir para continuar con su permanencia como brazo ejecutor de estrategias de desarrollo político, económico y social.

Segunda Parte

Capítulo IV

Los Nuevos Paradigmas

1. Generalidades

El mundo ha experimentado grandes transformaciones en los terrenos de la política, la administración y la economía en la segunda mitad del siglo XX. En particular, el desmoronamiento del denominado socialismo real y la convergencia ideológica subsecuente que da lugar al predominio de la democracia liberal en las esferas de la política y de la economía. El hecho más evidente está constituido por la globalización económica, con la desaparición paulatina de fronteras arancelarias y del proteccionismo que antaño dividían en compartimentos estanco a la economía mundial.

La interdependencia entre los países, con su intercambio floreciente de bienes, servicios y fondos de inversión, se ve sustentada en el aprovechamiento de las oportunidades de comercio e inversión, en un mundo sin trabas recíprocas. Donde los capitales sin fronteras se mueven libres, por los propios intereses de los grandes dueños de consorcios; acuden a uno u otro mercado según los beneficios que se le ofrecen, no es relevante el país del que se trate, se descartan los que presenten obstáculos legales e imposibiliten su libre paso o impongan restricciones ecológicas, financieras o económicas relevantes; y la población es importante por la mano de obra que representa. La magia de los mercados integrados se ofrece como vía para elevar la eficiencia en el uso de los recursos, corregir los males del gigantismo burocrático y ensanchar los derechos o capacidades de elección de los agentes económicos y consumidores.

Tales transformaciones han dado lugar a nuevos paradigmas a nivel internacional, entendiendo como paradigma el tipo, modelo o arquetipo en los ámbitos económico, político y social. Ahora está conformado por reformas favorables al mercado; dicho modelo reconstruye la idea del Estado y crea la estructura de trabajo que permite a los inversionistas competir en la economía mundial.

La desregulación de los mercados constituye sin duda la reforma más representativa del cambio del paradigma económico realizado por los países en los últimos veinte años. Lo que ha perfilado algunos conceptos acerca de la combinación apropiada de actividades del mercado y del Estado para lograr su consecución.

No incorporarse al nuevo orden económico internacional obliga a la segregación de los mercados más dinámicos, de las redes mundiales de mercado y de la

imparable corriente de innovaciones tecnológicas; equivale a aceptar la marginación del progreso. Por lo que se implantan grandes cambios para adaptarse a los nuevos paradigmas, al universal, economía sin fronteras y modernización democrática. Implica realizar reformas que abarcan desde el sistema jurídico y de justicia, la formación de redes de seguridad social, combate a la corrupción, hasta la supervisión bancaria modernizada.

A nivel mundial predomina la idea entre los estudiosos de las ciencias sociales que la integración mundial de las economías y la propagación de la democracia han reducido las oportunidades de que los gobernantes asuman comportamientos arbitrarios y caprichosos. Los sistemas impositivos, la normatividad para la inversión y las políticas económicas son obligados a responder en medida creciente a los parámetros de una economía mundial globalizada.¹⁵⁷

La globalización es un proceso inevitable, ya no está a discusión si un país debe o no globalizarse; ahora se definen sus políticas internas para aprovechar en forma óptima sus recursos y lograr una exitosa globalización. Saltan a la vista los avances tecnológicos en telecomunicaciones e informática, lo son también en la transmisión del conocimiento lo que hace suponer una vinculación más intensa y por lo mismo más desbalanceada de la comunidad internacional en su conjunto. Aún no concluye dicho proceso, ya que han quedado al margen del aumento en el volumen del comercio internacional y de los flujos de capital alrededor de la mitad de la población del mundo en desarrollo.¹⁵⁸ Y cada vez hay más voces que reclaman las ventajas de la globalización para el grueso de la población y compaginar la tranquilidad política de la democracia con una política económica de desarrollo integral con justicia social. "Sin embargo, no deben exagerarse las dificultades relacionadas con la globalización, en particular si se comparan con los riesgos que supone la total exclusión de ese proceso. La falta de apertura tiene un precio: una diferencia cada vez mayor entre el nivel de vida de los países que han optado por la globalización y los que no lo han hecho"¹⁵⁹

La integración universal de los mercados es particularmente intensa en el sector financiero, cuyos flujos superan ampliamente al crecimiento de la producción y al comercio mundiales y llegan incluso a determinar auges o desestabilizaciones internas que en ocasiones son ajenos a las políticas nacionales. El volumen y la dirección de los movimientos de capitales están fuertemente influidos tanto por los elementos de riesgo o rentabilidad propios de cada país, como por las fuerzas que se generan en la esfera internacional.¹⁶⁰ Aunado al hecho de que la concurrencia entre empresas globalizadas lleva a producir e intercambiar donde más se abatan los costos o se obtengan ventajas especiales, independientemente de los efectos que produzcan en el ingreso, el empleo o el crecimiento de la economía. Así se

¹⁵⁷ Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1997. Resumen. "El Estado en un mundo en Transformación". Washington, D. C. E.U.A. pág. 2

¹⁵⁸ *Ibidem* pág. 13

¹⁵⁹ *Idem*.

¹⁶⁰ Nacional Financiera *Al Mercado de Valores*. "Globalización, Moneda y Finanzas". 5/98. Año LVIII. Mayo 1998. Pág. 3

abre una brecha difícil de salvar entre el dominio de una economía universal y las exigencias político-democráticas acotadas a los ámbitos nacionales.

Se ha reconocido el acrecentamiento de la inestabilidad usual de los mercados. La lista de las crisis económicas recientes atestigua que la acción colectiva de los agentes económicos está lejos de seguir comportamientos racionales. Las expectativas desproporcionadas de ganancias, validadas por amplias facilidades monetarias o crediticias han alimentado a lo largo del tiempo auges financieros insostenibles que luego revierten en desplomes ruinosos al cambiar abruptamente la conducta de los propios agentes económicos. Por lo que se han acentuado la profundidad y la frecuencia de oscilaciones cíclicas que cada vez se circunscriben menos al ámbito de un país.

Hay que señalar el hecho de que los mercados financieros registren el grado más alto de integración comparativa, a la par de realizar operaciones casi instantáneas, aprovechando la tecnología moderna de las telecomunicaciones. Eso mismo establece un contraste entre los volúmenes de liquidez mundial susceptibles de desplazarse y las reservas o las capacidades compensatorias de cada gobierno. Además, el participar en la economía mundial dificulta todavía más el control gubernamental, reduce la capacidad del Estado de gravar el capital y somete las políticas monetarias y fiscales a un examen mucho más riguroso por parte de los mercados financieros.¹⁶¹ El cambio en la tecnología ha abierto espacios y oportunidades para la desagregación de los servicios y la ampliación de las funciones de los mercados; ello ha obligado al Estado a asumir competencias no ya como proveedores exclusivos, sino como promotores y reguladores.

Ahora se considera la complementariedad del Estado y el mercado: el Estado es esencial para sentar las bases institucionales que se requieren y la credibilidad de los poderes públicos depende tanto de su previsibilidad de normas y políticas como de la coherencia y contenido con que se aplican, ambos de vital importancia para atraer la inversión privada. Los países buscan nuevos cauces de progreso, incorporándose a la integración mundial de mercados, aprovechando los mercados externos y comprometiéndose a alcanzar eficiencia y competitividad. Esta complementariedad, obliga a una transformación de estrategias e instituciones nacionales e impone cambios profundos al alterar las reglas sociales básicas y la fuerza relativa de los distintos actores económicos.

La fusión de las economías crea valores, instituciones, reglas, prácticas que trascienden los espacios nacionales y obligan o limitan la acción de los gobiernos. En tales circunstancias, se debilita el poder del Estado-Nación en tanto núcleo básico de la organización política del país. Si consideramos que la democracia se articula precisamente dentro del Estado-Nación, dando por supuesta una soberanía que, al monopolizar los medios coercitivos, es capaz de servir a las demandas de su población sin interferencias ajenas. Por eso, al debilitarse la soberanía del Estado-Nación por aceptar reglas, intereses o compromisos

¹⁶¹ Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1997. Op. Cit. pág. 13.

foráneos, se segregan funciones cada vez más amplias de lo que antes constituía jurisdicción propia del juego democrático del país. En consecuencia, la democracia, resulta empobrecida, formalizada, frente a la explosión de las libertades económicas individuales, donde no tienen posibilidad de expresión los reclamos sociales de los desempleados o de las clases empobrecidas y sólo en espera, aunque de largo plazo, de una fuerza sucedánea equilibradora, constituida por estatutos universales sobre los derechos humanos. Sin embargo, el Estado no debería abdicar a la función de equilibrar las diversas fuerzas sociales.

El Estado-nación, entendido como población, gobierno central y territorio en la definición tradicional o clásica, seguirá siendo un actor central en el próximo siglo. Dejará de ser propietario y pasará a ser promotor, regulador y normativo; deberá alejarse de las burocracias costosas y de las regulaciones excesivas; deberá garantizar los derechos patrimoniales, monitoreados internacionalmente; será un Estado diferente. Donde la problemática interna del país, a la que se sumará la externa, no se resolverá mágicamente a través de los mecanismos del mercado global. En muchas ocasiones el Estado tendrá que intervenir, no para deformar los mercados sino para crearlos. Sólo un Estado fuerte, normativo, puede garantizar las condiciones de libertad de los mercados. Los mercados abiertos demandan normatividad muy compleja y vigilada por la autoridad. Es aquí donde el Estado y la globalidad se pueden complementar, no competir.

2. El Papel del Estado en el Desarrollo.

El mundo ha cambiado, y con él cambian también las ideas sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y social. Ahora importa más lo cualitativo, que lo cuantitativo; no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones sino su eficacia para atender las necesidades de la población. "A fin de elevar el nivel de bienestar de la población, tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente".¹⁶²

En muchos países la función del Estado está evolucionando hacia una actitud menos intervencionista y que facilite más la acción de los particulares, participando más como promotor y supervisor del entorno. Pero también, las naciones líderes en el proceso global mantienen políticas de fomento que apoyan la producción para el consumo interno y producción para la exportación haciendo realidad el desarrollo estable.

La experiencia internacional confirma la necesidad de crear el ambiente propicio para incrementar la inversión interna, de tal manera que el aumento de la capacidad productiva y de la productividad eleve el nivel de bienestar de la mayor parte de su población y se combata la pobreza extrema. Por lo que el Estado es responsable de mantener el desarrollo, eliminar la pobreza y adaptarse al cambio.

¹⁶² *Ibidem* pág. 3

“Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios – y las normas e instituciones- que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social. Aunque hace cincuenta años muchos hablaban en términos muy semejantes, entonces estas ideas en general involucraban el protagonismo del Estado en el proceso de desarrollo. Lo que la experiencia nos ha enseñado desde entonces es bastante diferente: el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso”¹⁶³ “Si bien es posible lograr un Estado más eficaz, el proceso es lento y requiere un compromiso político inquebrantable.”¹⁶⁴

*“A través del tiempo se ha demostrado que aun la más mínima expansión de la capacidad del Estado tiene efectos enormes en la calidad de vida de la población, entre otras razones porque las reformas tienden a crear su propio círculo virtuoso. Las pequeñas mejoras en la eficacia del Estado dan lugar a niveles de vida más altos, lo que a su vez sienta las bases para nuevas reformas y una mayor expansión del desarrollo.”*¹⁶⁵

El inicio del siglo obliga a una crítica propositiva del desarrollo. El desarrollo económico es hoy un concepto mucho más complejo. El desarrollo implica, además de una mejor distribución del ingreso, mejor calidad de vida, de educación, mejores oportunidades para todos. Ante la imposibilidad de abordar simultáneamente todos los objetivos, hay que establecer un marco, que sea flexible, para adaptarse a las distintas circunstancias de cada región, estado o municipio. Es preciso fijar prioridades, emprender medidas paulatinas de acuerdo con la capacidad financiera y humana y el orden secuencial necesario para conseguir los objetivos. Sin embargo, si se quiere lograr un desarrollo estable, equitativo y sostenible, se deben abordar todos los requisitos dentro de un marco integral, señalando cuáles medidas deben tomarse antes que otras.

El Banco Mundial, establece cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, compartido, y que resulte en la reducción de la pobreza: a) establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; b) mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; c) inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; d) protección de los grupos vulnerables; y e) defensa del medio ambiente.¹⁶⁶

¹⁶³ Ibidem pág. 1

¹⁶⁴ Ibidem pág. 14

¹⁶⁵ Ibidem pág. 17

¹⁶⁶ Ibidem pág. 4

El Estado define las políticas y normas aplicables a sus gobernados, sin embargo sus decisiones se ven día a día más influenciadas por los acontecimientos mundiales y los acuerdos internacionales. Por ello se debe reconocer que los desafíos por venir requieren una eficaz participación del Estado:

- ❖ gobierno bien organizado y honesto.- para eso hace falta el fortalecimiento de la capacidad, un sistema legislativo abierto y reglamentación transparente, funcionarios debidamente capacitados, remunerados y honestos.
- ❖ sistema legal y jurídico eficaz.- asegurarse de contar con un régimen eficaz contractual, de propiedad, del trabajo, de quiebras, códigos comerciales, leyes sobre derechos individuales y un sistema legal cabal administrado con eficacia, imparcialidad y honestidad.
- ❖ sistema financiero bien organizado y supervisado.- aceptado a nivel internacional que rija a todas las instituciones financieras y mercados de capital, con información y transparencia, especialistas y supervisores debidamente capacitados, así como normas contables y de auditoría internacionalmente aceptadas.
- ❖ red de seguridad social y programas sociales.- ya sea mediante estructuras informales o programas públicos atender a todos los sectores de la población de acuerdo a sus peculiares características para restablecer el sentido de comunidad y unión de la sociedad. Las redes formales de seguridad responden a la forma temporal de abordar el fracaso de las políticas macroeconómicas incapaces de mantener el pleno empleo en la economía.
- ❖ instituciones de educación y de conocimientos.- lo más importante para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Se debe comenzar por el acceso universal en igualdad de condición genérica a la educación primaria, así como el sistema abierto y competitivo de educación secundaria y terciaria. La construcción de escuelas, los planes de estudio modernos orientados a la era tecnológica, y las necesidades reales del mercado local, así como la capacitación y supervisión eficaces de los docentes. La educación de adultos, la alfabetización, el aprendizaje permanente, la educación de los indígenas sin imponerla.
- ❖ cuestiones relativas a la salud y población.- evitar que su capacidad sea disminuida, llegar a todos los sectores de la población y a todos los lugares del país, pública y privada para evitar que la salud sea un obstáculo al desarrollo equitativo y el crecimiento.

- ❖ infraestructura.- abastecimiento de agua y alcantarillado, energía, carreteras, transporte y telecomunicaciones, desarrollo sostenible en cuestiones ambientales y culturales, estrategias para zonas rurales, urbanas y para el sector privado.

El desarrollo no es un proceso automático; demanda acciones humanas, estrategias que induzcan, que procuren las condiciones para una actividad económica eficiente y redistributiva. La sociedad civil, en todas sus formas, probablemente sea el factor más importante para el desarrollo. Si bien puede no serlo por su contribución monetaria, sí lo es por el aporte humano, su experiencia e historia. Por su naturaleza, es algo desorganizada, en razón de la diversidad de grupos que la integran, pero sus distintos proyectos e iniciativas suelen ser eficaces y de gran arraigo. Sin embargo, no hay un definido deslinde de responsabilidades en lo que respecta a algunas organizaciones no gubernamentales o religiosas. Por lo que una mayor cooperación con los gobiernos, los organismos multilaterales y bilaterales y el sector privado sería de provecho.

3. El Papel del Estado Mexicano en el Desarrollo.

Por mandato constitucional, el Estado tiene la responsabilidad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. Por lo que debe garantizar que el proceso de desarrollo sea de manera global. Lo compromete a participar en el desarrollo de sectores, actividades y regiones fundamentales para la economía nacional, supliendo aquellos espacios donde las organizaciones sociales no estén presentes en los niveles donde sean requeridos.¹⁶⁷

Durante un largo período de casi seis décadas, interrumpido bruscamente en 1982, el desarrollo económico de México se cimentó con niveles crecientes de inversión pública, materializado en obras de infraestructura territorial, estimulado y sostenido mediante la creación y constante ampliación de instituciones de crédito público, especializadas en particulares campos económicos, claramente delimitados para su acción promotora. Las instituciones funcionaron con capitales y recursos aportados por el gobierno federal, ya propios o intermediados con su aval, operaban por decisión gubernamental en actividades y con sectores empresariales explícitamente definidos, de mayor riesgo relativo que aquellos en los que se involucraba la banca comercial, y ofrecían tasas de interés menores y plazos de amortización mayores que los que ofrecían los bancos privados, con sus propios recursos e indiscriminadamente, a actividades deprimidas que el interés nacional iba aconsejando conservar e impulsar, o bien realizar, innovadoramente dentro de la estructura productiva del país, grandes proyectos que normalmente requieren de largos períodos de construcción y de maduración rentable.

¹⁶⁷ Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde 1917, la propuesta federalista estuvo acompañada de la creación de instituciones financieras encargadas de poner en práctica sus planteamientos. En México, las modalidades y los niveles particulares de participación estatal dependieron de muchos y complejos factores históricos. No obstante, la mayoría de los analistas coinciden en que el principal elemento que parece explicar la acción estatal se localiza en la insuficiencia de los mecanismos del mercado para garantizar, por sí solos, el desarrollo más o menos equilibrado y sostenido de largo plazo. Así, la vasta acción estatal se fue imbricando en el desarrollo. Primero, modernizando las instituciones financieras, monetarias y crediticias para, después, integrar la economía por medio de carreteras y otras vías de comunicación; segundo, remodelando la vieja estructura agraria y, tercero, impulsando la industrialización con los mecanismos y capitales necesarios. El Estado, de esta manera buscó, mediante esa remodelación económica, relacionar el aparato de financiamiento público y la orientación del gasto público, con las necesidades de industrialización.

El Estado, como un agente más en el mercado, justificaría su intervención, no sólo como apoyo a la inversiones privadas y a la creación de externalidades por medio de la infraestructura, sino además, remplazaría al sector privado, asumiendo riesgos y promoviendo nuevas inversiones. La intervención estatal, con base en la política económica, ha modelado con contradicciones y vaivenes, mediante diversos instrumentos, el sistema económico, imponiéndole cierto dinamismo, reduciendo los efectos de fenómenos negativos y promoviendo ciertos sectores y grupos. Como elemento fundamental, la fundación de bancos de desarrollo y promoción de las exportaciones, como Nacional Financiera (1933), algunos bancos como: el Banco de Crédito Ejidal, Agrícola y Ganadero (1935), el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937), el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1933) y el Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial (1936), que operaron en condiciones de créditos blandos. En el mismo sentido se debe considerar la creación de un gran número de empresas y organismos descentralizados. Con sus empresas y bancos el sector público fue, factor clave en la explicación del alto dinamismo de la economías durante un amplio periodo, propiamente desde 1950 hasta 1970.

La transformación jurídica e institucional de la banca mexicana, comercial y de desarrollo, en los años setenta, trajo consigo reestructuraciones y cambios profundos que se acentúan a partir de 1982, cuando se decreta la nacionalización bancaria y hasta 1991. Los profundos cambios en el sistema financiero mundial, como la internacionalización de capital, la liberación de los mercados, la globalización de los servicios, la aparición de nuevos intermediarios, el surgimiento de novedosos productos y servicios y la incorporación de tecnologías muy avanzadas, fueron el entorno que tuvo México para emprender, a partir de 1988 la modernización del sistema financiero. Se inicia la reforma financiera en 1989 con las modificaciones a la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito y, a mediados de 1990, se restablece el régimen de banca mixta, que redefine estructuralmente el sistema financiero nacional.

En el ámbito financiero, las reformas tuvieron como objetivo contribuir al funcionamiento eficiente del sistema financiero, procurando la adecuación de las políticas y las instituciones al ritmo de la liberalización y la apertura de la economía, a fin de que los intermediarios financieros se constituyeran en instrumentos confiables de movilización de recursos financieros dentro y fuera del país. Sin embargo las crisis que ha tenido México, especialmente la del año de 1995, puso de manifiesto la fragilidad y alta vulnerabilidad del sistema financiero a los movimientos de capitales internacionales. Los flujos masivos de capitales que llegaron a México, en los últimos años, atraídos por el diferencial de las tasas de interés y la mayor rentabilidad de nuestro mercado, tuvieron un comportamiento altamente especulativo, que se hizo evidente al producirse la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos. Este hecho provocó la retracción de los flujos financieros hacia nuestro país, y se conjugó con acontecimientos de carácter político y social, que incidieron adversamente en las expectativas de los inversionistas extranjeros. Este fenómeno conocido como "efecto tequila", puso de manifiesto las dificultades que generan los movimientos de capitales de corto plazo, altamente peligrosos por su elevada volatilidad y por los efectos perturbadores en la estructura y finanzas del país. Situación difícil que requirió la ayuda de organismos financieros internacionales y políticas de ajuste del gobierno mexicano. Con dicha experiencia mexicana y las crisis subsecuentes a nivel mundial, se hacen evidentes los peligros que entrañan el avance acelerado del proceso de globalización financiera y la volatilidad de los capitales internacionales.

La política de reformas estructurales, -iniciada a mediados de la década pasada en México- tampoco ha producido los resultados esperados. Ahora la pobreza y la distribución del ingreso se han agudizado, sin poder eliminar bien a bien la inflación y las devaluaciones recurrentes. La globalización de los mercados nos ha producido otra serie de problemas que han terminado por complicar aún más la aplicación efectiva de las políticas económicas.

