



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**



**BANCA DE DESARROLLO Y ASIGNACIÓN
DE RECURSOS A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

BERTIN PONCE LOZA

A S E S O R:

MTRO. GABRIEL GÓMEZ OCHOA

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO

ABRIL 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A MI ESPOSA

Mildred Yòlatl Espíndola
por su cariño, comprensión y ayuda ante todo

A MIS PADRES

Leopoldo Ponce y Guadalupe Loza
por darme la vida y su apoyo incondicional

A MIS HERMANOS Y HERMANAS

Cristina, Maurilio†, Elena, Leopoldo, Jesús y Pedro
por su ejemplo y fortaleza

A MI ABUELITA

Petra Gómez por todo su apoyo

A MIS COMPAÑEROS (AS) DE LA MAESTRÍA

Lupita, Tere, Elizabeth, Ignacio, Maurilio, David, Felipe

A MI AMIGA Y AMIGO DEL POSGRADO

Ericka y Adrian

A MIS MAESTROS DE LA MAESTRÍA

Por sus enseñanza

A MI TUTOR

Mtro. Gabriel Gómez Ochoa
Por su gran apoyo y paciencia en la elaboración de este trabajo

**A TODA MI FAMILIA Y PERSONAS QUE DE UNA U OTRA MANERA ME BRINDARON SU
APOYO POR ESO Y MÀS, MUCHAS GRACIAS**

Agradezco el apoyo económico otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y a la Dirección General de Estudios de Posgrado (DGEP) de la Universidad Nacional Autónoma de México, a lo largo de la maestría, a través del Programa de Becas.

INDICE

Página

Introducción	i
Capítulo I: Importancia de la intermediación financiera	1
1.1 Marco conceptual	1
1.2 Intermediarios financieros	2
1.3 Los bancos	6
1.4 Funciones de los intermediarios financieros	9
1.5 Fallas del mercado	10
1.6 Fallas de información en los intermediarios financieros	11
Capítulo 2. La banca de desarrollo	18
2.1 Antecedentes de la banca de desarrollo en México	19
2.2 Definición de banca de desarrollo	22
2.3 Las reformas financieras de los años noventa	28
2.4 Desempeño del sistema financiero mexicano	30
2.4.1 Periodo 1989 -1996	30
2.4.2 Periodo 1997- 2003	32
2.5 Banca múltiple	33
2.6 Banca de desarrollo	36
2.6.1 Periodo 1989-1996	36
2.6.2 Periodo 1997-2003	37
Capítulo 3: Las instituciones de banca de fomento	41
3.1 Nacional financiera	41
3.2 Banco nacional de comercio exterior	45
3.3 Evolución financiera de Nafin y Bancomext 1997 -2003	47
Capítulo 4: Evolución del crédito de banca de desarrollo a la manufactura	59
4.1 Distribución del crédito bancario	59
4.1.1 Banca de desarrollo	62
4.2 Crédito de la banca de desarrollo al sector industrial	66
4.3 Distribución del crédito otorgado por la banca de desarrollo a las ramas de la industria manufacturera	71
4.3.1 Distribución del crédito en términos absolutos	71
4.3.2 Distribución del crédito en términos relativos	75
Conclusiones	80
Bibliografía	86

INTRODUCCIÓN

Al inicio de los años ochenta del siglo pasado, la economía mexicana se caracterizaba por la intervención del sector público en muchos sectores. Se trataba de una economía cerrada, regulada y dependiente de la industria petrolera. En este contexto, México enfrentó un entorno externo adverso. La caída de los precios internacionales del petróleo y un incremento de las tasas de interés en el mercado internacional de capitales provocaron una suspensión temporal en el servicio de su deuda externa. Se aplicaron políticas fiscales y monetarias restrictivas para reducir la demanda interna, comenzó la desincorporación de empresas paraestatales, la apertura gradual de la economía y la liberalización del sistema financiero.