En nuestro país, las últimas dos décadas se han caracterizado por reformas a las políticas y estrategias de desarrollo que revelan un auténtico cambio del modelo de desarrollo y del papel del Estado en la economía, dado por adaptar las estructuras productivas a las nuevas condiciones creadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el avance del proceso de globalización e internacionalización de la economía mundial. Bajo este nuevo modelo, la responsabilidad de impulsar el crecimiento recae sobre las exportaciones y la inversión privada, limitándose la inversión estatal aún en el campo de la infraestructura económica, tecnológica y social. Ahora el Estado asume el papel de coordinador de las inversiones públicas y privadas, así como de las inversiones en capital fijo y humano, adoptando para ello medidas de fomento indirecto de la inversión privada y participando de manera activa en la regulación de los monopolios naturales y la promoción de la competencia. De esta manera el gobierno mexicano decide, desde hace más de una década, disminuir y eliminar subsidios crediticios y al mismo tiempo no promover ni emprender con su iniciativa y concurso directo proyectos para llenar los huecos prioritarios que la estructura económica tiene y el país resiente. Mantiene firmemente la tesis de no

intervención directa en la economía y confía en que el desarrollo del país lo hará, principalmente, la inversión extranjera directa y, marginalmente, el sector empresarial nacional, apoyado en los créditos que obtenga del exterior.

Con este modelo de crecimiento económico, México se ha depauperado porque se han estancado tanto los ingresos por habitante, como las oportunidades de empleo y ascenso social. Todas ellas causas de un fenómeno iniciado en los años 80, a partir de que se decidió cambiar de un esquema de crecimiento hacia dentro a otro hacia afuera, y que por sus características beneficia a muy pocos mexicanos. Este cambio tuvo consecuencias. En primer lugar, los favorecidos son grupos en número limitado, los exportadores, centralmente. Los perjudicados son, en cambio muy numerosos: toda la pequeña y mediana industria, los campesinos y pequeños agricultores que no podían resistir una competencia abierta, sobre todo en ausencia de políticas de reconversión productiva. Para la gran mayoría de las industrias mexicanas, sólo hubo una forma de ajustarse al cambio: reduciendo o cerrando operaciones o despidiendo mano de obra. En segundo lugar, con el cambio del modelo de crecimiento económico, el Estado deja de ser el responsable primario del desarrollo y de impulsar una política social equitativa.

Al cambiar los objetivos del crecimiento económico, se observa un estancamiento en la creación de empleos netos, es decir que las nuevas oportunidades laborales no logran cubrir en número las que se dan de baja. Por lo que el México actual, vive una época de transición en donde ya no se buscan los objetivos de crecimiento y empleo, sino de estabilidad en detrimento del crecimiento, el crecimiento de ingreso por habitante se ha estancado prácticamente en las últimas dos décadas. El sector moderno de la economía, no ha absorbido prácticamente la creación de empleo neto, desde 1982 a la fecha; producto de ello es el hecho de que el 60% de la fuerza de trabajo en México se encuentra en el sector informal, como campesinos marginados y vendedores ambulantes en las esquinas de las ciudades. Son habitantes que quedan fuera de todo régimen de protección social y a la vez no pagan impuestos. Todos estos fenómenos convergen y dan como resultado la disminución de las oportunidades de ascenso social, el empobrecimiento de estratos cada vez más amplios de la población, y la concentración en la distribución del ingreso.¹⁶⁸

En la crisis actual que vive el Estado-Nación en nuestro país están involucrados distintos agentes que la han propiciado, no es exclusivo el contexto inmediato dentro del territorio, sino parte de una transformación a nivel mundial del fin del milenio y que nos arrastra desde hacia varios años. En los últimos decenios del siglo XX está habiendo una crisis de patrón para concebir al Estado.

¹⁶⁸ Ibarra Muñoz, David. "El modelo depauperca.". *Reforma*. 12. Octubre 1998. Sec. A. México, D.F. pág. 4

*"En la cultura occidental a la cual pertenecemos hay ciertas ideas básicas del Estado. El estado es considerado como el resultado de un contrato de una suma de individuos iguales entre sí y también es visto como una entidad homogénea en donde todos sus individuos comparten una misma cultura y unos mismos valores y se adhieren a unos mismos valores superiores."*¹⁶⁹

Esto es lo que hemos heredado del patrón cultural occidental y bajo este patrón se formó nuestro Estado Nacional. Lo que vive actualmente nuestro país es una crisis profunda de todo un modelo de Estado -nación que nace en México desde la Independencia-: el Estado, que basa su unidad en un proyecto sustantivo que considera común, pero ese proyecto generalmente es forzado, ideado por un grupo dominante en la sociedad que se impone a todos los demás. En el caso de México fue el proyecto del grupo liberal que triunfó a mediados del siglo XIX, y que restableció la República posteriormente a su victoria con los conservadores, es ese proyecto liberal, el que se presenta como proyecto nacional. Se trata de una cultura ya nacional: la mestiza criolla, la que se impone a las culturas indígenas. Después de la Revolución de 1910, continúa esta visión del país.¹⁷⁰

Frente a la concepción de un Estado homogéneo se plantea la concepción de un Estado basado en el resultante de muchas diferencias, diferencias de múltiples, diferencias culturales, sociales, de concepciones de vida, etc. Estamos teniendo una concepción del Estado que difiere y rompe con la concepción de la modernidad que habíamos generado y que estuvo en el nacimiento de nuestra nación. Es ese modelo de Estado el que está en crisis profunda, no se trata de un momento de transición hacia formas o sistemas de gobierno más o menos reformados, hay una profunda crisis de nuestro Estado, de largo alcance. La crisis es de estructura y no de coyuntura.¹⁷¹

Se requiere de una respuesta a esta crisis: hay que formar un Estado plural, respetuoso de todas las culturas y por lo tanto, también, de todos los proyectos de nación que puedan darse. La unidad no puede basarse en un proyecto de nación o en una cultura frente a otra, tiene que darse justamente en la decisión de cooperar con las distintas culturas, colaborar en un solo proyecto que nacería de la colaboración entre todos ellos. Un nuevo proyecto nacional con el cual podamos identificarnos -porque reúne toda la diversidad en un solo proyecto común-, ésta identidad debe ser construida, elegida libremente y coherente con nuestro pasado histórico que proviene de muchas culturas, la occidental, la indígena, incluso la cultura africana; es un pasado complejo, diverso, que comprende muchas concepciones del país.¹⁷²

¹⁶⁹ Gaspar, Fernando. "La crisis es de estructura no de coyuntura". Entrevista a Luis Villoro, en *Enfoque*. Magazine. No. 246. 4 de octubre 1998. *Reforma*. México. D.F.

¹⁷⁰ Ídem.

¹⁷¹ Ídem.

¹⁷² Ídem.

Para enfrentar esos cambios se requiere contar con un Estado eficaz porque la apertura ha convertido nuestro mercado interno en uno internacional, y por lo mismo requiere de un aparato productivo nacional y moderno en su conjunto. Que realice la tarea de armonizar la macroeconomía con la microeconomía y de considerar junto a los objetivos anti-inflacionarios los del crecimiento y el bienestar social. Evitar el despilfarro y el gasto desenfrenado que no tienen en cuenta la restricción de recursos ni la política fiscal. No se puede adoptar un sistema en que los aspectos macroeconómicos y financieros se consideren independientemente de los estructurales, sociales y humanos y viceversa. De igual forma equilibrar las finanzas públicas; controlar y abatir el nivel inflacionario; contar con una firme política monetaria; contar con un sector exportador dinámico y creciente; tener un perfil de deuda que no crea presiones; incrementar el ahorro interno de manera constante; disminuir la proporción del déficit corriente de la balanza de pagos; contar con un tipo de cambio flotante; y registrar las reservas en divisas más altas en la historia. De igual modo, es de vital importancia clarificar consensualmente las funciones públicas y las del mercado.

*“México terminará el siglo con un poco más de 100 millones de habitantes. En los siguientes 20 años la población será de alrededor de 130 millones, de la cual 49% será económicamente activa, lo que compromete a la creación en ese lapso de 25 millones de empleos, un promedio anual de 1.25 millones. Para hacerlo, y simultáneamente incrementar los esfuerzos para abatir la pobreza extrema que tanto agravia, se estima que se requiere duplicar el PIB cada 10 años, acerca de lo cual, por cierto, ya existe un antecedente en México durante un periodo de 30 años. El ahorro interno, que ahora representa 21% del PIB, deberá llegar gradualmente a más de 30% en el año 2020. También, como condición básica, se requiere aumentar al menos al doble la escolaridad media, así como quintuplicar en ese lapso la inversión nacional en investigación y desarrollo, en un milenio que privilegiará al conocimiento y a los avances tecnológicos”.*¹⁷³

Ello justifica política, administrativa, económica y socialmente la intervención gubernamental en la economía, que frente a los nuevos paradigmas y la propia problemática se acota a sólo garantizar el correcto funcionamiento de los mercados, éstos al tener la libertad de acción dada por los prototipos mundiales evitan o posponen la atención de prioridades nacionales, lo que provoca rezagos que se traducen en graves limitaciones para el crecimiento y por ende severos desequilibrios sociales. Esto da una importancia decisiva a la actuación estatal, tanto para hacer frente a esas conmociones como para ayudar a los individuos y a las empresas a aprovechar las oportunidades que brinda el mercado mundial; con políticas de largo plazo que den prioridad al empleo, al crecimiento de ingresos y

¹⁷³ Nacional Financiera. *Memoria del 65 Aniversario. “Experiencia para el futuro”* Pág. 418.

al uso de instrumentos básicos, como es una política industrial adaptativa y estrategias que garanticen la movilidad social.¹⁷⁴

4.- Importantes Obstáculos al Desempeño de los Bandes.

4.1. Ajustes Macroeconómicos.¹⁷⁵

El proceso de liberalización financiera se inicia en México de la mano de la apertura financiera. Es propiamente con el auge del endeudamiento externo de los años setenta que se modifican los flujos de dinero y capitales, se organiza la intermediación financiera y la política financiera como un todo. Dichos cambios se dieron, entre otros, con la aparición de la banca múltiple a principios de los setenta, con lo que se reorganizó todo el sector de servicios financieros y se concentró la mayor parte de los recursos en unos cuantos grupos.

La llamada crisis de la deuda externa con sus múltiples efectos y causas, como la baja internacional de los precios del petróleo y de otras materias primas; la coyuntura recesiva y la prolongada atonía de la economía mundial y del comercio internacional, aunadas a la medida estatizadora de la banca privada nacional decidida en el último episodio de una administración gubernamental y la inminencia de un cambio de gobierno, trastornaron todas las expectativas, todas las magnitudes macroeconómicas y redujeron drásticamente los ingresos fiscales, las reservas del país y los flujos del exterior. Todo ello llevó al gobierno a decidir un muy drástico frenaje de la economía, con un repentino, acelerado y generalizado descenso empobrecedor.

La negociación de la deuda externa mexicana pactó una prolongada austeridad presupuestaria, extremadamente severa para una economía en donde existía la preeminencia del gasto y la inversión gubernamentales. Esa austeridad, fue en su primera parte para eliminar y revertir hasta superávit los déficit presupuestario y de comercio. Tales reducciones, en la lógica de los acreedores, evitarían o disminuirían, por un lado, la necesidad de otorgar nuevos préstamos, y por el otro, propiciarían saldos positivos de divisas para el pago de intereses de los créditos ya concedidos. Los candados presupuestarios que la austeridad pactada impuso, llevaron, entre otras medidas de impacto, a la cancelación del papel del Estado como promotor inversionista en la industria. Pero no sólo a esto, sino también a la venta o cierre de sus empresas industriales que, por la inflación desatada, requerían año con año de sumas crecientes para capital de trabajo o bien para resarcir pérdidas por devaluación o para emprender modernizaciones y ampliaciones.

¹⁷⁴ Ibarra Muñoz, David. Op. Cit. México, D.F. Pág. 4.

¹⁷⁵ Este apartado se elaboró con base en: Ortiz Martínez, Guillermo. La Reforma financiera y la desincorporación bancaria. Una visión de la Modernización de México. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C. V México. 1994. 363 págs.

En la década de los ochenta, la actividad de los bancos comerciales se enfocaba casi exclusivamente a la captación de recursos, que se canalizaban prácticamente en su totalidad al financiamiento del déficit del sector público y a actividades consideradas prioritarias -las que se conocen como "cajones" selectivos de crédito- recibiendo una atractiva remuneración. Con las medidas desregulatorias, entre las que se destaca la libertad para que los bancos puedan fijar sus tasas de interés activas; la fuerte reducción del encaje legal; la exención de canalizar recursos a ciertas actividades; aunados al saneamiento de las finanzas públicas; menores necesidades financieras del gobierno, que hicieron relativamente menos atractivos los títulos públicos; mejoramiento de las condiciones de estabilidad que favoreció el proceso de "reintermediación financiera" y la disponibilidad de fondos prestables en poder de los bancos aumentó de manera significativa, de modo que éstos se vieron forzados a recobrar la habilidad para otorgar crédito voluntario, principalmente al sector privado, tanto de consumo como para otros propósitos. La actividad crediticia de los bancos comerciales se había enfocado a la obtención de márgenes financieros traducibles en una alta rentabilidad respecto al capital pagado por su adquisición, orientados a actividades de bajo riesgo y corto plazo. Este fenómeno de aversión al riesgo se acentuó debido a las experiencias de cartera vencida, resultantes de comportamientos bancarios imprudentes y de la disminución de la actividad económica.

La deuda externa pública a cargo de la banca de desarrollo creció rápidamente durante esos años. La "crisis de la deuda" de 1982 y el cierre del crédito privado internacional afectaron con mayor fuerza a los bancos de desarrollo, tanto por su nivel de deuda y el perfil de vencimientos como por su papel de agente financiero del gobierno en la contratación de deuda externa que se vió de inmediato limitado, mientras se buscaba aumentar el crédito procedente de organismos multilaterales. La "crisis de la deuda" y la nacionalización bancaria de 1982 contuvieron durante un tiempo el proceso de liberalización y apertura financiera, pero no se dio marcha atrás. Es propiamente con la última renegociación de la deuda externa de 1989 cuando se da una nueva etapa de ese proceso. Así, se desregulan las tasas de interés y todas las comisiones por servicios financieros; se retira el mecanismo de encaje legal y su remuneración y se sustituye por un método de "coeficiente de liquidez" que finalmente también se elimina, y se permite la participación de extranjeros hasta por 30% del capital accionario de la banca y de las casas de bolsa. La banca de desarrollo inicia en esta etapa de la liberalización financiera una profunda transformación, acorde con las áreas que abarca la reforma financiera emprendida:¹⁷⁶

¹⁷⁶ Aspe Armella, Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica". Textos de Economía. Fondo de Cultura Económica. 1993. Pág. 74

- La desregulación de las tasas de interés y el retiro del mecanismo del encaje legal modifican 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 replantea las condiciones de operación eficiente y los términos de la competencia, así como la decisión del gobierno de que la banca de desarrollo funcione únicamente como banca de segundo piso.
- 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.

El proceso de ajuste macroeconómico y de cambio estructural durante los primeros años de los noventa se ha basado en el ingreso de capitales externos, factor determinante para cerrar cuentas con el exterior e incrementar las reservas internacionales, ambas favorecedoras a la colocación de acciones y bonos mexicanos entre extranjeros. La apertura comercial combinada con la política cambiaria -minidevaluaciones-, ambas pilares del programa anti-inflacionario, trajeron consigo el incremento de las importaciones. Para 1993, la economía mexicana empezó a mostrar signos importantes de descenso en sus fuentes de financiamiento y de estancamiento económico; mientras que la banca de desarrollo aumentaba su contratación de recursos externos, la banca comercial buscaba el apoyo de la de desarrollo para compartir los síntomas del paro económico con descensos en sus utilidades e incluso acelerado incremento de la cartera vencida.

En los últimos años se observa que la restricción de financiamiento en la economía mexicana está conduciendo, de manera obligada, a la apertura financiera que convierte la deuda privada en moneda extranjera, en movimientos de cartera entre bancos y empresas; por lo que no se está exento de un alto riesgo de crisis financieras, que según se ha previsto, pueden ser controladas por las autoridades financieras con el apoyo, entre, otros de la banca de desarrollo, mediante el refinanciamiento parcial y selectivo de la cartera vencida de la banca comercial, del apoyo a la bursatilización de alguna otra parte de la cartera, e incluso, se requiere del apoyo tanto del Banco de México, como del prestamista de última instancia en dólares, la Reserva Federal estadounidense. -como se observó, por primera vez en el primer trimestre de 1994 con la ampliación de la línea de crédito de la Reserva Federal para el Banco de México y que fue decisivo para estabilizar el tipo de cambio-. Por ello, si bien la defensa de los intereses de los intermediarios financieros nacionales está presente en la estrategia gubernamental, también lo está la participación de los intermediarios financieros extranjeros en el mercado mexicano. Esta cuestión se ha manejado como necesaria y deseable, pero en realidad se observa imprescindible para sostener el modelo económico vigente.

De dicha manera, la vía de estabilización de la economía por la que los recientes gobiernos federales optaron es la de la integración. Este proceso integrador de México con el norte de América, en particular con los Estados Unidos, se efectúa no sólo por el TLC; además, por los intereses de algunos sectores estadounidenses y también de algunos grupos económicos nacionales. El tratado se convierte, en un instrumento para regular y normar en alguna medida dicha integración. En este marco de la integración financiera, la banca de desarrollo tiende a disminuir aún más su presencia en el mercado financiero. Su participación en el financiamiento de la inversión productiva, sólo ha dependido, en los años recientes, de los "nichos" que algún intermediario privado nacional o extranjero no pueda atender. Pero no un "nicho" que garantice términos de retorno y rentabilidad de mercado. Aunque, como banca de segundo piso ha apoyado el fortalecimiento de los intermediarios financieros privados frente a los cambios que ha impuesto el TLC.

Otra etapa en la apertura y liberalización financiera se inició cuando los términos de la apertura del sector financiero se pactaron, hacia mediados de 1992, en la negociación del TLC. Desde ese momento los intermediarios, los reguladores y el gobierno fueron buscando avanzar en las modificaciones para adecuarse a las nuevas condiciones de la competencia que el TLC implicaba. De esta forma el sistema financiero en México, quedó comprometido con el TLC a continuar con la apertura.

Para la década de los noventa, el sistema financiero mexicano se caracteriza por su elevada concentración, por la persistencia de altos márgenes y estructuras muy costosas, que han constituido un obstáculo para alcanzar mayores niveles de crecimiento del ahorro interno y de la inversión. Igualmente, la banca privada continúa evaluando los criterios con un enfoque de alta rentabilidad, bajo riesgo y corto plazo,¹⁷⁷ dando lugar a una gran concentración de créditos en pocas actividades y empresas, lo que merma el crecimiento productivo. Ello se contrapone a la necesidad económica y social de mantener e incrementar la competitividad de la industria nacional y también a la de integrar la planta productiva con el fin de que siga participando en los mercados internacionales de bienes y servicios.

La crisis económica de 1995 es, sin duda, en nuestro país, la principal responsable del quebranto bancario: en ese año se desplomaron tanto los bancos privados como los gubernamentales. Entre los bancos privados quebraron por igual las instituciones bien administradas y las mal manejadas, ningún banco puede sobrevivir a un cambio de expectativas económicas tan profundas como el que tuvo lugar en 1995. De una predicción de 4% de crecimiento e inflación, pasó

¹⁷⁷ Durante décadas los bancos se habían dedicado al negocio de prestarle a un solo cliente, el gobierno, el cual pagaba pequeños márgenes sobre la tasa de captación pero sin dejar nunca de cobrar deudas. En los años noventa, sin embargo, el gobierno redujo sus requerimientos de crédito, en parte porque utilizó los ingresos de las privatizaciones para retirar deuda y en parte porque eliminó su déficit de gasto y generó un superávit. Ante la desaparición de su cliente principal los bancos se vieron obligados a utilizar sus recursos para ofrecer crédito a empresas privadas y personas físicas.

a un desplome del 6% en el producto interno bruto y a un aumento en los precios de más del 50%. Las tasas pasivas de interés aumentaron de 13% en diciembre de 1994 a 100% en febrero de 1995. Sin embargo, el quebranto bancario no es privativo de la crisis económica del 95, habría que añadir la privatización de la banca en un ambiente de liberalización financiera sin que hubiera los procedimientos adecuados de otorgamiento de crédito ni las instituciones de supervisión.

La privatización de la banca se hizo en un tiempo corto (prácticamente cinco años), destaca el hecho de que se restringió la participación de inversionistas extranjeros. En un par de años se vendieron 19 bancos. No se contó con tiempo para consolidar las instituciones ni para permitir una transición ordenada a las nuevas administraciones privadas. Por otra parte, los bancos sólo podían ser comprados por unos cuantos mexicanos ricos, la mayoría de los cuales carecían de experiencia en el negocio bancario.¹⁷⁸

La crisis financiera de 1995 y las limitaciones presupuestarias del gobierno federal han implicado para la banca de desarrollo no sólo su redimensionamiento, sino sobre todo un cambio de orientación en las estrategias que todavía no han podido concretarse del todo. La secuela dejada por la crisis y la ausencia de recursos financieros internos y externos en años precedentes, cuando no la dificultad y mayor competencia por conseguirlos, ha llevado a reestructurar y reformar los sistemas financieros, poniendo el acento en el incremento del ahorro interno -la profundización y complementación financiera-, desregular la actividad financiera y modernizar las propias instituciones para que respondan a los requerimientos de los agentes productivos.

Como respuesta a los ajustes macroeconómicos y cambio estructural, las instituciones financieras de todo tipo, así como los mercados y los gobiernos federal, local y municipal, han experimentado profundos cambios en su operar a fin de estar al día con los nuevos paradigmas mundiales. Sin embargo a pesar de las reformas efectuadas que se resumen en: a) una mayor participación de los mecanismos de mercado en la determinación de la tasa de interés, y en la aceptación y asignación de recursos financieros; b) introducción de nuevos instrumentos; c) mayores requerimientos de capital; d) nuevos enfoques en la supervisión de activos; e) promoción de la creación de intermediarios financieros no bancarios y menos regulaciones para ellos.¹⁷⁹ No se ha logrado reactivar la economía ni se ve vislumbra un desarrollo notable para el nuevo siglo que se inicia.

¹⁷⁸ Werner, Martín. "La Banca de Desarrollo: 1988-1994, Balance y Perspectivas". El Mercado de Valores. Nacional Financiera, Año LV. Enero 1995. México. D.F. pág. 9

¹⁷⁹ Idem.

4.2. En los Gobiernos Locales.

La Banca de Desarrollo no está en los municipios pequeños del país. Hasta 1990 la gran mayoría de los municipios del país tenían una participación menor en la realización de obras e infraestructura de beneficio comunitario; la razón fundamental radica en la carencia de recursos financieros, ya que sus ingresos, derivados en su mayor parte de las participaciones fiscales, apenas les permitían sustentar sus modestas estructuras administrativas, así como otros gastos operativos, alumbrado público y energía sobre todo para los sistemas de agua. En la práctica, los municipios asumían el papel de meros gestores de las demandas de sus comunidades ante las dependencias federales y estatales respectivas, en la mayoría de los casos el ayuntamiento no figuraba siquiera como gestor de la demanda comunitaria, ya que ésta la tramitaba directamente la sociedad ante esas entidades.

A partir de ese año (1990), se inicia la transferencia de funciones y recursos hacia los municipios. Entre las modalidades programáticas de transferencia de recursos sobresalen los fondos municipales de solidaridad con una cobertura a 13 estados en 1990; 12 más en 1991 y en 1992 el programa completaba la cobertura nacional. Su objetivo era canalizar recursos federales y estatales a los municipios para que conjuntamente con las comunidades llevaran a cabo obras de infraestructura y servicios básicos para impulsar el desarrollo municipal. Para 1996, los recursos federales transferidos a los municipios significaron el 65% de los recursos del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁸⁰ Y la modalidad programática fue el Fondo de Desarrollo Social Municipal. Con la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal y la creación del Ramo 33 en 1997,¹⁸¹ se establece una nueva vía de transferencia de recursos federales hacia los estados y municipios, que hasta ese año sólo eran las participaciones fiscales y el gasto federal transferido. En el marco de las citadas modificaciones a la Ley se crearon cinco fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, éste se divide en a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal y b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y Fondo de Aportaciones Múltiples. Con estas medidas se pretendía dar autonomía a los estados y municipios en el manejo y operación de esos recursos, observando las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹⁸⁰ Pineda Pinto, Juventino y Álvarez Hernández, Jaime. "El desarrollo institucional, una premisa para el desarrollo del Municipio". *Federalismo y Desarrollo*. Banobras. Año 11. Julio-Agosto. No. 63. Septiembre 1998. Pág. 4

¹⁸¹ Contenidas en el Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, D.O. 29 de diciembre de 1997, segunda sección, pp. 122-128

Sin embargo, el proceso de descentralización de programas a los municipios, la competencia política por los servicios y de participación en la toma de decisiones y en las tareas del desarrollo han aumentado el trabajo institucional y las responsabilidades del municipio que la capacidad institucional de este orden de gobierno ha sido rebasada particularmente entre los municipios rurales, que son mayoría en el país.¹⁸²

En el caso de la infraestructura básica, el principal problema que se enfrenta en los municipios para generar proyectos rentables de infraestructura, es el propio municipio, aún con grandes e importantes carencias sociales -de agua, drenaje, vialidades, etc.-. Porque se carece de sistemas de recaudación, o un nivel de tarifas aceptable; además de que existen problemas de definición de derechos de propiedad, sobre todo en el caso de infraestructura de agua.

Los municipios -en su mayoría- presentan debilidades organizacionales, carencia o sobre regulación del marco jurídico y normativo municipal, ello aunado a la reducción de cobertura y alcance de las acciones de apoyo a los municipios que las dependencias federales y estatales brindan por sus recientes modificaciones de adelgazamiento y reducción de capacidad institucional. Además del fuerte arraigo de inercias funcionales que dificultan la incorporación de cambios en la forma de administrar al municipio, carentes de planeación, insuficiente valoración de la calidad y eficiencia en el servicio público, visión inmediatista con preocupación sólo por su periodo de gobierno, laboran según se van presentando las circunstancias y falta institucionalización de procesos y procedimientos. Pese a las evidentes insuficiencias, la participación de los municipios en las instrumentación de los programas de desarrollo social, particularmente del Fondo de Desarrollo Social Municipal, -ahora Fondo de Infraestructura Social Municipal- se han dado avances en el proceso de descentralización de los programas sociales hacia los municipios.

Los problemas y carencias de las administraciones municipales, particularmente en materia de recursos humanos, que en la mayoría de los casos son insuficientes y de bajo nivel de profesionalización, con bajos o nulos salarios, deficientes condiciones físicas para el desempeño laboral, en resumen fuertes limitaciones financieras de los municipios, en particular la escasez de ingresos propios, son especialmente origen y consecuencia de la debilidad municipal, toda vez que la mayoría de los ayuntamientos, particularmente los de origen rural, tenían en las participaciones fiscales su principal fuente de ingresos.

Aunado a lo anterior, hay otro factor ineludible que influye en la problemática descrita, el factor político, que se presenta en aquellos estados cuyas legislaturas tienen una conformación plural, o bien, cuando los titulares de los distintos niveles de gobierno proceden de partidos distintos, lo que dificulta aún más la contratación de créditos.

¹⁸² Pineda Pinto, Juventino y Álvarez Hernández, Jaime. Op. Cit. Pág. 6

4.3. En las Empresas Mediana y Pequeña.

En el sector de la pequeña y mediana empresa, los principales obstáculos han sido: a) la escasez de un historial de crédito. La pequeña y mediana empresa tienen una gran rotación, la vida promedio no pasa de cuatro años, se crean nuevas empresas muy frecuentemente y eso no les permite tener el historial de crédito que muchas veces requiere la banca tradicional para acceder al crédito; b) la falta de garantías reales, esto se da obviamente a que son empresas nuevas, con pocos activos que pueden apalancar; c) los altos costos de transacción, la banca comercial tradicional atiende a un número grande de empresas lo que genera elevados costos que traslada a las empresas; d) la falta de análisis del crédito por parte de la pequeña y mediana empresa, para que sea un proyecto adecuado, el primer paso es analizar el crédito, para plantearlo y se constituya en un proyecto viable. Lo anterior ha impedido que llegue de manera eficiente el crédito a ese núcleo generador de casi tres cuartas partes de los empleos que se producen en el país. De ahí la importancia de la pequeña y mediana empresa.

Es un hecho constatado que el libre mercado genera una insuficiencia de fondos de mediano y largo plazo, debido a que el sistema bancario se concentra en los segmentos más rentables, lo cual se traduce en una actitud restrictiva en la concesión de créditos a los pequeños negocios por el mayor riesgo y alto costo individual que estos representan.

Además, la banca ha limitado el otorgamiento del crédito por ausencia de un marco legal para recuperarlo. El entorno legal para la recuperación de los créditos con garantías no ha sido lo suficientemente fuerte y lo demostró la crisis bancaria y financiera al haber tenido dificultades legales para recuperar sus préstamos. Hay sectores con capacidad de pago, pero no hay medios legales para que puedan pagar. Por lo que el crédito se ha limitado a quienes representan un riesgo muy bajo, ya que el esquema legal no parece ser lo suficientemente adecuado para que la banca pueda recuperarse y sentir que cuenta con las garantías que ofrece al cliente.

En síntesis, los nuevos paradigmas que modifican la actuación de la Banca de Desarrollo en México son: la visión de un predominio de criterios financieros, sin considerar los sociales de desarrollo; la interdependencia entre las naciones, con su intercambio floreciente de bienes, servicios y fondos de inversión sustentada en el aprovechamiento de oportunidades de comercio e inversión sin trabas recíprocas; movimiento libre de capitales sin fronteras con criterios de mercado y no de fomento, donde se descartan los que presenten obstáculos legales o imposibiliten su libre paso independientemente de los efectos que produzcan en el ingreso, el empleo o el crecimiento de la economía.; la constante desregularización de los mercados utilizada como instrumento de negociación con el gobierno; la cada vez más creciente competencia con la banca privada por obtener recursos para el crédito. (fondeo corto plazo, versus préstamos a largo plazo), ello influye en tasas más elevadas para el acreditado; las expectativas

desproporcionadas de ganancias, validadas por amplias facilidades monetarias o crediticias; las nuevas políticas de los organismos multinacionales sobre el fomento (FMI, BID). Los avances tecnológicos en telecomunicaciones e informática posibilitan la trasmisión del conocimiento lo que hace suponer una vinculación más intensa y por lo mismo más desbalanceada de la comunidad internacional, además de que establece un contraste entre los volúmenes de liquidez mundial susceptibles de desplazarse y las reservas o las capacidades compensatorias de cada gobierno, se dificulta más el control gubernamental, reduce la capacidad del Estado de gravar el capital y somete las políticas monetarias y fiscales a un examen mucho más riguroso por parte de los mercados financieros.

Las reformas estructurales y las políticas adoptadas en materia financiera a raíz de los cambios trascendentales, arriba expuestos, han configurado un nuevo patrón para el financiamiento del desarrollo, incluso ha replanteado el papel que le corresponde desempeñar a las instituciones financieras de desarrollo y al gobierno.

Los Bandes tendrán que adecuarse a las transformaciones producidas con el propósito no sólo de convalidar su razón de ser sino también redefinir sus campos y modalidades de operación en el ámbito de mercados financieros liberalizados y abiertos al exterior. Tendrán que orientarse a ser intermediarios financieros de propiedad pública cuyo objetivo final es el financiamiento y promoción de proyectos financieramente viables y, a la vez, congruentes con las prioridades del sistema económico en el que actúan ya sean que dichos proyectos estén vinculados a la actividad del sector público o a la del sector privado, haciendo uso para ello, como modalidad instrumental de la concesión de financiamiento a mediano y largo plazos.

La concepción original de los Bandes como instrumento político-ideológico y financiero para la distribución de subsidios generalizados a través del crédito, ha evolucionado hacia una nueva función en el financiamiento a mediano y largo plazos, en la cual las instituciones deben responder a objetivos propios de una función de fomento, y al mismo tiempo, fortalecer su posición como intermediarios financieros en un entorno cada vez más competitivo.

Lo cual obliga a analizar el nuevo papel de la Banca de Desarrollo en el siguiente capítulo.

Capítulo V

El Papel de la Banca de Desarrollo.

1. Consideraciones Generales.

Terminamos en México el siglo XX con un sistema compuesto de diversos bancos y fideicomisos, organizados con base en un modelo de especialización sectorial que responde a la lógica histórica de la época en que nacieron, cuando se acordó repartir las decisiones entre varias instituciones; diferenciar la atención entre personas físicas y empresas; tener canales discriminantes para la aplicación de subsidios a actividades de diverso tipo, y operar directamente para potenciar el otorgamiento del crédito.

Los Bandes fueron creados para proveer servicios financieros a sectores y sujetos de crédito que otros intermediarios encontraron demasiado riesgoso o simplemente ineleable. Sin embargo, las mismas distorsiones en los marcos legales y regulatorios y en las políticas económicas que inhibieron a otras instituciones para penetrar los mercados financieros, unidas a la falta de transparencia administrativa, también afectaron a los bancos de desarrollo, lo cual se tradujo en los elevados niveles de riesgo que concentraron y en el desempeño financiero inadecuado, que en muchos casos requirió infusiones de capital fresco por parte del gobierno para continuar funcionando.

Durante décadas los Bandes fueron administradores de una renta, derivada de la disponibilidad de recursos de largo plazo que se entregaban a precios por debajo de las tasas de interés del mercado nacional, cuya racionalidad económica pasaba no solamente por contribuir a bajar los costos del dinero para todos los sectores sino que además se dirigieron a un grupo de prestatarios elegibles que se quería promover económicamente. Dado que se consume por su uso el dinero, se puso de manifiesto que el crédito en general no era un vehículo apropiado para entregar subsidios, porque se transformaba en una fuente de rentas posible de ser apropiada por los grupos con mayor poder, y no por los beneficiarios a los que se intentaba llegar.

Sin embargo, mientras las responsabilidades de la banca de desarrollo se multiplicaban en la transición institucional y económica de acuerdo con los nuevos paradigmas, paradójicamente sus instrumentos de acción se empobrecían. Se inició el desmantelamiento de las políticas de fomento y de sus instrumentos: los bancos de desarrollo. Las continuas crisis económicas redujeron el uso de las herramientas del gobierno que permite suplir o compensar las deficiencias en la operación de los mercados.

Por un lado, se transforma a los Banded en bancos de segundo piso, cuando eran mayores las necesidades de autonomía volcadas a la reconversión de las empresas, entre otras razones, por los apremios de la apertura comercial; al mismo tiempo se le mantenía descapitalizada, sin acceso a recursos que beneficiaron a la banca comercial; asimismo, se le suele confinar al financiamiento de los segmentos más riesgosos, menos rentables de la actividad económica. Además, ese cambio coincide con el grave y general debilitamiento de la banca privada, el alza de las tasas de interés y de la concentración consiguiente del crédito al sector privado, y también, con la retracción de las actividades de captación de ahorro internos por los propios Bancos de Desarrollo. Esto último ha encarecido, restado competitividad, a la banca de desarrollo frente a la banca comercial, que capta recursos en moneda nacional menos onerosos que los de las mesas de dinero. Se les obliga a navegar como banca de fomento en una economía abierta.

Por otra parte, la necesidad de equilibrar los presupuestos públicos y de no interferir en los mercados, induce la supresión de subsidios y la canalización de menores recursos a los bancos de desarrollo. Mientras en el mundo se produce una verdadera revolución entre las instituciones financieras privadas o de la banca de todo tipo de las naciones industrializadas, a los Banded, en el país se les estanca deliberadamente o se les hace retroceder, y luego se les acusa de ineficientes, lentos, con recuperación de cartera baja y de alto costos. En el pasado eran a menudo “prestamistas de última instancia”, en la actualidad se reconoce que ese modelo les hace virtualmente imposible ser autosuficientes financieramente.

Al final del milenio, los últimos diez años aproximadamente, los Banded han pasado de ser una ventanilla de subsidios y de tener lo que podría llamarse una “clientela cautiva” a instituciones que ni reciben ni otorgan subsidios, y que enfrentan fuerte competencia de otros intermediarios financieros; además de que muchas de las actividades y servicios que antes realizaba el sector público, apoyado por los Banded, ahora las efectúa el sector privado por medio de privatizaciones o concesiones. En algunos casos esas acciones han regresado al gobierno federal, por fracaso de la iniciativa privada, por insolvencia e incapacidad y son los bancos de desarrollo los que nuevamente las realizan, ahora en condiciones desfavorables para el país y para las propias instituciones de fomento. Llevaron a cabo lo que se ha denominado como “rescate”. De igual forma, se dedican a complementar la función de los intermediarios financieros privados, ya sea como partícipes de las actividades no atendidas, rescatando o administrando sus fracasos, o incursionando en nuevas áreas en las que su participación contribuya a disminuir el riesgo inherente para dichos intermediarios, es decir, la función de la banca de desarrollo es complemento de otras instituciones financieras no bancarias en dos niveles: cubriendo los huecos que éstos no atienden —los llamados “nichos de mercado”— y aceptando riesgos para atraer la participación de dichos intermediarios.

Es importante aceptar que en todo el mundo las políticas de fomento tienen un costo presupuestal, pero debe ubicarse en un rubro aparte. Su clasificación podría ser intermedia, entre el apoyo económico y el desarrollo social. El instrumento idóneo con que cuenta el Estado para aplicar esas políticas de fomento es el banco de desarrollo.

*"De conformidad con el paradigma keynesiano, entre los años cuarenta y sesenta la banca de desarrollo buscaba industrializar a los países cerrando las economías, pasar de sistemas productivos rurales a otros de carácter urbano, afianzar un crecimiento que dejó de garantizar el desorden de la economía internacional."*¹⁸³

Al inicio del nuevo milenio, los Bandes, se encuentran en una situación análoga, sin embargo radicalmente distinta. Hoy como ayer hay que adaptarse al nuevo paradigma universal, economía sin fronteras y modernización democrática.

La globalización ha hecho que el papel de los Bandes sea potencialmente más importante que antes. Potencialmente, porque sólo aquellas instituciones que estén dispuestas a evolucionar y a adaptarse a las fuerzas de la globalización podrán cumplir con las políticas públicas. Una mayor relevancia del papel de la banca de desarrollo, como resultado de la globalización, demanda más de ella. No sólo en términos de crecimiento, como puede ser la adopción de disciplinas comerciales, sino también en términos de responsabilidad pública. Esta mayor responsabilidad se extiende a temas de la sociedad civil tales como la protección del medio ambiente, códigos internacionales de conducta, sin las cuales difícilmente se combatiría la polarización social y la corrupción, entre algunos.

En las fuerzas globales encontramos la explicación a los cambios de paradigmas; vemos reflejadas en aquellas muchas cuestiones que resuenan en el país. Una de ellas, quizá la más importante, es la situación de la pobreza absoluta, existe la tendencia a una mayor desigualdad, donde los ricos tienen más y los pobres menos, con las consiguientes tensiones sociales que se registran. Las cuestiones de pobreza y equidad están presentes en todo el país. Lo que es común en toda la población es su reclamo de oportunidades. Y es en este sentido en el que la función del Estado, ya sea federal, estatal, o local; por medio de los bancos de desarrollo, se convierten en factores importantes para la creación de oportunidades.

Requerimos de la existencia de instituciones sólidas, que sean un reflejo y parte constitutiva del Estado, del Estado eficaz, que haga frente a los cambios de paradigmas a nivel mundial y responda a nuestra propia problemática. La calidad y fortaleza de las instituciones responden a los logros o fracasos en el desempeño económico, político y social del país a través del tiempo.

¹⁸³ Nacional Financiera. "Experiencia para el futuro". Memoria del 65 Aniversario. Pág. 416

Las propias imperfecciones e ineficiencias de los mercados,¹⁸⁴ particularmente las del mercado financiero, hacen necesaria la intervención del Estado y un papel activo de los bancos de desarrollo en la promoción de la inversión, la modernización tecnológica y capacitación en sectores de alta prioridad económica y social, los que de otro modo permanecerían marginados de los mercados financieros.

Tanto por razones de costo,¹⁸⁵ como por la percepción de riesgos y la imperfección de la información e insuficiencia de garantía, la banca comercial ha marginado de sus créditos a sectores económicos y sociales poco atractivos y a inversiones de largo plazo, que no obstante tienen una alta significación social y un alto potencial de crecimiento económico. Este es un amplio ámbito de la realidad económica donde los Bandes enfrentan un reto, para movilizar el financiamiento apropiado y oportuno e incorporar progresivamente estos sectores al campo de acción de las instituciones financieras formales

En dicho contexto global, y ante los desafíos que se plantean, es inevitable que tenga que reflexionarse acerca del papel y las responsabilidades del conjunto de instituciones de desarrollo; que permita identificar las causas de sus posibles deficiencias, sin desconocer los problemas serios que en numerosos casos se han observado en su administración o por la influencia de factores que se han venido degenerando. La alternativa racional consiste en redefinir o replantear las tareas fundamentales que los Bandes están llamados a cumplir en las nuevas realidades económicas y adecuar su organización, operaciones y recursos, a fin de que su desempeño sea eficiente y su repercusión sea eficaz.

Entender y concretar su función complementaria y subsidiaria como parte integrante del sistema financiero, considerando el cambiante contexto global que exige que las instituciones públicas sean competitivas desde el punto de vista comercial, para desempeñar con la mayor eficacia su papel en materia de política pública. *Por lo que enfrenta retos en el marco de una difícil coyuntura económica*, donde el crecimiento del país ha sido muy precario; se tienen, por un lado, problemas de insolvencia, presentados en sus estados financieros y carencia de ahorro interno y de flujos de capital externos, y por otro, además de la necesidad de mejorar la complementariedad con la banca comercial, tendrá que establecer las bases para ofrecer una gama más amplia de servicios financieros de calidad para competir con los que se proporcionan en los mercados financieros nacional e internacional.

¹⁸⁴ Las fallas son diversas y afectan negativamente la rentabilidad de los ahorros, la calidad de las inversiones y el crecimiento económico.

¹⁸⁵ Un índice de la eficiencia relativa de las instituciones financieras lo constituye el diferencial entre las tasas de interés activas y las pasivas, que junto a la incidencia de los costos operativos determinan las ganancias; entre las causas de los diferenciales más altos se tiene el grado de concentración y la escala de operaciones de los bancos.

Es tiempo de romper el círculo monótono que consiste en elaborar cambios y propuestas con base en lo tradicional, en lo conocido, ya que lo trascendente, el reto, es saber hacia donde deben ir las instituciones. El punto de partida supone reconstruir funciones, facultades y recursos de los Bandes. Hay que redefinir las responsabilidades de ellos; ello no puede limitarse a reducir o diluir su función. Se requiere de una selección estratégica de las acciones colectivas que el Estado tratará de promover, junto con mayores esfuerzos, mediante la participación de los individuos y las comunidades para el suministro de los bienes y servicios fundamentales que demanda el desarrollo del país.

2. Misión y Objetivos de la Banca de Desarrollo

La misión de los Bancos de Desarrollo es la facultad que tienen para prestar el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales.