Ante estas transformaciones y con la aplicación del modelo neoliberal en México, se instrumentaron reformas para reducir la magnitud del estado en prácticamente todos los ámbitos de la vida económica y hacer del mercado el mecanismo supremo de asignación de recursos. En este contexto, la reforma al sistema financiero se constituyó como uno de los pilares en los cuales se debería sostener el desarrollo económico y social del país. En ese modelo, los mercados financieros libres captarían y canalizarían con eficiencia los recursos, con lo cual la función gubernamental en este ámbito quedaba en un papel secundario y subordinado.

Sin embargo, contra el augurio de las reformas al sistema financiero, éste aún se encuentra poco desarrollado, altamente oligopolizado y no ha sido capaz de canalizar crédito suficiente a los sectores que requieren financiamiento, quedando sin acceso de servicios financieros muchos proyectos socialmente rentables que no han podido realizarse debido a la falta de instrumentos financieros adecuados y competitivos. Por lo que se refiere a la banca de desarrollo, de ser un instrumento para la distribución de subsidios y de apoyar grandes proyectos estatales, se ha intentado convertirla, con poco éxito por cierto, en inductora y promotora de los mercados.

La literatura actual reconoce, de manera general, que los mercados financieros no sólo tienen la función de canalizar el ahorro a proyectos productivos, sino además de supervisar a los deudores para reducir en parte los riesgos de las operaciones. Al canalizar el ahorro hacia la inversión, no siempre esta operación se da de manera eficiente, ya que hay actividades productivas, sectores de la economía y grupos de población que no han tenido acceso a los mercados financieros, esto se atribuye a las fallas en los mercados financieros ya que restringen el acceso a sus servicios a estos grupos y sectores, que son importantes para el desarrollo económico del país.

Por esto último, la intervención del Estado se hace necesaria para, por lo menos, en primera instancia corregir, esas fallas de mercado financiero y diseñar instrumentos apropiados para lograrlo. Sin embargo, es pertinente señalar ha habido experiencias negativas y costosas debido al exceso de intervención directa del sector público en el sistema financiero, sin que siempre se haya alcanzado la meta de mejorar el acceso del crédito. La banca de desarrollo en México tiene una larga tradición en la tarea de proveer financiamiento a sectores prioritarios. En la actualidad por banca de desarrollo debe entenderse tanto la que puede llamarse de “inducción “ o de “segundo piso” como la de “primer piso”, ya que no hay una ley que especifique cómo deben funcionar.

Por la crisis y reestructuración del sistema financiero de 1994, cuando casi quebró todo el sistema financiero, la banca comercial se extranjerizó, se consolidó la estructura oligopólica y, lo que es más importante, no otorgó suficiente financiamiento. Esta falta de recursos hacia actividades prioritarias lleva a pensar que la banca de desarrollo podría ser un buen instrumento para paliar dicha ausencia. Son numerosos los proyectos que no son atendidos por la banca comercial, tampoco es claro cuándo podrán ser atendidos; además, el financiamiento para proyectos de inversión y el impulso al sector industrial son espacios que tradicionalmente no han recibido recursos financieros privados, más bien han sido objetivo de la banca desarrollo, principalmente con Nafin y Bancomext.

Aunado a lo anterior, el resultado de las políticas económicas aplicadas actualmente es que el problema de los mercados incompletos en el financiamiento al desarrollo no se ha resuelto con la no participación del Estado en los mercados de capitales, la apertura del mercado financiero y la liberalización de las tasas de interés. Por tanto, es importante analizar el papel que ha desempeñado el Estado en el financiamiento del desarrollo, en especial la participación que ha tenido la banca de desarrollo en la asignación de los recursos a las diversas ramas de la industria manufacturera del país; tal es el objetivo del presente trabajo.

Para ello el trabajo se divide en cuatro capítulos: En el primero se muestra la importancia de la banca de desarrollo como un instrumento para solucionar, cuando menos en parte, las fricciones existentes en los mercados financieros; se establece el marco conceptual en torno a la importancia de estos mercados y se enfatiza en el reconocimiento, cada vez más amplio, de que el mecanismo de mercado por sí sólo no puede desempeñar todas las funciones económicas; por lo que son necesarias políticas públicas para guiar, corregir, y suplir al mercado en ciertos ámbitos, donde destaca el papel que debe jugar la banca de desarrollo en el sistema financiero.