El Objetivo General de los Bancos de Desarrollo, se podría definir como el fin o intento de dirigir el financiamiento y la promoción de las actividades y sectores que se son encomendados por ley. Los Objetivos Específicos que requieren los Bancos de Desarrollo al inicio del siglo XXI, según se desprende del análisis realizado se enuncian a continuación:

- .- Revitalizar su papel de brazo financiero del Estado para impulsar sectores prioritarios que conlleven al desarrollo del país.
- .- Definir la estrategia global de su integración dentro del marco de la política económica y social.
- .- Respaldar su labor, ahora que adquiere una renovada importancia en el marco de las reformas aplicadas, toda vez que por sí solos los mecanismos de mercado no consiguen conciliar intereses privados y sociales de corto y largo plazos que aseguren el desarrollo sostenido del país.
- .- Adoptar una mayor selectividad e incrementar su orientación hacia la reducción de la pobreza, el desarrollo de los recursos humanos para los sectores de salud, vivienda y educación, así como en la instrumentación de redes de seguridad social y de apoyo al medio ambiente. De acuerdo a la política fiscal en general.
- .- Darle un cauce institucional más duradero y transparente a los recursos que cada administración gubernamental destina a

nuevos programas al amparo de su gestión y que podrían canalizarse como mejor opción, por un Bandes.

- .- Dar atención y prioridad a los proyectos de los diversos sectores de acuerdo a las demandas sentidas de la población.
- .- Ser agente financiero del Gobierno Federal en sus respectivos campos. En concordancia con la planeación de la economía y en áreas altamente prioritarias para el desarrollo del país.
- .- Fortalecer su participación especializada en la colocación de bonos y demás instrumentos en los mercados financieros internacionales.
- .- Ser un mecanismo conductor del gobierno para apoyar eficientemente las necesidades del desarrollo que genere una cultura financiera entre los nichos de mercado objeto de su atención.
- .- Continuar caracterizándose por su régimen de propiedad mayoritariamente público, por su naturaleza y por sus funciones y evitar en reestructuraciones posteriores modificar a la baja la participación del Estado. Al continuar siendo de propiedad estatal, los Bandes, garantiza la estructura, alcance y esencia del desarrollo social.
- .- Continuar la revisión a profundidad de la estructura del sistema bancario de fomento porque aún se observan duplicidades y traslapes de funciones entre instituciones, lo que inhibe el sano desarrollo que debe mantener una estructura de banca especializada; genera señales equivocadas a los sectores productivos, que no benefician a las actividades económica y socialmente prioritarias; e implican la dispersión de esfuerzos, competencia innecesaria y desgastante cuando la acción de conjunto debería ser coordinada.
- .- Fijar políticas específicas respecto a la actuación de cada entidad y racionalizar los fideicomisos públicos, buscando sinergias al aprovechar la figura de éstos últimos como complemento en el campo que tienen experiencia.
- .- Fusionar Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior – que constituyen el primer y segundo Bandes por el total de sus activos- ya que realizan funciones iguales al financiar actividades industriales básicas con potencial exportador; integrar cadenas productivas; apoyar operaciones de comercio exterior; promover alianzas estratégicas o promoverse en el exterior; además de

llevar a cabo actividades fiduciarias idénticas como es la valuación de empresas, activos o patrimonios. Estas similitudes, duplicidades, competencias o encasillamientos en pequeños nichos de mercado de escaso peso limitan su desempeño; lo que podría evitarse al fusionarse en una sola institución un banco de comercio exterior conviviendo con un banco encargado del sector productivo interno.

- .- Convertir a Nacional Financiera y al Banco Nacional de Comercio Exterior en una institución realmente de segundo piso encargada de financiar a bancos comerciales u otras entidades financieras no bancarias, para que éstas a su vez financien los proyectos de grandes empresas y los de las de menor tamaño. Fungir como especialista en la regulación del mercado financiero total en el país. Al unir sus recursos financieros ambas instituciones, su actividad debería ser con riesgo exclusivamente de la nueva entidad sin respaldo del gobierno federal con recursos fondeados principalmente, dentro del territorio nacional .
- .- Posibilitar proyectos que para la banca privada o comercial no son viables por su componente financiero de costo, plazo y garantía, pero que socialmente sí mantienen una relación costo-beneficio satisfactoria. Esto con el fin de evitar entregar obras de interés público a particulares que después no logren terminar o no den el usufructo que el particular requiere y tenga que rescatar el banco de desarrollo en condiciones inferiores a las que pudo haberse proyectado desde su origen.
- .- Utilizar la figura de la concesión para algunos beneficios o servicios básicos que fomente el crecimiento estimulado por el mercado; utilizar a las asociaciones, empresas y ciudadanos que resultan más eficaces o que tienen más recursos; pero evitar participar en los procesos de privatización de los organismos e instituciones que apoyen las labores de los gobiernos federal, estatal y local. Los factores como la transparencia, la aceptación por parte de los empleados, y la ampliación de la propiedad no garantizan la orientación hacia el desarrollo social que da origen y sustento a la intervención estatal.
- .- Ser especialista en financiamiento estatal y municipal, concentrando la actividad de Banobras como un banco de primer piso al otorgar créditos directos a proyectos de infraestructura y servicios con recursos de los organismos internacionales en condiciones preferenciales y fondeo interno con instrumentos respaldados por el gobierno federal.

- .- Promover un más activo federalismo a través de la descentralización y del desarrollo regional.
- .- Aspirar a convertirse en una institución que colabore a conformar estados con soberanía hacendaria, con libertad y competitividad económica y con equidad y democracia política.
- .- Contribuir a la construcción de municipios con un actuar autónomo, con presencia recaudatoria y con capacidad de ejecutar proyectos detonadores del desarrollo.
- .- Ser rector y parte central del sector vivienda de interés social en todo el territorio nacional. Existen varios instrumentos financieros dispersos que podrían aglutinarse en Banobras, que junto con otras instituciones dedicadas a la vivienda, pudieran hacer un frente común a las necesidades cada vez más imperiosas de la población que carece de un lugar para vivir.

3. Pautas de Desempeño de la Banca de Desarrollo

El desempeño de la Banca de Desarrollo en los inicios del siglo XXI se ve acotado por la influencia que ejercen los nuevos paradigmas universales en la política económica nacional. Las reformas económicas obligan a los Bancos de Desarrollo a ser no sólo un instrumento eficaz de fomento, sino también autofinanciable en un marco de rentabilidad que asegure su crecimiento sano. Por lo que enfrentan el desafío de conciliar dos propósitos, como son los de fomento y rentabilidad, que por su naturaleza resultan contradictorios, a continuación se describe las razones de uno y de otro a que se ven obligados los Bandes:

Porque:

- ❖ Atiende objetivos que tienen una proyección macroeconómica y satisfacen al mismo tiempo condiciones de carácter microeconómico. Los primeros para la selección de proyectos con un impacto apreciable sobre el desarrollo económico y social, y los segundos para preservar su vialidad como entidades financieras, a fin de contar con un respaldo adecuado frente a los riesgos que asumen en sus operaciones activas y mantener niveles de solvencia que les permitan la continuidad de su función y asimismo, calificar como sujetos de crédito en los mercados financieros nacionales e internacionales.

- ❖ Es un oferente de crédito, pero con un papel preponderante en el desarrollo económico del país. Pero además, tiene un perfil mucho más activo, transformarse conforme al proceso de ajuste que la economía va teniendo.
- ❖ Se dirige hacia aquellas inversiones que, por su naturaleza, volumen o plazo, no puedan ser financiados en la medida necesaria por el resto de las entidades del sistema financiero comercial.
- ❖ Es un instrumento de las autoridades económicas cuya finalidad es complementar la iniciativa privada, pero sin sustituirla.
- ❖ Busca un equilibrio adecuado entre la participación del Banco en cada financiamiento y los recursos propios comprometidos por el cliente;
- ❖ No permanece asociada a tasas de interés de niveles insuficientes para cubrir sus costos. Y elimina cualquier tipo de subsidio fiscal.
- ❖ No se convierte en ventanilla de desembolso, que no tenga recuperación. Y apoya proyectos que atiendan requisitos de viabilidad y de retorno de los préstamos.
- ❖ Es rentable al poder cubrir su costo de fondeo, con lo que obtiene una sólida estructura de capital.
- ❖ Tiene una situación financiera viable y sana, como condicionante para mantener e incrementar el patrimonio de la institución.
- ❖ Es sujeto a reglas prudenciales en materia de capitalización y reservas más estrictas que las aplicables al resto de la banca.
- ❖ Los Bancos tiene el reto de conciliar fomento con rentabilidad. Para ello es imperativo un importante esfuerzo de creatividad a fin de lograr la combinación.

El desempeño de los Bancos de Desarrollo se refiere a cumplir con lo que está obligado por Ley: a prestar el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales con el único fin de promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados. Por lo que, para el cumplimiento de su misión y objetivos debe orientarse en función de ello, sólo de esta forma tendrá posibilidades de cumplir con lo que está obligada por ley. A continuación se enuncian las principales pautas de desempeño que se proponen en materia de: captación de recursos financieros; canalización de

créditos; asistencia técnica; y referidas a los gobiernos federal, estatal y municipal; y al sector privado. Ellas producto del análisis realizado y materia esencial de su actividad bancaria:¹⁸⁶

3.1. En Materia de Captación de Recursos Financieros.

- .- Efectuar un proceso de recomposición de la estructura de captación interna y externa, que permita diversificar sus fuentes de fondeo institucional y contar recursos competitivos.
- .- Desarrollar nuevas formas e instrumentos de captación de recursos con retroalimentación sistemática sobre el funcionamiento real; de acuerdo a cada Bandes para lograr mejor proporción.
- .- Reducir el costo de fondeo de todos los plazos para ser más competitivos, buscando la congruencia entre las condiciones de mercado y las necesidades de los acreditados y los créditos ya otorgados.
- .- Perfeccionar sus mecanismos de fondeo. El fondeo de recursos debe estar constituido por empréstitos gubernamentales de largo plazo, en condiciones compatibles con la función que desempeñan, base sobre la cual se define el financiamiento de las inversiones de las entidades públicas y de las privadas. Los Bandes deben fortalecer su papel como principal vehículo de fondeo externo del gobierno.
- .- Calificar los instrumentos de mercado que fondeen todo tipo de recursos que requieran los gobiernos federal, estatal y municipal así como las empresas que sean asistidas con capital de fomento al desarrollo.
- .- Participar en el mercado financiero mexicano a través de la emisión de pagarés y bonos bancarios de desarrollo, que sean atractivos porque se tiene que fondear en un entorno financiero altamente competitivo.
- .- Abrir nuevos mercados para la institución y para los acreditados.
- .- Promover mecanismos para la generación del ahorro interno con fines productivos y el desarrollo de mercados nacionales de capitales.

¹⁸⁶ El presente apartado se presenta con una clasificación desagregada que no se incluye en el índice de contenido general, por lo que se deberá considerar la desagregación numérica ascendente para integrar cada una de las pautas de desempeño.

- .- Bursatilizar flujos de efectivo de proyectos específicos en los mercados de deuda y capital, siempre valorando los riesgos.
- .- Ofrecer al mercado y a los acreditados incentivos para hacer de las alianzas estratégicas y el asociacionismo una forma de participar activamente en los escenarios competitivos internacionales. Como una opción más para lograr una mayor aproximación al mercado internacional de capitales, ya que se ha perdido cada vez más la exclusividad del acceso a los recursos externos ante los bancos y grandes empresas privadas.
- .- Continuar obteniendo créditos de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Como opción de deuda pública externa.
- .- Aprovechar la capacidad de financiamiento en el exterior, donde se ha explotado una gama de instrumentos, como el papel comercial; y sobre todo los bonos emitidos en los diversos centros financieros: "yankees, samurais, dragones", entre otros nombres; y otras fuentes externas de fondeo de largo plazo y tasas bajas como son las agencias internacionales con las que se apoyan grandes inversiones.
- .- Aprovechar el dinámico mundo del financiamiento a la importación y exportación de los Eximbanks de los países industrializados.
- .- Continuar con la ventaja que otorgan las garantías gubernamentales; aunque ya no se tiene el monopolio en lo relativo al acceso a los mercados internacionales de capitales, ya que se compite con los bancos comerciales y con las empresas más grandes del sector privado; los Bancos siguen siendo los más favorecidos por los bancos multilaterales de desarrollo.
- .- Continuar con el respaldo indirecto del Gobierno Federal a los Bancos de Desarrollo ya sea ante los préstamos de organismos internacionales, o los préstamos a estados y municipios, vía las tradicionales participaciones por ingresos tributarios, y por los nuevos Fondos Municipales..
- .- Incrementar la actuación de agente financiero del Gobierno Federal.
- .- Concentrar las actividades fiduciarias en el apoyo a programas compatibles con la vocación de banca de desarrollo; abarcando desde la constitución, operación, supervisión, control y evaluación, hasta la extinción o liquidación de fideicomisos, mandatos y encargos fiduciarios. Entre éstos se incluye la responsabilidad de síndico en diversas empresas en quiebra. Evitar los fideicomisos privados, y revisar los

factibles de extinción, de acuerdo con criterios costo-beneficio económico y social.

- .- Una opción es la estrategia de mezcla de recursos; instrumento que permite reducir, el costo financiero de la obra a financiar, al combinar tasas de interés y plazos más adecuados. Existen otros instrumentos, que se han desarrollado a últimas fechas, y que forman parte de la denominada ingeniería financiera; herramienta que ha probado su eficacia.
- .- Incrementar la capitalización de las instituciones a fin de que puedan disponer de un mayor potencial de apoyo financiero; sin condicionarlas a lograr metas de rentabilidad.
- .- Movilizar fondos a través de la colocación de títulos en los mercados de capitales internos e internacionales.
- .- Fortalecer actividades tradicionalmente no bancarias, como administración de jubilaciones y pensiones, fondos comunes de inversión, sociedades de bolsa, y la actividad aseguradora con el propósito de establecer nuevos mecanismos de fondeo.
- .- Conseguir nuevas fuentes y modalidades de captación de recursos de mediano y largo plazos de ciertos sectores de la población; o de inversionistas particulares como pueden ser las cajas de ahorro; ahorros previos para el otorgamiento de préstamos para vivienda, salud y educación; liquidaciones de uniones de trabajadores; entre otros; que harían transparente y lícito el microahorro
- .- Lograr la habilidad para disminuir el costo implícito de sus servicios financieros, para elevar su rentabilidad; como son la contratación de créditos, recuperación de cartera, captación, intereses y comisiones cobrados y por otros ingresos.
- .- Aprovechar integralmente los servicios para los que están facultados los Bancos de Desarrollo.

3.2. En Materia de Canalización de Créditos ¹⁸⁷

3.2.1. Orientación de los créditos.

La Banca de Desarrollo debe canalizar recursos financieros a los destinatarios objeto que le marca la ley, es decir a los gobiernos federal, estatal, municipal, sector privado, y social, mediante el otorgamiento de crédito. Para promover y financiar proyectos de infraestructura, servicios públicos, equipamiento urbano, medio ambiente, vivienda, comercio, comercio exterior y demás ramas de actividad que se requieran desarrollar en beneficio de la población y de las regiones con mayor atraso, para contribuir al desarrollo económico y social del país.

El crédito de fomento debe entenderse como un mecanismo oportuno y suficiente orientado a los sectores prioritarios con verdadera capacidad y potencialidad de lograr mayores niveles de eficiencia y competitividad, que no se encuentran adecuadamente atendidos por la banca comercial. El financiamiento para estos proyectos debe conducir a mayores niveles de bienestar social, a incorporar a más empresas a la actividad económica y provocar una mayor generación de empleo.

Se deben apoyar a actividades que tengan rentabilidad social y no atendidas por el sector privado, debido a factores como niveles de riesgo mayor que no se está dispuesta a asumir, largos plazos de maduración, baja rentabilidad, y la gran inversión inicial que precisan como son el desarrollo tecnológico, la protección al medio ambiente, entre algunos.

En el futuro inmediato, las instituciones de desarrollo deberán incursionar en negocios no explotados y en actividades de comercio e inversión insuficientemente aprovechados, para lo cual es necesario promover el empleo de tecnologías, el incremento de la capacitación y la asesoría empresarial, así como ampliar la gama de servicios paralelos al financiamiento.

Hay un papel importante por desempeñar en la aportación de capital de riesgo, ya que las sociedades creadas para ese fin regularmente no han sido muy exitosas en esa función. Por consiguiente, los Bandes pueden tener una ventanilla orientada al otorgamiento de préstamos de largo plazo para el sector industrial; otra, dirigida a brindar apoyo con capital de riesgo y una más, de índole concesionaria, para apoyar a los sectores sociales menos desarrollados.

Combinar el riesgo o baja rentabilidad financiera de los financiamientos, con proyectos financieramente rentables en regiones de mayor crecimiento, fundamentalmente destinados a mejorar la calidad de los servicios públicos y a lograr una efectiva cobranza con la prestación de los mismos, eliminando gradualmente los subsidios. De tal forma que se mezclen los proyectos con mayor

¹⁸⁷ Con la finalidad de obtener claridad; las pautas de desempeño en materia de canalización de créditos se subdividieron en pautas de orientación de los créditos y referidas a los proyectos crediticios.

rentabilidad social con los de mayor rentabilidad financiera, que permita que la inversión alcance a todas las regiones del país.

Mediante inversiones conjuntas en infraestructura los Bandes pueden coadyuvar a la inversión productiva en zonas que presentan desventajas acentuadas; para ello, previamente se deberán identificar los potenciales reales de cada zona y los principales proyectos que favorezcan la explotación de zonas turísticas, puntos estratégicos de abasto, zonas industriales, reservas ecológicas, zonas agrícolas o ganaderas, con carencia de comunicaciones, etc. Sustentar y facilitar el logro de estrategias nacionales de desarrollo regional, actuando deliberadamente para que los recursos que se capten en las regiones se reinviertan localmente, beneficiando con su efecto multiplicador a las regiones conforme van generando recursos.

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 tasa de mercado. Las operaciones de menor valor, que representen 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 los bancos comerciales, y en caso de que las atiendan, les aplican tasa de interés superiores a las que rigen en el mercado.

3.2.2. Referidas a Proyectos Crediticios.

- .- Se requiere que los Bandes revisen con mayor detalle la forma en que se inician, evalúan y aprueban o rechazan los proyectos. ¿Cuáles son los criterios de selección de proyectos? ¿Se trata simplemente de determinar si se podrá rembolsar el préstamo? ¿Cómo se elige un proyecto en lugar de otro? ¿Por qué se responde en forma afirmativa a un proyecto y negativamente a otro? ¿Quién toma estas decisiones en la fase inicial? ¿Qué diferencia hay entre la iniciación de proyectos en las distintas esferas de la actividad de las instituciones? ¿Cuál es la relación entre la selección de proyectos de los Bandes y el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal y los Planes Secundarios? Todo ello con la finalidad de definir e instrumentar políticas y programas que definan los criterios para el uso de esos recursos.
- .- Realizar una evaluación satisfactoria de los criterios para la asignación selectiva de los recursos, y diligencia en su aplicación con base en la disponibilidad y oportunidad del crédito y en la adecuación de plazos y montos a las características de los proyectos. Las condiciones crediticias aplicadas por los Bandes, deben tener un elemento común para el prestatario; los periodos de amortización, que en la mayoría de los casos deben ser exclusivamente de mediano y largo plazo. No obstante deben existir políticas diferenciales, en cuanto a cargas financieras o el régimen de

garantías exigidas al prestatario, cuando así se requiera. El concepto de crédito especial no debe ser sinónimo, en todos los casos, de tasas de interés reducidas. En el caso de los créditos subvencionados, dichas operaciones deben ser establecidas por los poderes públicos para fines concretos y financiarse con cargo a recursos presupuestales estatales o locales, por lo que no deben ejercer repercusión negativa alguna sobre las cuentas de resultados de los Bandes. Racionalizar la aplicación de tasas diferenciales a proyectos específicos que por su elevada rentabilidad social y reducida capacidad de pago del acreditado se justifiquen plenamente.

- .- Disponer de financiamiento a plazos congruentes, con el periodo de maduración de los proyectos y a tasas que, en general, se admite sean positivas en términos reales, aunque situadas en niveles razonables, compatibles con la rentabilidad de las inversiones productivas.
- .- Incorporar mecanismos de agilización en los créditos, como son los créditos preautorizados en donde el acreditado al cumplir con ciertos parámetros propuestos –previamente diseñados, avalados por sus riesgos y autorizados por los comités respectivos- sólo requieran el dictamen para su autorización, lo mismo sería con las aplicaciones o modificaciones.
- .- Simplificar el estudio del crédito, por lo que se refiere al análisis socioeconómico, en donde el beneficio social es implícito en el destino del crédito.
- .- Aplicar, normas y políticas financieras en materia de endeudamiento, *manejo de liquidez, estructura de capital y diversificación de riesgos*, acorde con prácticas bancarias sanas, sin que ello se obstacule para lograr la rentabilidad social del proyecto.
- .- Observar normas claras y eficaces en los campos de la administración de préstamos e inversiones, adquisiciones, desembolsos y garantías.
- .- Mantener información y supervisión dinámica de la cartera y aplicación de medidas eficaces en el caso de los proyectos que plantean problemas. Así como la aplicación de prácticas contables y auditorías independientes.
- .- Realizar un análisis permanente, detallado y de calidad, de la situación financiera de los acreditados, como principal instrumento con que cuenten para evitar que se incurra en cartera vencida.
- .- Tratar de privilegiar a los proyectos que reúnan capacidad de endeudamiento adicional y solvencia por mérito propio. No pretender favorecer a ciertos grupos de la sociedad y excluir a los más pequeños en un esfuerzo de minimizar el riesgo y el costo de las transacciones.

- .- Tratar de evitar, por medio de reestructuraciones, el riesgo de que los acreditados dejen de cumplir puntualmente sus obligaciones financieras y apoyar a los usuarios del crédito, en términos que les permita mejorar su situación financiera.
- .- Disminuir en lo posible, proyectos en donde los Bandes tengan un significativo nivel de riesgo crediticio; por una parte al no cumplirse los supuestos originales, se puede caer en problemas de cartera vencida y su consecuente impacto en la creación de reservas preventivas, y por la otra, afectar sensiblemente el coeficiente de capitalización, que actualmente es del 10%, dos puntos arriba que la banca comercial.¹⁸⁸
- .- La mejor protección para el riesgo, se encuentra en la aplicación de políticas prudentes y flexibles y en el establecimiento de mecanismos que hagan frente a las súbitas crisis financieras. Además de contar con una estructura de carácter prudencial que delimite claramente las funciones tales como: el establecimiento de políticas y procedimientos de crédito; la promoción y el otorgamiento del mismo; el control y revisión del cumplimiento de las normas y procedimientos de crédito; la evaluación y seguimiento del riesgo de crédito de la institución; la recuperación de la cartera y la implantación de sistemas de información.
- .- Desarrollar una cultura de evaluación de proyectos de inversión, con el propósito de orientar de manera eficaz y eficiente, el gasto de inversión, desde la etapa de formulación del proyecto hasta su ejecución y seguimiento. Principalmente para evitar los problemas estructurales de cada proyecto como son: las desviaciones en el costo de la obra; proyectos ejecutivos incompletos; rezagos en los plazos de construcción; retrasos en la liberación de derechos, niveles y estructuras tarifarias inadecuados, y en su caso menores aforos a los previstos; entre los aspectos más significativos.
- .- Mantener una base individualizada de los créditos que contenga, además de los aspectos usuales: canalización de montos que no cubren las necesidades reales; determinación de plazos inadecuados que no reflejan los periodos de maduración y comercialización de la producción; y carencia o deficiencia de procedimientos de evaluación y seguimiento para recuperar los préstamos.
- .- Realizar análisis sectoriales a profundidad; elaborar programas sectoriales; armar y evaluar el financiamiento de macro proyectos; funciones que han dejado de hacer los Bancos de Desarrollo y que la banca comercial no está capacitada, ni acostumbrada a desempeñar.

¹⁸⁸ Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo”. 1994.

- .- Elaborar la metodología que de uniformidad y lineamientos a los estudios de riesgo político, dentro de los proyectos de evaluación integral del sujeto de crédito.
- .- Incrementar la participación en inversiones de capital de riesgo, en particular en aquellos proyectos que surjan de la iniciativa de pequeñas y medianas empresas. Perfeccionando los mecanismos para la participación temporal y minoritaria de los recursos de los bancos de fomento.
- .- Utilizar la figura del fideicomiso,¹⁸⁹ para prevenir el incumplimiento de las obligaciones de los gobiernos de los estados y municipios; de tal forma que las participaciones siguieran siendo garantía al momento de solicitar un préstamo, pero ahora el mecanismo que las iría a canalizar en caso de incumplimiento de pago sería el fideicomiso, creado para ello, y en donde las autoridades hacendarias y financieras federales podrían depositar los gravámenes e impuestos correspondientes canalizados como participaciones federales hacia las entidades federativas del país.
- .- Utilizar a la banca de desarrollo como canalizadora de transferencias fiscales que hoy se otorgan directamente a diversos sectores a fondo perdido, sin asistencia técnica, y con bajos niveles de coordinación con los programas fundamentales.
- .- Consolidar la relación que se tiene con los intermediarios financieros no bancarios. De manera gradual pero firme, es necesario disminuir la dependencia que tienen las uniones de crédito, arrendadoras, empresas de factoraje y otros intermediarios financieros no bancarios de los recursos de la banca de desarrollo. Para ello hay que darles capacitación de apoyo a su modernización, en equipos y sistemas contables, administrativos y operativos, para conseguir el desarrollo sano de su estructura.

3.3. En Materia de Asistencia Técnica.

- .- Resulta de gran trascendencia el mejoramiento de los servicios complementarios al crédito que proporciona la Banca de Desarrollo: mejor asesoría y apoyo técnico, información de mercados y capacitación de los acreditados.
- .- Aprovechar la experiencia que tiene la Banca de Desarrollo en materia de asistencia técnica. Sólo el análisis minucioso considerando todas las variables posibles determinarán las características que requiere el acreditado. Como es el caso de los Gobiernos Municipales y del propio

¹⁸⁹ Práctica que ha mostrado su eficacia a través del tiempo para crear un esquema en donde el fideicomiso constituye una figura flexible y adaptable para prevenir los posibles riesgos financieros, protegiendo al inversionista y al usuario del crédito, mediante fórmulas de pago aseguibles.

Gobierno Estatal que carecen en su mayoría de un diagnóstico actualizado de la situación que guardan las obras de infraestructura ya construidas y los servicios públicos existentes, lo que repercute en una carencia de planeación a nivel de proyectos a mediano plazo, la razón fundamental es que existen pocos planes de desarrollo urbano o planes directores por sector de desarrollo, esto limita la identificación de proyectos de los sujetos de crédito. Muchas veces a nivel estatal no existe un banco de datos de proyectos de infraestructura y servicios públicos que les permita la ejecución de obras de acuerdo a su prioridad.

- .-Los programas de asistencia técnica a los gobiernos federal, estatal y local, deben ofrecerse bajo esquemas apropiados a cada caso. En algunos la asistencia técnica debe ser un valor agregado al financiamiento proporcionado y sin costo; en otros, la asistencia estará contemplada dentro del contrato de financiamiento y por ende, tiene un costo estipulado. Ya que no existe, en la mayoría de los casos, una cultura financiera o asesoría financiera que oriente hacia la utilización de los recursos crediticios. Habrá casos en que la asistencia técnica se preste sin financiamiento y sin que tenga un costo para el acreditado, aunque se observará un pacto, que el financiamiento se otorgue cuando se den las condiciones propicias. Esto es para evitar que la capacitación proporcionada sea usufructuada por la banca comercial, como ha sido la práctica frecuente en algunas partes del país. En todos los casos, la asistencia técnica debe orientarse al desarrollo de las potencialidades de los acreditados mediante esquemas reales, consolidando y creando productos dirigidos.
- .- La asistencia técnica debe considerarse como un aporte cualitativo en adición al apoyo financiero. Ya sea que esté dirigido a capacitar al empresario, al servidor público, destinado a la actividad empresarial, a la gestión pública; dirigido a los proyectos de inversión, o de servicios. A diseñar y operar esquemas de ingeniería financiera; de concesión, o de prestación de servicios. A trámites, bancos de información, manuales, guías, publicaciones, enlace con expertos, consultores o a fortalecer una institución pública o privada.
- .- Es conveniente que los Bandes, conjuntamente con las instituciones de educación superior, con el sector productivo, sector público y con otras entidades financieras apoyen la investigación aplicada a la generación de nuevos productos y adaptación de tecnologías modernas.
- .- Los instrumentos actuales de difusión de los productos financieros de los Bandes son limitados, no obstante que cuentan con folletos de la serie de proyectos y trípticos de información general, sin embargo, ese medio escrito es de una cobertura limitada, sería conveniente aprovechar otros medios masivos para la promoción, utilizar de manera

interactiva el internet, para que los acreditados y posibles acreditados consulten o estimen su potencial.

3.4. Referidas a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

- .-Revitalizar la presencia y penetración en su función de fomento en apoyo al federalismo. Retomar su lugar como promotor de desarrollo en los Estados y Municipios, para que se le identifique como institución de servicio y apoyo a los esfuerzos y programas gubernamentales, que sirvan para atender las principales demandas de la sociedad.
- .- Revisar la reglamentación, para evitar los obstáculos que tienen los gobiernos federal, estatal y municipal de obtener créditos de la Banca de Desarrollo. Uno de los principales problemas que limitan la promoción del crédito, es la resolución emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que modifica las reglas para los requerimientos de capitalización de los Bandes,¹⁹⁰ En dicha resolución se condiciona para la obtención de un crédito a Estados y Municipios, Gobierno del Distrito Federal y sus Organismos Descentralizados, cuya deuda este inscrita en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que cuente al menos con la calificación de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y, en el caso de los Municipios o sus Organismos Descentralizados que no cuenten con calificación propia, deberán ser garantizados o avalados por el gobierno estatal. Por otra parte, algunos Estados y Municipios tienen en su legislación obstáculos que limitan el acceso al crédito, o carecen de facultades en su legislación. Un ejemplo de ello es que, no se encuentra prevista expresamente, la facultad del ejecutivo estatal para constituir fideicomisos como mecanismo de pago, lo que limita el cumplimiento a las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.¹⁹¹ La cual establece que las entidades federativas y municipios deberán efectuar los pagos de las obligaciones que en ingresos federales le corresponden, de acuerdo a los mecanismos y sistemas de registros establecidos en sus leyes estatales de deuda.¹⁹² Otro ejemplo, es la facultad que tienen los gobiernos de los estados para otorgar empréstitos precarios a los municipios, pero sólo en relación directa a la capacidad de pago del ayuntamiento

¹⁹⁰ Publicadas en el D.O. el 13 de diciembre de 1999. Entró en vigor a partir del 1º. De abril del 2000.

¹⁹¹ Las Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal entraron en vigor el 1º de enero de 1996.

¹⁹² *Ibidem*. Párrafo tercero del artículo 9º.

- .- Determinar y calificar la capacidad de endeudamiento de sus acreditados, como primer paso para que éstos amplíen sus opciones de financiamiento. El análisis de la dependencia de las participaciones federales; el nivel y estructura de deuda; la diversidad de su economía; *la facilidad para atraer inversiones; el perfil demográfico; su administración; la flexibilidad en la estructura presupuestal, desde el punto de vista de ingresos y egresos son algunos de los factores a considerar para emitir una calificación de un estado o municipio.* Sin embargo, la calificación de los gobiernos estatal y municipal, debería estar sustentada, por una parte, por los niveles de riesgo crediticio y por la otra, por el análisis político y social de la entidad. Entre más alta sea la calificación del deudor, menos es el riesgo crediticio y por lo tanto menores son los requerimientos del capitalización.
- .- Agilizar la contratación de crédito para que las obras de infraestructura social se realicen con oportunidad, dando continuidad a los programas de inversión y garantizando que la acumulación del valor económico y social de las obras, sea superior a sus costos de construcción, este proceso de aplicación de recursos, genera en forma simultánea un ahorro que permite normalmente las obligaciones crediticias.
- .- Facilitar un uso racional del crédito bancario contratado para los gobiernos de los estados y municipios. Considerar en el presupuesto de egresos la contratación de crédito bancario. Estos recursos adicionales permitirán en el mediano plazo fortalecer el presupuesto del gasto corriente como el de inversión.
- .- Apoyar proyectos de infraestructura que generen su propia fuente de pago; los ingresos de los municipios no son suficientes para pagar el costo total, por lo que es fundamental acompañar el crédito de recursos fiscales para que la combinación de la rentabilidad privada del proyecto y la rentabilidad social se empaten.
- .- Utilizar la combinación tripartita de recursos: fiscales, iniciativa privada y crédito de fomento, para detonar proyectos de infraestructura y servicios públicos especialmente dirigidos a los municipios. Se requiere contar con los esquemas para que la inversión se haga de manera adecuada y con tarifas sostenibles, para evitar problemas como son los títulos y derechos de propiedad, o incapacidad de mantener tarifas en términos reales. Esta combinación sería una opción para solucionar la escasez de recursos públicos y problemas de ingreso real para pagar el costo de los servicios.
- .- Aprovechar la opción que constituye el financiamiento a riesgo-proyecto. Los proyectos de infraestructura y servicios públicos, generalmente no pueden ser garantizados en forma tradicional dado los altos montos de recursos que se requieren y los largos plazos de

recuperación. Por ello se debe privilegiar la capacidad de la fuente de pago, así como la correcta evaluación y asignación de los diferentes riesgos involucrados. El financiamiento riesgo-proyecto no significa financiamiento sin garantías. La identificación de los riesgos –legales, de construcción, de operación- posibilita diseñar mecanismos para eliminarlos, disminuirlos o diversificarlos y asignarlos a los agentes capaces de manejarlos: concesionarios y autoridad. Esto disminuye la exposición global y particular de cada uno de los participantes y poder conformar un esquema financieramente viable.

- .- Utilizar a los Bandes como el conducto idóneo de salida al Mercado de Capitales o de Deuda, como una alternativa de financiamiento de los gobiernos. Aprovechar el conocimiento del mercado financiero para las emisiones de bonos y similares, especialmente para avalar la deuda. La estrategia debería ser diferenciada y evitar la competencia con la banca comercial particularmente en los estados y municipios más desarrollados donde se ha dado con mayor énfasis.
- .-El aspecto más importante es la confiabilidad de los flujos de efectivo para servir a la deuda y recuperar el capital, particularmente cuando se trata de proyectos de largo plazo. La evaluación debe enfatizar el análisis de la fuente de pago del proyecto, en función de cuya fortaleza y grado de certidumbre, se establecen las garantías y coberturas de financiamiento. El financiamiento exige la organización y coordinación de los diferentes participantes, que en conjunto tengan la capacidad de emprender obras complejas y con alto requerimiento de recursos.
- .- Considerar la reestructuración de la cartera de créditos como excepción, especialmente para los municipios de menores recursos.
- .- Reforzar la promoción y la asistencia técnica a los gobiernos federal, estatal y municipal, adaptándose a las condiciones socioeconómicas cambiantes del país. Algunas veces se requieren de manera integral y otras en aspectos muy concretos. Esta función debe ser atendiendo a las características particulares de cada acreditado. Los municipios pequeños del país, requieren asistencia técnica para solucionar problemas específicos como lograr el planteamiento adecuado de proyectos de crédito que resuelvan problemas vitales; elaboración de sistemas de recaudación con niveles de tarifas aceptables; evaluación de proyectos; lograr finanzas sanas; entre algunos. Los gobiernos más desarrollados necesitan asistencia técnica más especializada, donde la Banca de Desarrollo puede contribuir a enlazar al acreditado con consultores nacionales y extranjeros, así como de las instituciones de educación superior.

- .- Coadyuvar en la planeación pública de los Estados y Municipios, mediante la participación en los diferentes foros de planeación estatal y municipal, asistir permanentemente a las reuniones del Coplade, y asesorar particularmente en la elaboración de la programación, con vocación de servicio y profesionalismo institucional.

3.5. Referidas al Sector Privado.

Las tradicionales operaciones de préstamo a largo plazo y a tasas de interés subsidiadas, complementadas en cierta medida con asistencia técnica que los Bandes efectúan en beneficio del sector privado, deben ceder su lugar a paquetes integrados de servicios adaptados a las necesidades particulares de cada acreditado. Asimismo, la asistencia debe plantearse como una atención a la demanda, con un horizonte de tiempo limitado, al cabo del cual los prestatarios estarán en condiciones de acceder al mercado, es decir al crédito de la banca comercial. La calidad de las políticas, una base de capital adecuado y la gestión de la Banca de Desarrollo, permite lograr un desempeño exitoso.

La complementariedad de la Banca de Desarrollo con la banca privada debe consistir en lograr el objetivo primordial de formar sujetos de crédito que posteriormente puedan ser atendidos por la banca comercial. Ello implica el retiro del apoyo financiero de manera gradual, paulatina a los usuarios del crédito.

Existen muchas actividades que los Bandes pueden financiar, entre ellas, la reconversión industrial; la innovación tecnológica; el adiestramiento; la capacitación y los acuerdos de productividad; así como el asociacionismo; las inversiones para preservar el ambiente; coinversiones internacionales y alianzas estratégicas. De igual manera, los Bancos de Desarrollo pueden participar, en diversos grados, en inversiones de infraestructura y servicios públicos que requiere el país.

La intermediación financiera de los Bandes en beneficio del sector privado debe enfocarse a: facilitar el acceso a los mercados prestables a distintos sectores, los cuales no obtendrían recursos a través de la banca comercial o lo harían en condiciones muy desfavorables; canalizar financiamiento externo en condiciones óptimas para el desarrollo de sectores económicos de alta prioridad; encontrar nuevas modalidades de fondeo, atrayendo recursos de largo plazo de los grandes fondos extranjeros institucionales; en el mercado de valores, la intención debe ser la de reenfocar su apoyo a empresas que requieran liquidez; e intervenir en los mercados bursátiles y cambiarios para lograr mayor estabilidad y evitar comportamientos erráticos.

Impulsar a empresas que formen cadenas dinámicas de industrias medianas, pequeñas y microempresas del ámbito rural y urbano, manufacturero y de servicios, para que se conviertan en fuentes primarias de creación de empleos:

multiplicadoras del aprovechamiento de ventajas comparativas nacionales, o en su caso proveedoras de insumos básicos a grandes empresas.

Financiar con créditos de largo plazo la vocación industrial de las empresas, para hacerlas más sólidas, fuertes y competitivas, privilegiando la tecnología; la adquisición de equipos y sobre todo proyectos de inversión que fomenten la exportación y eviten las importaciones en un mercado cada vez más globalizado.

Constituirse en una alternativa viable para acceder a los mercados internacionales de capitales, en donde sólo a las grandes empresas se les permite obtener fondos a tasas de interés y plazos más favorables que en el sistema financiero interno; lo que se traduce en ventajas de costo y competitividad en relación con el resto de los productores nacionales sin acceso a aquellos mercados. Opción viable de crédito especialmente para las medianas y pequeñas empresas que además de tener la desventaja de no calificar para financiamientos externos y en muchos casos ni nacionales, enfrentan problemas de tecnología, economías de escala, y la competencia de empresas extranjeras que exportan sus productos a nuestro país, favorecidas por ventajosos costos y por subsidios de sus países de origen.

A corto plazo debe mejorarse la utilización de la capacidad instalada existente, y a plazo más largo se requiere privilegiar las políticas de inversión destinadas a promover cambios en la estructura productiva con una visión internacional. Fortalecer las actividades en las que se tienen ventajas comparativas potenciales y perspectivas favorables para competir en los mercados internacionales, aprovechando el logro de que el Tratado de Libre Comercio no contempla el ámbito de los Bandes. Inducir mayor competitividad de las empresas mediante el diseño de nuevos productos; búsqueda de productos no tradicionales; apertura de nuevas áreas de actividad. Realizar coinversiones internacionales, para obtener adecuados niveles de competitividad conjuntamente en proyectos de empresas o instituciones financieras que aseguren una mayor presencia del país en los mercados internacionales.

Conformar un banco de información actualizado sobre las características de las diferentes regiones, localidades de nuestro país, así como crear un sistema computarizado de información sobre el mercado globalizado, herramienta indispensable para la selección de productos tanto por las empresas exportadoras como de las importadoras.

Ofrecer servicios de promoción y asesoría a las empresas de acuerdo con los requerimientos técnicos del empresario y de la empresa.

4.- Estructura Institucional

4.1. Estrategia para el Cambio.

La transformación que debe emprender la Banca de Desarrollo para el próximo siglo, hace necesaria la armonización de objetivos y de intereses de los diversos actores que se mencionan: las autoridades gubernamentales; los bancos de desarrollo; las instituciones financieras bancarias y no bancarias; los gobiernos estatal y municipal; y las empresas privadas.

Para mejorar el desempeño de los Bandes y responsabilizar a los agentes financieros y económicos en los resultados obtenidos es necesario ejercer una mayor y mejor control sobre el sector financiero a través del desarrollo de mecanismos de mercado y el fortalecimiento de los mecanismos de control estatal. Para ello es necesario cambiar el marco de actuación institucional del sector financiero y la reorganización de los bancos de desarrollo. Esto último supone conciliar objetivos de política pública y de los bancos de desarrollo. Para ellos, la cuestión fundamental es el logro de un equilibrio adecuado entre la autonomía de gestión y el control externo que se ejerce sobre ellos. Se requiere que los bancos de desarrollo sean apoyados por el gobierno federal y les den libertad para actuar para que puedan cumplir sus objetivos. Es importante para el desempeño de los Bandes el grado y la naturaleza de las restricciones competitivas y regulatorias a que están sujetos. Además de los límites que enfrenta por el cambio de paradigmas universales en donde destacan la apertura económica y la liberalización de los mercados financieros.

La Banca de Desarrollo debe manejarse bajo un sistema innovador, reevaluar los métodos bancarios tradicionales mediante los cuales ha operado; ser flexible, para adaptarse a los cambios del entorno económico financiero, respetando los sectores que tiene definidos en sus objetivos; enfocarse más a cuestiones de tipo cualitativo que a la expansión de sus actividades crediticias; reconocer que pasa por una proceso de transición, en donde los Bandes se transforman de una banca de fomento tradicional a una banca de servicio, con transparencia de gestión, en un ámbito altamente competitivo y con la necesidad de encauzarse a revitalizar el aparato productivo nacional para transformarlo y modernizarlo, además de satisfacer a la población que demanda más y mejores servicios y bienes básicos para su comunidad.

Ya que, en cierto grado, la satisfacción de las demandas ciudadanas y la transformación y modernización de las estructuras productivas dependen de la capacidad de los Bancos de Desarrollo para movilizar recursos para el financiamiento de proyectos; será necesario que los apoyos, los instrumentos de crédito y productos ofrecidos lleguen de la mejor y mayor manera posible a los acreditados; buscando ser más confiables. Tener interés en la evaluación y recuperación de los préstamos y una valoración estricta de las subvenciones con tendencia al descenso gradual de ellas; dar orientación hacia programas bien definidos, evitando una excesiva dispersión de los proyectos financiados; dejar

atrás el criterio de otorgar créditos bajo circunstancias especiales, coyunturales, frente a compromisos presidenciales o prioritarios del Ejecutivo Federal. Sus programas crediticios deben tender a buscar la mayor concentración en la calidad de los proyectos, la responsabilidad y la transparencia, fortaleciendo la propia institución y apoyándose en la descentralización.

Para cumplir con su cometido de financiar a los sectores asignados deberá utilizar tres frentes: a) diseñar una serie de productos y servicios que puede ofrecer la institución; b) elaborar productos y servicios a la medida de los acreditados, ya sea en financiamiento, o capacitación o en ambos; y c) identificar los potenciales y elaborar un diseño a la medida que sea difícilmente rechazable. Con respecto a los primeros, los productos y servicios financieros, deberán ser los esfuerzos más cambiantes de sus ofrecimientos, deben ser más integrales, flexibles, oportunos, simplificados, concertados, adecuados a términos y condiciones, ágiles, con tecnología de punta, para poder responder a la demanda de financiamiento de sus acreditados. Respecto a los segundos, los que son a la medida de los acreditados, se debe desarrollar esquemas de ingeniería financiera para hacer atractiva la participación de sus potenciales, a través de este tipo de esquemas se promueve el establecimiento de acciones conjuntas con otros intermediarios financieros nacionales y extranjeros para financiar proyectos, que al mismo tiempo que se diversifican los riesgos se alienta la coinversión. Y el último frente, requiere de mayor inventiva, de creatividad, de conjugar toda la información posible y mezclar todos los ingredientes ya enunciados para "atrapar" al posible acreditado con fundamentos que sean difícilmente reversibles. Esta estrategia requiere del mayor número de información y variables ponderables e imponderables que al conjuntarse con la tecnología y esquemas de ingeniería financiera resulte un proyecto viable, sólo a la presentación del mismo.

De igual forma debe tratar de cumplir con las necesidades y las expectativas de los posibles acreditados: seguridad de estar invirtiendo en proyectos socialmente rentables; contar con opiniones altamente calificadas que apoyen sus decisiones de inversión; menores tasas de interés; beneficios del fondeo preferencial que se otorga en la contratación de créditos externos; trámites más ágiles y expeditos; tasas diferenciales según el riesgo del proyecto; esquema de garantías basadas preferentemente en la rentabilidad -las garantías necesariamente deben cubrir el cien por ciento del crédito; y explotar nuevas formas de garantía.

4.2. Organización.

Como principio universal se requiere que exista una clara coherencia entre los objetivos, funciones y mecanismos institucionales e instrumentales, a la hora de establecer la misión, las pautas de desempeño y los mecanismos de acción propios de la Banca de Desarrollo. No basta con revisar y definir la estrategia y misión de cada institución, actividad que han llevado a cabo los Bandes en los últimos años. Sino lograr una transformación estructural en las áreas estratégica, operativa y financiera; y buscar un nuevo perfil de funcionamiento que les permita

seguir cumpliendo con sus objetivos en la nueva estrategia económica de apertura y liberalización de los mercados.

El marco normativo de la Banca de Desarrollo está dado, fundamentalmente, por sus respectivas Leyes Orgánicas, las que deben revisarse a la luz de la legislación vigentes aplicable a las entidades del sector financiero, ya que presenta modificaciones que obliga a todo el marco legislativo de los Bandes a ser objeto de detallado estudio, con la finalidad de determinar qué cambios serán necesarios para incorporar el nuevo perfil de funcionamiento. De igual forma debe revisarse la reglamentación a que está sujeta la actividad de los Bandes como son las normas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; las restricciones de las autoridades financieras en materia de políticas presupuestales, techos financieros y demás normatividad del gobierno federal; y en cuanto entidad paraestatal del sector público a las normas de las organizaciones internacionales sobre los montos del crédito que pueden ofrecer.

La Banca de Desarrollo requiere de una mayor y adecuada autonomía de gestión; no obstante que las instituciones de desarrollo se ajustan a las líneas generales de la política económica diseñada por el gobierno, y a la especializada normatividad que las controla; las autoridades financieras ejercen un control adicional ya que toman o autorizan decisiones que interfieren en su gestión financiera y administrativa. No sólo se trata de que el Consejo Directivo de cada institución pueda aprobar los presupuestos generales sin necesidad de que otras instancias lo autoricen, sino de tener autonomía real; donde la forma deberá ser responsabilidad de las propias instituciones y mantener amplia autonomía en los recursos para atender sus necesidades de gasto corriente, inversión física, financiamiento neto e intermediación financiera.

El Consejo de Administración y los Comités Internos de Crédito deberán ser objeto de examen, sobre todo al realizar en la práctica la aprobación o la denegación de créditos y la base en la que se fundamentan esas decisiones.¹⁹³ Ya que la función primaria de los comités internos de crédito en las instituciones de desarrollo es la de examinar los préstamos que se alejan en cierto sentido de las normas establecidas en los manuales respectivos.

La estructura organizacional de los Bandes ha estado sujeta a constantes cambios, algunas veces se le añadían o retiraban órganos por atender a las exigencias de las autoridades financieras; otras por las modificaciones que se daban en el sector financiero o como parte de las reformas de la Administración Pública Federal, en su carácter de ente paraestatal; y otras más, a últimas fechas, por la práctica recurrente de recortes por cuota o reorganizaciones de organigrama. Muchas veces manteniendo una cuidadosa revisión y adecuación. Estos cambios no le restaron peso, en la mayoría de los casos, a la estructura administrativa en relación al volumen de sus operaciones.

¹⁹³ Normalmente, los comités levantan actas oficiales de sus reuniones y de sus debates. Estas actas podrían ser una fuente muy valiosa de información sobre el proceso interno de toma de decisiones.

La Banca de Desarrollo requiere un diseño organizacional más ajustado a las circunstancias del entorno económico actual, que refleje en su organización la necesidad de atender, en forma ágil y eficiente, las necesidades de sus acreditados y poder adaptarse a la realidad del mercado donde está operando. Debe realizar un esfuerzo mayor para racionalizar las estructuras organizacionales de cada institución. Eliminar excesos y duplicidades, e identificar las necesidades de fortalecimiento. Especialmente las unidades de control y supervisión porque son numéricamente mayores que las operativas.

Los Bandes mejorarían su desempeño si revisaran e innovaran sus sistemas operativos, contables y administrativos con respecto a la conformación por áreas de la estructura organizacional. Se evitaría duplicidad, subsanarían carencias y aglutinarían funciones. La clarificación de éstas últimas así como de las competencias esenciales y responsabilidades evitaría una excesiva regulación, centralismo operativo y permitiría una mejor coordinación entre las áreas. Además de permitir la elaboración de una matriz de desempeño más transparente, que junto con un liderazgo fuerte haría menos lenta la institución, con menores oportunidades de facultades discrecionales, más confiable y con menores riesgos. La organización debe tender a ser más productiva y menos centralizada, más enfocada hacia lo externo y organizada en torno a sus procesos fundamentales a fin de asegurar la mayor integración horizontal.

Uno de los aspectos que denotan la tendencia de austeridad y de reformas estructurales que se iniciaron en el país, es la reducción de personal que los Bandes efectuaron como parte del proceso de redimensionamiento y fortalecimiento institucional. Dio como resultado una disminución en el número de puestos; en algunos casos del treinta y cuarenta por ciento, antes del año 2000. La reducción de personal, significó la desincorporación de empleados, tanto técnicos, como de apoyo y ejecutivos, utilizando estrategias de jubilación adelantada, o liquidación por reasignación de funciones, lo que obligó a eliminar áreas completas, incluso a altos niveles.

Sin embargo, la reducción de personal, debe darse de manera racionalizada, no por cuotas o eliminando a personal no deseado, como el que se incorporaba en puestos homologados en cada cambio de personal directivo. Se debería dar más importancia a la profesionalización del personal que labora en la Banca de Desarrollo. Especialmente promover la capacitación del personal de las áreas reestructuradas considerando las nuevas tareas que le fueron asignadas.

No sólo hay que orientar las funciones, como consecuencia de la adopción de sistemas basados en el mercado; también se deben transformar las capacidades. No hay que conservar capacidades en forma de personal calificado y equipo utilizable, sin una debida organización para el desempeño de nuevas funciones. Se requiere un cambio de actitudes; la reforma no debe consistir simplemente en asignar a las personas nuevas responsabilidades y darles salarios competitivos.

La profesionalización debe estar basada en la capacitación a todos los niveles, crear conciencia en el personal para que los sueldos recibidos sean el pago a un esfuerzo encaminado a un objetivo común: hacer más rentable la operación socialmente financiera y adecuarse al entorno cada vez más competitivo de las instituciones financieras. La capacitación del personal debe ser planeada, no sólo a petición de los empleados, sino con un objetivo determinado, como puede ser la capacitación de un grupo de empleados en la misma área, para así poder desarrollar sistemas, propios, avanzados, complejos y reales, que eviten la contratación de empresas ajenas a los Bandes para funciones propias de la institución. Habría que evitar la capacitación por sí misma, sólo por derecho del trabajador, el objetivo estaría dada por las necesidades del Banco y las innovaciones tecnológicas en el mercado.

Los Bandes deberían contar con un programa permanente cuyo objetivo fundamental sea la generación de un proceso de cambio estructural y modernización continua de la institución conteniendo principalmente los siguientes items: redefinición de su misión; adopción de estrategias institucionales derivadas de esa misión; y elaboración del rediseño de sus procesos sustantivos, de su estructura organizacional, de su plataforma tecnológica, y en general de su estructura institucional.

4.3. Área Financiera.

La condición de eficiencia de los Bancos de Desarrollo está determinada y sujeta al cumplimiento de su función social o institucional, como también de su función *empresarial*. *La eficiencia institucional de los Bandes se relaciona con aspectos tales como la capacidad de proporcionar acceso al crédito a sectores con alta prioridad económica y social, que no son atendidos por la banca comercial; la influencia que puede ejercer el banco en la creación de nuevas empresas, la promoción de nuevas inversiones y la generación de empleo; la contribución para promover la innovación y adaptación tecnológica; la promoción del desarrollo empresarial; los servicios complementarios al crédito, etc.*

Cambiar los criterios de calificación de resultados, no maximizar las utilidades, sino darle valor a los resultados, como son cantidad de exportaciones o inversiones que se pudieron apoyar. El valor lo tendrían los acreditados y las exportaciones obtenidas. Hacer compatible la viabilidad financiera con la función de fomento de una manera equilibrada para asegurar la salud global de la institución. Requiere operar con márgenes de intermediación más bajos y *competitivos, tendientes a la rentabilidad y autosuficiencia*. Para ello se requiere analizar a fondo los aspectos relacionados con el entorno del mercado financiero y la estrategia de las operaciones crediticias. Que les permita tener una mejor posición para atender las demandas de recursos y asistencia técnica. Además de incrementar la cartera de crédito; mantener en línea las tasas activas; disminuir el costo de fondeo; aumentar los ingresos por servicios, sólo por estricta solvencia, reinvertir las utilidades, reducir los gastos de operación; e incrementar de manera

significativa las reservas preventivas para riesgos crediticios, lo que le permite una cobertura sólida a la institución. Pero su actividad debe estar sometida al principio de equilibrio financiero y por ello sus operaciones se deberían llevar a cabo con arreglo a las normas de una gestión bancaria rigurosa y alcanzar niveles aceptables de eficiencia y rentabilidad, aun cuando se mantengan alejadas de los niveles propios de los bancos comerciales.

Los Banes deben administrar los recursos humanos, materiales y financieros de sus instituciones optimizando el costo de administración de recursos de gasto corriente y adquisición de bienes muebles e inmuebles, con la finalidad de eficientar el uso de recursos humanos, materiales y financieros mediante la instrumentación de programas de modernización administrativa en apoyo a las actividades sustantivas de los Bancos. De igual forma conservar y mantener la infraestructura de bienes muebles e inmuebles diferentes a los de infraestructura básica, para conservar en buen estado los inmuebles del Banes, del que se trate mediante el programa de obra pública; adaptar, remodelar y mantener inmuebles con el propósito de optimizar y aprovechar los espacios disponibles, así como conservar en buen estado los inmuebles de la institución.

Capítulo VI

Perspectivas y Tendencias

1.- Ámbito Internacional

En el siglo XXI se discutirá sobre una nueva forma de soberanía, la compartida por todos los estados. Se empezarán a plantear las posibilidades de ciertas estructuras de gobernabilidad mundial en campos muy concretos, como pueden ser la solución a los problemas de la destrucción del ecosistema planetario, los problemas de la seguridad del mundo, las crisis bancarias y financieras, procedimientos que darán pauta en el futuro a un gobierno mundial. En las últimas décadas del siglo XX, se han podido observar estos caracteres, por lo que el siglo XXI, vivirá las crisis de la concepción de los estados nacionales que había antes. Se verá el principio de esta transformación.¹⁹⁴

La economía mundial se ha modificado profundamente durante los últimos años, observándose una tendencia generalizada hacia la integración de los mercados, mayor apertura de las economías y una creciente competencia internacional en todos los sectores. Hay un fenómeno de globalización. En la información, las comunicaciones, la desregulación de los mercados, la movilización de los recursos financieros y particularmente en la modalidad de la empresa; estamos viviendo la empresa global; es un fenómeno, totalmente inédito en la historia, tenemos una expansión de comercio muy grande, no solo los bienes, sino también los servicios, cada vez más crecientes, una expansión sin precedente de las inversiones privadas extranjeras, los mercados financieros internacionales que alcanzan límites inéditos, especialmente en las transacciones de divisas y de acciones con movimientos rotatorios infinitos.

El fenómeno de la globalización tiene sus riesgos: uno de ellos es el de la exclusión, aquellos que no pueden expandir su comercio o atraer inversiones privadas con sus mercados internos, corren el riesgo de quedar al margen, de manera que no queda duda que hay elementos de exclusión en la formas como se globalizan hoy los mercados, la tendencia es establecer el entorno de confianza que los mercados necesitan o desean so pena de no aparecer en la elección de las inversiones. Otro gran riesgo es el de la inestabilidad financiera, que provoca la volatilidad en los mercados financieros internacionales, tendencia que se esta extendiendo a otros países. Los procesos de desreglamentación, privatización e internacionalización en el escenario mundial han provocado, durante las últimas décadas, una nueva configuración de las corrientes de comercio y de capital, las que han adquirido una vital significación en el proceso de globalización de los mercados.

¹⁹⁴ Villorio, Luis. *Los grandes momentos del indigenismo en México*. Paidós y UNAM. México, D. F. 1998.

En este ámbito, se han hecho patentes dos fenómenos: escasez de recursos y nuevos demandantes de éstos en los círculos financieros internacionales. Así, los principales proveedores de capital en escala mundial: Estados Unidos, Japón, Alemania y el Reino Unido han estrechado sus lazos de inversión y han volcado una gran parte de sus recursos en sus propios países o en áreas económicas de su interés particular. De esta manera la reunificación alemana, la consolidación del Mercado Único Europeo, el financiamiento de los desequilibrios fiscal y comercial estadounidense y la inversión en nuevas plantas en el sudeste asiático por parte de Japón constituyen algunos ejemplos de cómo un monto creciente de recursos se ha quedado dentro de este grupo de cuatro países industrializados y sus zonas de influencia. Asimismo, la apertura de los mercados de Europa Oriental y la reestructuración de otros, como los latinoamericanos, han generado mayor competencia por capital durante la década de los noventa.

Observan los analistas especializadas imperfecciones profundas que caracterizan el ordenamiento financiero internacional, en especial la enorme asimetría que existe entre un mundo financiero cada vez más sofisticado, pero inestable, y las instituciones que lo regulan. "El mundo carece de instituciones apropiadas, para la globalización financiera."¹⁹⁵

La prevista formación de una zona de libre comercio hemisférica, con Estados Unidos como eje central del proceso, exigirá, la consolidación del actual modelo económico de apertura, que requiere de una baja inflación y un alto grado de estabilidad macroeconómica. A cambio, se tendría acceso a atractivos mercados del mundo desarrollado, posibilitando la captación de volúmenes significativos de inversión extranjera y tecnología moderna. Mientras esto sucede, se da el proceso de integración paulatinamente: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que consiste en una iniciativa de largo alcance en escala continental entre Estados Unidos, Canadá y México; el Grupo de los Tres formado por Colombia, México y Venezuela; Grupo Andino; Mercosur; Mercado Común Centroamericano y Comunidad del Caribe; y demás convenios bilaterales. En paralelo se dan negociaciones sectoriales en las áreas que estimulan las inversiones y agilizan el comercio como la mejor forma de acelerar la liberalización comercial.

Nuevas tendencias dominan el escenario financiero, tales como el descenso de las tasas de interés internacionales, fundamentalmente en los mercados de Estados Unidos y Japón, aunado al lento crecimiento de la economía mundial que han determinado una afluencia creciente de recursos hacia América Latina y el Caribe, atraídos por los mayores rendimientos de las tasas de interés. El flujo reciente de capitales se distingue por el auge de las inversiones directas o en cartera, provenientes en su mayoría de inversionistas no bancarios, constituidos por compañías de seguros, fondos de pensiones, fondos comunes de inversión y fideicomisos, entre otros. Este entorno internacional y el problema de falta de generación de ahorro interno en las economías en desarrollo han ocasionado la creciente necesidad de afluencia de capitales externos como complemento al

¹⁹⁵ Boletín Electrónico Rialide. Año 1, No. 3 Marzo 1999, 11p.

ahorro nacional y a la vez una mayor dificultad y costo para obtenerlo. Además, en estas economías el capital que entra con fines especulativos es mayor que el estable y de largo plazo.

Los organismos internacionales consideran que las imperfecciones del mercado financiero derivadas del insuficiente desarrollo o de la intervención estatal, han sido los obstáculos más importantes al funcionamiento eficiente del mercado, por lo que deben formular nuevas estrategias como son: a) la mayor apertura a los mercados financieros en todos los niveles: reducción de las barreras para autorizar el funcionamiento de nuevas empresas, mayor apertura a la inversión extranjera, y desarrollar el mercado de capitales; b) la reducción de la segmentación y especialización del mercado. Para ello se debe facultar a la banca comercial para prestar servicios de banca universal; y c) nuevas regulaciones financieras, basadas en las fuerzas del mercado.

Tradicionalmente el financiamiento del desarrollo partía de los bancos internacionales, como el BID, de los bancos comerciales y muy escasamente de los mercados financieros; eso se ha alterado, hoy en día los grandes financiamientos, parten de los mercados financieros internacionales, y la participación tradicional se ha venido reduciendo en forma evidente en los últimos tiempos como consecuencia de ese cambio se alteró la ecuación financiera. No se vislumbra una baja a los intereses que prestan las instituciones internacionales, no existe un acuerdo para que los países mas ricos del mundo los recorten, y si existe la seguridad de que, el Fondo Monetario Internacional seguirá ejerciendo el liderazgo global, a pesar de la oposición de países como Alemania que consideran a Estados Unidos como un "oasis" en medio de la crisis financiera mundial. Al Fondo Monetario Internacional se exige tome una posición de liderazgo real y llegue a un consenso. Los observadores especializados sostienen que no es fácil reestructurar un sistema financiero internacional que no funcionó, donde no hubo reglas y se tomaron riesgos elevados, lo cual ha propiciado que el sistema se colapse.

La falta de acuerdos para reformar el sistema financiero internacional representa un riesgo potencial para la estabilidad económica mundial, ya que podría desembocar en una gran recesión. Algunos ya están observando indicios de una gran depresión, con caída en precios de mercancías, en materias primas y en monedas como el dólar. Puede haber un colapso económico, porque el financiero ya se vive, aunque gran parte de las economías emergentes ya lo sufren. Los especialistas, recomiendan más que otorgar recursos a las economías en problemas se requiere que cada país inicie un programa de reestructuración interna y corregir sus fallas estructurales; ya que las fallas que tenga cada país no las resolverá el FMI, sino que los cambios deben venir de adentro. Más que otorgar recursos, se requiere de una reestructuración a fondo del sistema financiero mundial, con controles, menos riesgos y que fluyan los capitales.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Mayoral Jiménez, Isabel. "Condicionado un nuevo acuerdo mundial a que cada país ponga "orden en casa". *El Financiero*. 12 de octubre 1998. Finanzas. México, D. F. Pág. 8

Empieza a surgir una nueva corriente que busca evitar las fallas del Gobierno y del mercado al mismo tiempo sin contemplar el aspecto social. Reconoce que no existe una dicotomía entre las metas de estabilización macroeconómica en el corto plazo y el crecimiento sostenido de largo plazo. Mantiene la premisa central de que el gasto deficitario termina por producir más problemas que los que se puede corregir. Argumenta que la apertura comercial produce beneficios para la población en general y es mejor opción que una economía cerrada. Sin embargo, también reconoce que la obtención de un equilibrio externo puede perjudicar el equilibrio interno y viceversa. Una economía abierta es más vulnerable a los cambios externos y se complica el papel tradicional que juegan las políticas monetarias y fiscales en obtener simultáneamente estos equilibrios. Aunque se recomiendan reformas financieras, se reconoce que éstas producen otro tipo de problemas que tienen que ser tratados. Los flujos internacionales de capital incrementan el riesgo de una crisis bancaria, especialmente si la economía se encuentra en proceso de liberación. Los países con insuficiencia de capital tienden a pedir prestado en el exterior, llegando regularmente al extremo y provocar crisis recurrentes. Ya se reconoce explícitamente que es necesario limitar los flujos de capital de portafolio y aplicar medidas adicionales para corregir esta falla de mercado. Sin embargo, reconocen que los flujos de capital pueden incrementar la inversión y el crecimiento económico y por lo mismo, cualquier política tiene que procurar que no se desalienten.

Sin embargo, la economía mundial se vislumbra vulnerable para el inicio del siglo; dos factores vuelven a la economía mundial particularmente vulnerable ¹⁹⁷ -según, Dornbusch economista del Instituto Tecnológico de Massachusetts- El primero es la desregulación financiera en el mundo entero y el segundo es la globalización. Esta nueva libertad ha sido aprovechada por inexpertos prestamistas y prestatarios para utilizarla hasta el punto en que la toma de riesgo ha sido extrema. El resultado de esta situación es que las finanzas se vuelven de repente mucho más importantes, los mercados repentinamente son el centro de gravedad y la preocupación de que pudieran desplomarse y llevarse mucho de la verdadera economía en su colapso, es real. El segundo rasgo es la globalización que implica una mayor interdependencia: lo que ocurre en Tailandia, Corea o Rusia tiene consecuencias en Brasil y los sucesos en estos lugares están conectados directamente con la bolsa estadounidense, las perspectivas de crecimiento de los países industrializados y la estabilidad misma de la economía mundial.

Para Dornbusch, los riesgos de una recesión y de deflación mundial son pequeños, pero de hecho, existen. "La periferia está en dificultades financieras, no conseguirá muchos créditos y no registrará mucho crecimiento". "Europa está creciendo firmemente con una demanda interior que hace más que compensar los mercados mundiales pobres"... "está muy bien ubicada gracia a su crecimiento y no tanto como jugador del equipo global". En Estados Unidos, "el crecimiento se

¹⁹⁷ Dornbusch, Rudiger. "Una economía mundial vulnerable". *Reforma*. 23 Septiembre. Negocios. México, D. F. Pág. 7^a.

está desacelerando, debido en parte a la situación de la economía mundial". Pero esta lejos de una recesión: su política monetaria permite mantener un crecimiento y descartar un colapso financiero, no hay inflación, hay superávit presupuestario, lo que permite reducir impuestos para alentar el crecimiento, en caso necesario. "Sin duda, el dólar seguirá cayendo respecto a las divisas europeas y las tasas de interés a largo plazo bajarán: Se puede contar con un crecimiento en Europa y Estados Unidos para mantener la situación a flote y es la razón por la cual la economía mundial no está al borde del abismo".

A pesar de estas positivas observaciones, analistas advierten del peligro de una recesión económica mundial, hay un elevado porcentaje de economías del mundo que se están desacelerando, en Estados Unidos el menor crecimiento económico comienza a ser muy marcado. El mundo requiere exportar, el flujo de capitales está cerrado y los países tendrán que financiarse con tasas elevadas. Pero se requiere vender en lugar de pedir créditos. El colapso financiero que se vive a nivel mundial ha rebasado la capacidad de los organismos internacionales, por lo que se requiere redefinir sus estrategias y objetivos para atenuar los efectos de la crisis y no llegar a un colapso económico. Este rediseño de la función de los organismos financieros internacionales debe incluir al sistema monetario mundial, el cual sufre cambios a partir de enero de 1999 con la unificación monetaria europea; la aparición del euro representa el establecimiento de un patrón de monedas duras e implicará el abandono de un sistema dólar-dólar. Esta será una tendencia que se desarrolle en los próximos años, ya que el mundo se ha conformado en bloques regionales.

2.- En Nuestro País

Los años finales del siglo XX han registrado cambios profundos en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional; el próximo milenio será de transformaciones más dramáticas y de calidad más compleja que requieren de enfoques más frescos, pragmáticos y eficientes. Se trata de referirse al futuro, al próximo milenio, tomando como referencia los años recientes, en que las coordenadas tradicionales del sistema financiero han cambiado sustancialmente y se han presentado cambios radicales en nuestra política y estructura económicas.

Se necesita un Estado fuerte, con una fortaleza distinta a la del pasado. La fortaleza del Estado requiere de legitimidad y una lealtad ciudadana hacia el régimen, el gobierno y las autoridades. Además requerimos de estructuras estatales particularmente fuertes como pilares de una democracia aceptada como régimen político para lograr estabilidad y eficiencia.

También, se hace inaplazable contar con un Estado de tamaño reducido, pero fortalecido y eficiente, que pueda acometer con visión de largo plazo la solución de los múltiples problemas que aquejan a la ciudadanía, en particular los de orden social, largamente postergados y ejercer, un efectivo control de las actividades del sector privado para asegurar que éste cumpla responsablemente su cometido.

El cambio debe ser de manera general, debe ubicarse en tres planos estrechamente relacionados. El primero es el de mayor alcance, el más amplio, se refiere al de las políticas globales orientadas a la recuperación de niveles satisfactorios de producción y empleo, y a la transformación de sus estructuras productivas para obtener un patrón de asignación de recursos que facilite un desarrollo sostenido a largo plazo, en condiciones de estabilidad y con un sentido de equidad distributiva.

El segundo es el relativo a la consolidación y desarrollo de los sistemas financieros, por medio de políticas y estrategias que promuevan el incremento del ahorro real, estimulen la formación del ahorro financiero y su canalización hacia la inversión productiva por medio de mercados y mecanismos de intermediación sólidos y eficaces, favorezcan la orientación de los recursos a los sectores de más alta prioridad económica y social y procuren el aporte todavía importante de recursos externos tanto financieros como tecnológicos.

El tercer plano, es el del financiamiento de desarrollo como actividad de contenido específico, pero estrechamente interrelacionada con los otros dos planos. En este caso, conviene anotar la diferencia entre la función misma del financiamiento del desarrollo, que tiene su ámbito y fisonomía determinados por las orientaciones económicas de carácter general, y los instrumentos y mecanismos mediante los que esa función se cumple conforme a las características y modalidades propias de cada institución.

La perspectiva que podría allanar el camino para México debe establecerse con condiciones muy rigurosas de las principales variables macroeconómicas y de manejo de política económica, como son la disciplina presupuestaria estricta, objetivos de crecimiento y de déficit público específicos así como el mantenimiento de esta política en el mediano y largo plazos, sin importar el partido político que se encuentre en el poder. Ello para evitar serios problemas de insolvencia y encaminarse a ser un país con solidez macroeconómica y estructural, que pueda hacer frente a las desaceleración mundial y a las crisis internacionales.

La experiencia histórica demuestra que sólo hay dos formas efectivas de conseguir que un país que se ha sobre endeudado pueda eliminar por sí mismo tales dificultades. Ya sea exportando en cantidades suficientes para atender al servicio de la deuda, y además para pagar sus importaciones imprescindibles, o bien el producto interno debe aumentar en una cantidad suficiente a fin de conseguir un excedente para atender los fondos requeridos. Ninguna de estas soluciones son fáciles. Hay que realizar un considerable esfuerzo y no relajarse por la confortable creencia de que los países desarrollados atenderán las continuas demandas por medio de la ayuda.

Se trata de formular políticas para el diseño del sistema financiero considerando tres premisas: a) continuar la soberanía nacional, b) tener mercados financieros regulados, supervisados y amortiguados, y c) obtener los beneficios de los mercados de capital globales. Factores en los que se sustenta la inestabilidad de la arquitectura global del presente. Cualquier propuesta de reforma coherente debe favorecer dos partes a costa de una tercera. Quienes desean regular los mercados y mantener la soberanía nacional no tendrían integración del mercado de capital. Quienes desean mantener la soberanía y aun permitir la integración de los mercados deben aceptar un mercado totalmente libre a nivel global. Quienes desean la integración del mercado de capital y la regulación global deben renunciar a la soberanía nacional. La mejor esperanza a corto plazo, radica en mejorar los intercambios entre ellos: transparencia, desarrollo de estándares, amplia gama de instituciones y productos, incentivos para apegarse a la regulación. Ello reducirá el riesgo de crisis financieras, es lo que se puede esperar para las próximas dos décadas.

Una tendencia negativa lo constituye la vulnerabilidad de nuestro país, por el bajo nivel de ahorro interno que hace que la dependencia a los capitales externos sea muy alta. Además de que la tasa de crecimiento todavía no es lo que debía ser. El tener una tasa de 3, ó 5 por ciento, para los analistas es muy baja a lo que debía ser la tasa para superar los rezagos sociales y las pérdidas de crecimiento. Consideran que podría aspirarse a 7 u 8 por ciento; si se atendiera el problema de la deficiente educación, se obtuvieran beneficios sociales y se fortalecieran los sistemas financieros. El conocimiento se constituye en el gran factor de la competitividad ya el tema social y de educación no es un tema ético, es un cambio de modelo, si se quiere un modelo competitivo se tiene que pasar por un avance en toda la educación. Además de mejorar la generación del ahorro interno y a partir de eso mejorar la inversión, tratando que la inversión internacional se convierta en un factor de complemento.

Por lo que respecta a los factores que estarán determinando la continuidad de los flujos de capital hacia nuestro país, es importante considerar que éstos responden a variables de índole externa, vinculadas a la evolución de la economía internacional en especial de los países donde se originan los mayores recursos; en términos de comportamiento esperado de las tasas de interés, niveles de ahorro y crecimiento económico, así como factores de carácter interno, tienen que ver con las oportunidades e incentivos que nuestro país ofrece para atraer dichos capitales.

El Fondo Monetario Internacional y los Organismos Internacionales como el Banco Mundial continuarán otorgando créditos a nuestro país y etiquetándolos, y si se dan crisis financieras, continuarán argumentando que el país no dirigió de manera efectiva el sistema financiero y no utilizó las posibilidades concedidas para adelantar las reformas requeridas. La posición de los organismos internacionales de fomento como el Banco Mundial que han adaptado su papel, a medida que termina el siglo XX, al otorgamiento de préstamos y sus servicios de asesoría no financiera a las nuevas condiciones; continúa enfocado en combatir la pobreza,

pero el poder emergente de los mercados globalizados ha sugerido una nueva definición de la estrategia del Banco contra la pobreza, conmina a los países con economías emergentes a fomentar un crecimiento económico más rápido y distribuir sus beneficios de una manera más equitativa; ello constituye un nuevo enfoque. Ya no es el dador de préstamos que complementaban las estrategias de los gobiernos nacionales que dedicaban una gran proporción de sus presupuestos gubernamentales para la construcción de instalaciones agrícolas e industriales, con frecuencia operadas por compañías de propiedad estatal, protegidas por los aranceles, para fomentar el crecimiento económico. Para el Banco Mundial esa época ya pasó. Ahora sustenta que la autonomía y los presupuestos que los estados disfrutaron en un tiempo se han desgastado. Que los mercados ofrecen enormes oportunidades para incrementar los ingresos y la calidad de vida, más allá de la capacidad del sector estatal; esto ha impulsado al Banco Mundial a cambiar su otorgamiento de préstamos para ayudar a los gobiernos a medida que se adaptan a esta situación, con una parte del financiamiento grande y creciente dedicada a la reforma de la política económica, a reforzar las instituciones, la reforma del sector financiero, el ejercicio del poder, los servicios sociales y las redes de seguridad. Para el Banco Mundial, los mercados han desarrollado la capacidad de disciplinar a los estados, de castigar sus errores y de desenmascararlos; de esta manera justifica que se hayan dado las rápidas alzas y los repentinos hundimientos de los flujos de capital privados para los países en vías de desarrollo en la última década.

Sólo la mayor disponibilidad de ahorro por parte del Estado permitirá incrementar el nivel de la inversión pública en proyectos de infraestructura, desarrollo tecnológico, provisión de servicios básicos y otros que resulten complementarios a las inversiones del sector privado. Dichos recursos inyectarán dinamismo y lo estimularán a emprender inversiones de más larga maduración.

Una tendencia que se presenta es que los gobiernos federal, estatal y municipal están pasando la carga del desarrollo y del mantenimiento de infraestructura al sector privado, con la idea de poder contar con mayores recursos para canalizarlos a gastos de tipo social como es la educación y la salud.

En México, se interesan los capitales privados nacionales y extranjeros por áreas estratégicas como la electricidad, petróleo, gas natural, carreteras, telecomunicaciones y protección ambiental; sin mencionar otras menos rentables para ellos como es agua potable, alcantarillado, drenaje, entre algunos. Demandan del Gobierno, certidumbre y libertad para operar y desarrollar sus actividades en un marco jurídico transparente. Los empresarios han manifestado estar listos para participar en la generación de infraestructura a corto, mediano y largo plazos, sin embargo la tendencia ha sido que las empresas mexicanas de mayor tamaño relativo e influencia en el mercado tienden a fortalecerse por medio de fusiones particularmente extranjeras, más que a asociarse con las nacionales.

3.- De los Bancos de Desarrollo

Cuando la capacidad de comerciar de un país determina cada vez en mayor medida su nivel de prosperidad económica, la globalización le confiere a la banca de desarrollo un papel más relevante que antes, bajo el riesgo de perder espacios en el mercado nacional o internacional, y con ello un instrumento del crecimiento sostenido y equilibrado del país con que cuenta el Estado.

En un marco de liberalización y globalización de la economía, habrá que analizar la conveniencia de tener un gran número de organizaciones financieras débiles o bien contar con un pequeño grupo de ellas, pero sólidas y suficientemente capitalizadas. En el pasado, las entidades de crédito especial se caracterizaron por mantener un elevado grado de especialización, por el número limitado de operaciones y por su dedicación sectorial. La tendencia actual es la política crediticia de naturaleza horizontal, en donde una sola institución atiende a los diferentes sectores económicos, actuando como instrumento de las autoridades económicas para complementar la iniciativa privada sin sustituirla.

Por otra parte, existe la tendencia de retroceso constante de la presencia en términos agregados de la banca de desarrollo en la economía. Existió una amplia expansión del crédito total y productivo de los Bancos hasta el año de 1994 y a partir de 1995, los créditos han sido negativos y de manera más pronunciada los flujos destinados al sector productivo.

Existe una marcada concentración del crédito en unas pocas actividades y en unos cuantos estados; la tendencia es muy marcada en la banca de desarrollo y se recrudeció a partir de 1995.

Las instituciones deberán adaptar su estrategia global a las orientaciones de política económica y llevar a cabo políticas selectivas de crédito, dirigidas a garantizar el financiamiento de actividades económicas que alcancen los objetivos de las políticas sectoriales y de equilibrio regional. Sus créditos deberán ofrecer al prestatario, ventajas con respecto a las condiciones de mercado, en cuanto a plazos y condiciones para obtener el crédito: garantías exigidas, situación de riesgos, ausencia de comisiones, entre algunas.

Deberán ser instituciones autónomas, que decidan sus operaciones y condiciones financieras independientemente de cuando realizan operaciones por encargo del gobierno separadas del resto, con esquemas singulares, cuya ejecución vaya ligada a la recepción de fondos especiales y garantías estatales, para que no genere efectos adversos en su cuenta de resultados. Su actuación deberá ser de carácter instrumental en estos casos.

La tendencia en la política crediticia deberá ser de naturaleza horizontal, en donde una sola institución atienda a los diferentes sectores económicos, actuando como instrumento de las autoridades económicas para complementar la iniciativa privada sin sustituirla. Sus acciones se orienten a favorecer los procesos de

racionalización y modernización de las estructuras y procesos productivos; el impulso a la pequeñas y medianas empresas; la mayor competitividad de la producción nacional en los mercados internacionales; desarrollo del campo, mejoras sociales en vivienda y la corrección de desequilibrios regionales.

Se deberá buscar la excelencia en su operación; determinada en función de la posición e imagen que logren, ello dependerá de la calidad de su planeación estratégica, como institución, en sus actividades y en las características de sus áreas de negocios. En el ámbito financiero deberán mantener adecuados indicadores financieros aunque sus ganancias no sean meta prioritaria.

El papel de la banca de desarrollo ha de alterarse en términos de facilitar el cúmulo de acomodados de la estructura productiva, reducir al mínimo los inevitables costos del cambio, buscar el aprovechamiento deliberado de las oportunidades asociadas a la apertura externa y cumplir con una rica gama de nuevas responsabilidades internacionales. Es una tarea adaptativa: salvar la separación entre el rápido ajuste hacia fuera y el lento ajuste hacia adentro, entre una macroeconomía uniformada por los criterios internacionales y una microeconomía abandonada que ya causa problemas de orden macroeconómico y social.

La Banca de Desarrollo debe contribuir como agente de cambio a lograr la competitividad del aparato productivo nacional, que no sólo es volver más eficientes los procesos de producción; también requiere cambios de todos órdenes: en la gestión de las empresas, en la infraestructura física y social con que cuenta el país; en la creación de nuevas y más eficientes formas de comercialización; en la innovación financiera para ampliar las opciones de realización de los proyectos y racionalizar el costo de los recursos. Por lo tanto, este proceso exige un alto grado de participación y corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad.

En lo político ideológico no se podrá desdeñar la contribución que ha tenido y tendrá la Banca de Desarrollo para la sociedad mexicana, en cualquiera de los órdenes federal, estatal y municipal, ahora con mayor importancia, dados los nuevos paradigmas universales que han obligado a que las carencias de la sociedad las solucione el mercado; una gran labor deben realizar los gobiernos democráticos, al ejercer el poder conferido en cada sexenio para administrar políticamente los recursos con que cuenta el Estado, con un brazo financiero sólido y eficaz, su Banca de Desarrollo.

Conclusiones

La economía mundial se ha transformado profundamente durante los últimos años, observándose una tendencia generalizada hacia la integración de los mercados, mayor apertura de las economías y una creciente competencia internacional en todos los sectores. El profundo cambio que se ha producido en el sistema económico mundial, aunado a la innovaciones en materia tecnológica, está impulsando la globalización de la economía nacional y la competitividad y plantea nuevos retos en el plano del financiamiento para el desarrollo. La globalización es un fenómeno irreversible, es necesario aprovechar sus ventajas y vencer sus deficiencias.

El siglo XXI confirmará la necesidad de una eficaz intervención gubernamental en la economía, no sólo para garantizar el correcto funcionamiento de los mercados, cuya acción omite o limita la atención de las prioridades nacionales, que provoca graves e injustos desequilibrios sociales, sino además para impulsar el desarrollo del país en su conjunto, apoyado en los esfuerzos de todos los agentes económicos.

En nuestro país, las últimas dos décadas se han caracterizado por reformas a las políticas y estrategias de desarrollo que revelan un auténtico cambio del modelo de desarrollo y del papel del Estado en la economía, dado por adaptar las estructuras productivas a las nuevas condiciones creadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el avance del proceso de globalización e internacionalización de la economía mundial. Bajo ese nuevo modelo, la responsabilidad de impulsar el crecimiento recae sobre las exportaciones y la inversión privada, limitándose la inversión estatal aún en el campo de la infraestructura económica, tecnológica y social. Ahora el Estado asume el papel de coordinador de las inversiones públicas y privadas, así como de las inversiones en capital fijo y humano, adoptando para ello medidas de fomento indirecto de la inversión privada y participando de manera activa en la regulación de los monopolios naturales y la promoción de la competencia.

En los países emergentes, como México, la modernización de la economía impone necesidades de inversión creciente, y esto es difícil satisfacer ante la insuficiencia del ahorro interno. Por lo tanto, los flujos de inversión extranjera son complementarios al ahorro interno en el financiamiento de la inversión total. En México, la inversión extranjera es la parte más importante de los flujos de la cuenta de capital.

Hay que reconocer que la insuficiencia de crédito e inversión de capital a largo plazo para financiar la formación de capital fijo era y sigue siendo uno de los obstáculos para el crecimiento del país y de todas las naciones en desarrollo. Se requiere aumentar el ahorro interno y canalizarlo de manera eficiente para el financiamiento de proyectos productivos para que nuestro país avance, para lo

cual es necesario contar con un sistema financiero moderno, eficiente y competitivo.

Existe la necesidad de transformar a los Banded, porque su modelo se ha agotado. Por una parte, el cambio de paradigmas ya mencionado, que implicó además de la apertura comercial la retracción del Estado en cuanto a la atención y apoyo de diversos sectores y actividades y por la otra, la organización de varios bancos de desarrollo limitándose a funciones de segundo piso, la crisis económica de 1994-1995, el colapso de la banca comercial y la dificultad de las instituciones de fomento para captar recursos financieros en términos adecuados para el cumplimiento de sus objetivos, todo ello ha provocado que ya no tengan un impacto importante en el financiamiento del desarrollo. Los enormes retos que plantea el desarrollo obligan a combinar los esfuerzos público y privado. Al igual que la banca privada internacional y nacional que se fusiona y multiplica sus servicios, la banca de desarrollo podría seguir un proceso similar y renovarse, modernizarse y actualizarse de acuerdo con las necesidades del país, convirtiéndose en un detonador de proyectos de desarrollo económico y social, en los que participen los sectores público, privado y social.

La banca de desarrollo debe contribuir a mejorar las expectativas y retorno a posiciones de mayor confianza para la inversión si fortalece su papel en el financiamiento de la inversión productiva. Se considera que las instituciones financieras de desarrollo deben desempeñar un papel de liderazgo en el fomento del crecimiento económico del país, sirviendo como puente entre las políticas económicas gubernamentales y las funciones tradicionales de los bancos del sector privado.

La complementariedad de funciones entre la banca de desarrollo y la comercial es fundamental para apoyar la modernización económica del país; sin embargo, no debe entenderse como una simple suma de partes, sino como una acción coordinada que busca efectos sinérgicos en el financiamiento del desarrollo. Considerar y concretar su función complementaria y subsidiaria como parte integrante del sistema financiero. En la actualidad es imposible concebir el funcionamiento de la economía sin la presencia de instituciones financieras.

La Banca de Desarrollo debe existir para suplir las deficiencias del mercado, y asegurando que los recursos de fomento se destinen verdaderamente a los objetivos que tiene encomendados. A la hora de fijar intereses y comisiones se deberán tomar en cuenta no solo el costo del propio capital, sino también los tipos de interés corrientes y aspectos políticos y sociales. En comparación con los bancos comerciales, los Banded, deben decidir sus inversiones atendiendo más a las posibilidades de crecimiento económico, desarrollo social y calidad de la gerencia que a la seguridad y calidad del crédito. Dadas sus condiciones de entidades de desarrollo, deben tomar en cuenta las necesidades y preferencias de los peticionarios y el beneficio potencial que de las inversiones propuestas puede obtener la economía.

En este entorno, justificar la existencia de los Bandes exigiría su participación eficiente en el proceso de desarrollo económico, complementario de la banca comercial a fin de que, en conjunto, consoliden el equilibrio de los factores de eficiencia, competitividad, bienestar social, generación de empleos, distribución del ingreso, entre otros, vinculado todo a un sentido de equidad y distribución de los recursos generados en el proceso de cambio, que den viabilidad social y política a esta etapa de transformación. Sus acciones se deben orientar a favorecer los procesos de racionalización y modernización de las estructuras y procesos productivos; el impulso a la pequeñas y medianas empresas; la mayor competitividad de la producción nacional en los mercados internacionales; desarrollo del campo, mejoras sociales en vivienda y la corrección de desequilibrios regionales, entre los vitales rubros.

En el caso de los créditos subvencionados, deben ser establecidos por los poderes públicos y ser financiados con cargo a recursos presupuestarios estatales o regionales; fundamentalmente para actividades que eleven la calidad de vida de la población. Debe prevalecer el interés social, sobre la rentabilidad financiera de las instituciones de fomento; adaptando su estrategia global a las orientaciones de política económica y establecer políticas selectivas de crédito, dirigidas a garantizar el financiamiento de actividades económicas que alcancen los objetivos de las políticas sectoriales y de equilibrio regional. Esos créditos preferentes deben ofrecer al prestatario, ventajas con respecto a las condiciones de mercado, en cuanto a plazos y condiciones para obtener el crédito: garantías exigidas, situación de riesgos, ausencia de comisiones, entre algunas.

Cuando los ámbitos que se atiendan sean: industria, agricultura, pesca y servicios forestales, infraestructura, vivienda, inversión pública local y regional y el sector exportador, convendría que sus períodos de amortización sean exclusivamente de mediano y largos plazos. Con variantes según la institución, respecto a sus cargas financieras o al régimen de garantías exigidas al prestatario.

La concepción tradicional de la Banca de Desarrollo como simple instrumento para la distribución de subsidios generalizados a través del crédito, ha evolucionado hacia una nueva función en el financiamiento a mediano y largo plazo, en la cual los Bandes deben estar en condiciones de responder a objetivos propios de una función de fomento y, al mismo tiempo, fortalecer su posición como intermediario financiero y bancario en un entorno cada vez más competitivo. Para ello, deben diversificar y atender las nuevas necesidades de crecimiento económico, incorporarse al desarrollo global y a los cambios en el sistema financiero mundial; cooperar con ingeniería financiera para constituir el capital de riesgo, su papel es más importante cuando los ahorros nacionales son escasos. Su importancia radica en la adopción de esquemas innovadores para la promoción del desarrollo y al cumplir una acción complementaria de otras actividades de las demás entidades financieras.

Las directrices de la Banca cambiaron. Los cambios de actitud hacia la Banca de Desarrollo y las modificaciones de política, también se han producido en los organismos internacionales: de favorecer la creación de instituciones de financiamiento al desarrollo especializadas para hacer frente a las necesidades de crédito no cubiertas por los bancos comerciales, en los años cincuenta; a favorecer más la dependencia en factores de mercado como una tendencia iniciada en 1985. Se orientaron a financiar programas sectoriales de cambio estructural: el fomento a las exportaciones, los cambios en el sector agrícola, las reformas en el sector financiero, la reconversión industrial y en los últimos años, por las crisis recurrentes al rescate financiero de las empresas y particularmente de los intermediarios financieros no bancarios.

Los Bancos de Desarrollo han iniciado un proceso de transformación institucional para adaptarse a las nuevas exigencias de los mercados liberalizados y al creciente proceso de globalización. Pocos han iniciado su extinción, otros han concentrado sus activos totales; racionalizado sus costos operativos -número y composición de personal y oficinas-; reorientando sus colocaciones; y relativa mejoría de su gestión y solvencia, entre otros aspectos, que indican un proceso de cambio y reestructuración. No obstante, se requiere todavía de mayores esfuerzos para incrementar la capacidad de generación de ingresos, rentabilidad de sus operaciones, promoción del crédito, cumplimiento de objetivos, fortalecer su situación patrimonial y sobretodo proyectar su vigencia, no pocas veces cuestionada.

Los Bandes enfrentan retos que los obligan a redefinir su papel en el financiamiento del desarrollo económico del país. La búsqueda de una mayor eficiencia, y por tanto, de una mayor rentabilidad y competitividad en los mercados financieros nacional e internacional. Además, está obligada a tener una participación cada vez más eficiente e importante ante eventualidades en esos mercados, al ser el internacional la fuente principal de donde obtienen sus recursos. La reorientación operativa de los Bandes debe buscar contribuir a la adecuada canalización del ahorro interno hacia proyectos de alto impacto social y económico, propiciando mayores volúmenes de inversión en infraestructura básica para lograr un desarrollo regional equilibrado.

El acceso al capital en términos competitivos es condición esencial del crecimiento de la banca de desarrollo. En los últimos años, no ha tenido una respuesta integral, similar en objetivos y alcance a la diseñada para la banca privada a través del Fobaproa y después del IPAB. Como resultado, los bancos que han sobrevivido se han visto invariablemente mermados en cuanto a su capacidad operativa y eficacia para cumplir con sus metas institucionales. El problema de origen ha sido la falta de definiciones políticas de fondo respecto al papel de la banca de desarrollo y su relación con la banca privada. Asimismo, la falta de autonomía operativa, al pretender utilizar a los bancos como brazo operativo del gobierno, ha impedido su consolidación como instrumentos estratégicos de desarrollo.

Los desafíos de los Bandes son los que emergen del proceso de cambio estructural de la economía; las exigencias de la competitividad interna e internacional; las dificultades de asimilar un cambio tecnológico vertiginoso; el desarrollo de la capacidad exportadora a través de la creación y explotación de ventajas comparativas dinámicas; y la inserción en esquemas de integración regional e internacional.

La vocación natural de atender los proyectos prioritarios para el desarrollo del país les ha permitido crecer y desarrollarse con una cultura de financiamiento de proyectos y mecanismos avanzados de financiamiento, cuya propagación al conjunto del sistema bancario debiera actuar como catalizador para su modernización.

Los Bandes deben retomar el papel, que se encuentra en sus funciones y objetivos originales, y rediseñarse como obligación para propiciar una actualización institucional. Retomar acciones como, en el caso del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., el desarrollo de la construcción y vivienda, a fin de promover el crecimiento empresarial privado y aglutinar los esfuerzos que hacen fideicomisos públicos –Fovi, Fonhapo y el Infonavit- que podrían ser integrados en el Banobras bajo un nuevo esquema de financiamiento de la industria de la construcción y vivienda en el futuro.

La Banca de Desarrollo debe tratar de aprovechar los beneficios del cambio de paradigmas a nivel mundial, como son las fusiones y uniones de empresas para fortalecer una rama económica, así como los megaproyectos de inversión destinados a crear o fortalecer un polo de desarrollo para una amplia zona geográfica, que puede abarcar a más de una entidad federativa e incluir a todos los sectores económicos susceptibles de desarrollarse en la región. O puede contribuir con estudios de viabilidad, por las externalidades que generan y por la necesidad de un enfoque más amplio que el existente en los ámbitos de gestión; y apoyar con ingeniería financiera los proyectos de agua potable y alcantarillado, los mercados públicos, las centrales de abasto, el desarrollo de reservas territoriales, etc como algunos ejemplos de proyectos de infraestructura urbana y municipal que podrían conjuntarse.

Se debe orientar hacia los resultados en lugar del volumen o los procedimientos. Evitar en lo posible que las funciones de los Bancos de Desarrollo se vean imposibilitadas o limitadas por acontecimientos de carácter político y económico y desarrollar recursos frente al complejo entorno internacional.

Dar mayor libertad a los Bancos de Desarrollo, para que se responsabilicen des sus propios lineamientos, en su organización y funcionamiento, ya que no pueden encasillarse en un esquema rígido, como banca de primer o segundo piso, toda vez que responde a necesidades específicas de usuario del crédito o de heterogeneidad del sector, pudiendo ser responsable desde un primer piso, o de un segundo, así como de la combinación de ambos, lo que no debe cuestionarse en su esencia: instrumento de fomento de actividades prioritarias y estratégicas,

en áreas que no son capaces de atraer financiamiento privado o en montos deseables, debido a factores como riesgo elevado, largo plazo de maduración, baja rentabilidad y cuantiosa inversión inicial de un proyecto, sin perder su función socioeconómica fundamental. Además, la libertad de que gozarían tendría como limitante la obligación de los Bancos de Desarrollo de cubrir los riesgos de viabilidad y de retorno como requisito de rentabilidad para evitar pérdidas a la institución. En todo caso el índice de capitalización estará dada por el nivel que le permita el porcentaje de la cartera vencida de cada institución y no responsabilidad de las autoridades financieras.

Se trata de referirse al futuro, al próximo milenio, tomando como referencia los años recientes, en que las coordenadas tradicionales del sistema financiero han cambiado y se han presentado cambios radicales en nuestra política y estructura económicas. Estos cambios en el entorno, aun considerados aisladamente, sería razón suficiente para que se den transformaciones profundas en la estructura y orientación de los Banes.

Para ello, las entidades deben subsanar sus propias debilidades, alcanzar y mantener niveles de rentabilidad adecuados a su función, crear una verdadera cultura crediticia, que incluya un cambio de mentalidad en los procesos internos de decisión y capacitación; y regirse por objetivos específicos y no por metas de canalización de recursos, o empresas y dependencias apoyadas. Además, debe lograr la mayor transparencia posible en el costo fiscal separando el subsidio del financiamiento para garantizar la correcta asignación de los recursos públicos y buscar el momento exacto en que éstos deban retirarse. La rentabilidad de los proyectos financiados está en función de su vinculación con las prioridades de la política de desarrollo económico del país, en el marco de una economía abierta, orientada a la obtención y mantenimiento de estándares de eficiencia y calidad internacionales.

Bibliografía

- ▶ Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. Secretaría General. *Financiamiento y Banca de Desarrollo en América Latina*. En El Mercado de Valores. Editada por Nacional Financiera. No. 11/96. Año LVI. Noviembre 1996. México. 22-31 pág.
- ▶ Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México. Textos de Economía. Editorial. Fondo de Cultura Económica. 1993. Pág. 62-110.
- ▶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. *Informe Anual 1994*. Banobras. México, D. F. 1995.
- ▶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. *Informe Anual 1995*. Banobras. México, D. F. 1996.
- ▶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. *Informe Anual 1996*. Banobras. México, D. F. 1997.
- ▶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos *Informe Anual 1997*. Banobras, México, D. F. 1998.
- ▶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. *Informe Anual 1998*. Banobras, México, D. F. 1999.
- ▶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. *Informe Anual 1999*. Banobras, México, D. F. 2000.
- ▶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. *InforBanobras*. México. D.F. 1997.
- ▶ Banco Nacional de Comercio Exterior, *Informe Anual 1994*. Bancomext. México, D.F. 1995.
- ▶ Banco Nacional de Comercio Exterior, *Informe Anual 1995*. Bancomext. México, D. F. 1996.
- ▶ Banco Nacional de Comercio Exterior, *Informe Anual 1996*. Bancomext. México, D. F. 1997.
- ▶ Banco Nacional de Comercio Exterior, *Informe Anual 1997*. Bancomext, México, D. F. 1998.
- ▶ Banco Nacional de Comercio Exterior, *Informe Anual 2000*. Bancomext, México, D. F. 2001.
- ▶ Bancomext. *El Banco de Avío y el Fomento de la Industria Nacional*. Colección de Documentos para la Historia del Comercio Exterior de México. Segunda Serie. III. México, D. F. 1966. 343 pp.
- ▶ Bancomext. México 1976. *Hechos/ Cifras/ Tendencias*. Bancomext. México. 1976.
- ▶ Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997. Resumen. Washington, D.C. E.U.A. pág. 1
- ▶ Banobras. *Balance General Consolidado con Compañías Subsidiarias y Fideicomisos UDIS al 31 de diciembre de 1997*. Publicado el 28 de febrero de 1998 en "El Financiero". Diario. México, D. F. pág. 15.
- ▶ Banobras. *Calificación de la Cartera de Créditos al 31 de diciembre de 1997*. Publicado el 28 de febrero de 1998. En "El Financiero". Diario. México, D. F. pág. 7
- ▶ Banobras. *Labor Realizada 1933-1968*. Memoria de sus 35 Años. México., D. F., Pp. 391.
- ▶ Becerril, Isabel. *La Industria busca un oasis en medio de la pequeña economía*. "El Financiero". Economía. 17 de septiembre 1998. México. D. F. pág. 15.

- ▶ Borja Martínez, Francisco. *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*. Editorial. Fondo de Cultura Económica. México. 1991. Págs. 262.
- ▶ Boskey, Shirley. *Bancos de Desarrollo*. En Enciclopedia de Ciencias Sociales. Pág. 696, 697 y 698.
- ▶ Corrales Ayala, Rafael. "Características del Estado Mexicano". *México 50 años de Revolución*. Tomo III. La Política. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, D. F. 1961. Pág. 51-79.
- ▶ Corredor Esnaola, Jaime. Director del Banobras. *Conferencia de Prensa en la Ciudad de México*, el 24 de febrero de 1998. Radio Red. México. D. F.
- ▶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- ▶ Dornbusch, Rudiger. *Una economía mundial vulnerable*. "Reforma". Negocios. 23 de Septiembre 1998. México, D. F. Pág. 7ª.
- ▶ Garatea Yori, Carlos. *La Banca de Desarrollo Latinoamericana: Cambios, Tendencias y Perspectivas en los Noventa*. La Banca de Desarrollo hacia el inicio del siglo XXI. Encuentros de Expertos de Banca de Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. y Siglo XXI. México, D. F. Págs. 183-201.
- ▶ Gaspar, Fernando. *La crisis es de estructura no de coyuntura*. Entrevista a Luis Villoro, en Enfoque. Magazine No. 246. "Reforma". 4 de octubre de 1998. México, D. F. Págs. 10-13.
- ▶ Ghigliazza, Sergio. *Reflexiones sobre las Reformas Financieras*. En La Banca de Desarrollo hacia el Inicio del Siglo XXI. Por Girón, Alicia y Correa, Eugenia. UNAM y Siglo XXI. México, D. F. Págs 109-124.
- ▶ Girón, Alicia y Correa, Eugenia. *La Banca de Desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. Editorial Cambio XXI. México. 1996.
- ▶ González, Víctor. *Viciada de Origen la Capitalización del Banco Interestatal*. "El Financiero". Finanzas. 17 Septiembre 1998. México. D. F. Pág. 9.
- ▶ Heath, Jonathan. *El Medio Plazo*. En Pulso Económico. "Reforma", Negocios. 29 octubre 1998. 6ª. México, D. F.
- ▶ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Editado por Fondo de Cultura Económica. Cuarta Edición en Español. México, D. F. 1961. 341 Págs.
- ▶ Hernández Delgado, José. *50 Años de El Mercado de Valores en El Mercado de Valores. Nacional Financiera*. Número 19. Octubre 1o. 1990. Año L. México, D. F.
- ▶ Ibarra Muñoz, David. *El modelo depauperada*. En "Reforma". Sec. A. 12 de octubre 1998. México, D. F. Pág. 4
- ▶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. UNAM. Porrúa. México 1987.
- ▶ Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. Compañía Editorial Continental, S.A. Segunda Edición. México, D. F. 1958. 647 Págs.
- ▶ *Ley de Coordinación Fiscal*. Publicada en el D. O. 15 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1º. De 1996. México, D. F.
- ▶ *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*.
- ▶ *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*. D. O.
- ▶ *Ley de Instituciones de Crédito*. D. O. 18 de julio de 1990. Modificada varias veces: el 22 de julio de 1994; 15 de febrero de 1995; 28 de abril de 1995; 17 de noviembre de 1995; 30 de abril de 1996 y 23 de mayo de 1996.
- ▶ *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*. D. O. 28 de abril de 1995.
- ▶ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

- ▶ *Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos*. D. O. 20 enero de 1986.
- ▶ *Ley Orgánica de Nacional Financiera*. D. O. 26 de diciembre de 1996. Reformada por Decreto el 24 de marzo de 1996.
- ▶ *Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior*. D. O. F. Publicada el 20 de Enero de 1986.
- ▶ *Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis, del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. D. O. 30 de diciembre de 1983.
- ▶ Mayoral Jiménez, Isabel. *Condicionado un nuevo acuerdo mundial a que cada país ponga "orden en casa"*. En "El Financiero". Finanzas. 12 de octubre 1998. México, D. F.
- ▶ Moore O., Ernest. *Evolución de las Instituciones Financieras en México*. Estudios. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Primera Edición. México, D. F. 1963. 413 págs.
- ▶ Nacional Financiera, *Informe de Actividades 1994*. Nacional Financiera. México, D. F. 1995.
- ▶ Nacional Financiera, *Informe de Actividades 1995*. Nacional Financiera. México. D. F. 1996.
- ▶ Nacional Financiera, *Informe de Actividades 1996*. Nacional Financiera. México. D. F. 1997.
- ▶ Nacional Financiera, *Informe de Actividades 1997*. Nacional Financiera México, D. F. 1998.
- ▶ Nacional Financiera, *Informe de Actividades 1998*. Nacional Financiera México, D., F. 1999
- ▶ Nacional Financiera, *Informe de Actividades 1999*. Nacional Financiera México, D. F. 2000.
- ▶ Nacional Financiera. *Experiencia para el Futuro*. Memoria del 65 Aniversario. 2000. México, D. F. .
- ▶ Nacional Financiera. *Globalización, Moneda y Finanzas*. El Mercado de Valores 5/98. Año LVIII. Mayo 1998. México, D. F.
- ▶ Nacional Financiera. *Sexagésimo Tercer Aniversario de Nacional Financiera en El Mercado de Valores*. Nacional Financiera. Número 7/97. Año LVII Julio 1997. México. D. F
- ▶ Ortiz Martínez, Guillermo. *La Reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Una visión de la Modernización de México. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C. V. México. 1994. 363 págs.
- ▶ Patton Glade, William Jr. *Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas en Problemas Agrícolas e Industriales de México*. Número 1, Vol. XI, México 1959. Publicación Trimestral. 216 págs.
- ▶ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Tomo 1. Bases y Estructura. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México, D. F. 1984. 103 Págs.
- ▶ Pineda Pinto, Juventino y Álvarez Hernández, Jaime. *El desarrollo institucional, una premisa para el desarrollo del Municipio*. En "Federalismo y Desarrollo". Banobras. Año 11, Julio-Agosto. No. 63. Septiembre 1998 México, D. F.
- ▶ *Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000*. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1995. Págs. 173.

- ▶ *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo*. 1997-2000. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1997. 110. Págs.
- ▶ Ramírez Grajeda, Mauricio. "La banca de desarrollo en los mercados de crédito agropecuario: el caso de de Banrural de 1989 a 1998". En *Federalismo y Desarrollo*. Banobras. Publicación trimestral. Junio-Septiembre del 2000. México, D., F. Pág. 136.
- ▶ *Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo*. D. O. 29 de julio de 1994. Reformada 28 agosto de 1995.
- ▶ *Reglas para la Calificación de la Cartera de Créditos de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo a que se refiere el artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito*. D. O. 31 de mayo de 1993.
- ▶ *Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria* D. O. 4 de agosto de 1993.
- ▶ *Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos*, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. D. O. 2 de abril de 1991. Modificado el 8 de marzo de 1993.
- ▶ *Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito*, Institución de Banca de Desarrollo. D. O. 2 de abril de 1991.
- ▶ *Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior*, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Publicado en el D. O. F. el 2 de abril de 1991. Modificado por acuerdo publicado el 14 de marzo de 1996
- ▶ Rodarte Uribe, Marcela. *El Sistema Financiero y el Mercado de Valores Mexicano* Glosario Económico. El Mercado de Valores. Publicado por Nacional Financiera. No. 9/96. Septiembre 1996 México.
- ▶ Rodarte Uribe, Marcela. *Principales Instrumentos de Financiamiento e Inversión*. Glosario Económico. El Mercado de Valores. Publicado por Nacional Financiera. No. 10/96. Año LVI. Octubre 1996. México. pág. 69.
- ▶ Rosseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Editores Mexicanos Unidos. México, D. F. 1985. Págs. 207.
- ▶ Sandoval, Rafael. *Análisis Económico*. "El Financiero". Sec. 3ª. 18 de julio del 2000. México, D. F.
- ▶ Solís, Leopoldo. *Evolución del Sistema Financiero Mexicano Hacia los Umbrales del Siglo XXI*. Editado por Siglo XXI. México, 1997. Primera Edición. 301. Págs.
- ▶ Stiglitz, Joseph E. *The Role of the State in Financial Markets*, Washington, D.C. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Suplemento de *World Bank Economic Review* y *World Bank Research Observer*. 1993.
- ▶ Varios. *México 50 años de Revolución*. México. Fondo de Cultura Económica. Tomo I. La Economía. 1963. Pág. 30-143.
- ▶ Varios Autores. *Diccionario de Política y Administración*. Obra de Compilación y Síntesis. Coordinador Mario Martínez Silva. Tomo A-F. Editado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Primera Edición. México, D. F. S/F. 756 Págs.
- ▶ Villorio, Luis. *Los grandes momentos del indigenismo en México*. Paidós y UNAM. México, D. F. 1998.
- ▶ Werner, Martín. *La Banca de Desarrollo: 1988-19994., Balance y Perspectivas en El Mercado de Valores*. Editado por Nacional Financiera. Año LX, enero 1995. México, 9-25 págs.