En el segundo capítulo se elabora una reseña de los antecedentes históricos del surgimiento de la banca de desarrollo. También se resaltan las opiniones de los expertos desde el ámbito académico y del ámbito gubernamental en torno a la definición y funciones de dicha banca. Se analizan, en términos generales, las principales reformas al sistema financiero mexicano y se hace un análisis del desempeño del sector bancario en los periodos: 1989-1996 y 1997-2003.

En el capítulo tres se analiza el desempeño financiero de los bancos de desarrollo que otorgan recursos a la industria manufacturera: 1) Nafin, institución que de acuerdo a su ley orgánica tiene como fin fomentar el desarrollo integral del sector industrial, promover su eficiencia y competitividad; y 2) Bancomext, que tiene como objeto financiar y promover el comercio exterior de país. Esto con el propósito de conocer su situación financiera y su participación en el financiamiento bancario desde 1997.

En el capítulo cuatro se analiza la evolución del crédito asignado por estos dos bancos de desarrollo a 48 ramas de actividad de la industria manufacturera, esto con el fin de averiguar qué características tienen dichas ramas y si en realidad la banca de desarrollo asigna de manera eficiente sus escasos recursos. Por último, se hace una breve recopilación de las conclusiones más relevantes de la investigación.

CAPÍTULO 1. IMPORTANCIA DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

El financiamiento del desarrollo ha desatado una discusión teórica en la ciencia económica, originando explicaciones contrapuestas sobre la relevancia del sistema financiero y para el desarrollo económico. Entender los mercados financieros resulta de particular importancia para el análisis de la banca de desarrollo. En este capítulo se muestra la importancia de este tipo de banca como instrumento para solucionar, cuando menos parcialmente, las fricciones existentes en dichos mercados. Así, su origen se ubica dentro del mismo proceso de intermediación financiera como una herramienta que busca superar los problemas inherentes en ella.

1.1 Marco conceptual

En un modelo tradicional de asignación de recursos a la Arrow – Debreu, las empresas y los hogares interactúan sin problemas en todas sus relaciones financieras, por lo que los intermediarios financieros no tienen razón de existir. En este modelo, los mercados son perfectos y completos, y en las transacciones no existe ningún tipo de fricción. Por ello, la asignación de recursos es eficiente en sentido de Pareto¹, por lo que los intermediarios financieros no incrementan el bienestar. Sin embargo, las fricciones existentes en un mundo real son: a) costos de transacción, b) información asimétrica e incompleta y c) riesgo en las actividades productivas, las que dan origen a la existencia de los intermediarios financieros quienes son importantes en la canalización de los recursos hacia actividades productivas (Hernández, 2003). Aunque también, existen otras interpretaciones que justifican la existencia de los intermediarios financieros (Freixas y Rochet, 1997).

Por lo tanto, la intermediación surge como una respuesta a la incapacidad de los mecanismos de mercado para resolver eficientemente los problemas de información y

¹ Asignación de los recursos que tienen la propiedad de no poder mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra.

costos. Las fricciones no desaparecen por completo con el surgimiento de los intermediarios financieros, solamente se pueden disminuir; inclusive, en algunos casos, pueden ser causantes de otra². Por lo general los intermediarios financieros reducen las fricciones existentes en la canalización de fondos de quienes han ahorrado en exceso, para gastar menos en su ingreso, hacia aquellos que tienen escasez de fondos, porque desean gastar más. Las irregularidades se pronuncian más en cuanto mayores sean los costos de transacción y de información, lo cual conlleva también un mayor riesgo.

1.2 Intermediarios financieros

La literatura sobre los mercados financieros es extensa y data desde Adam Smith. Joseph Schumpeter sostenía que los factores más importantes para el sistema económico eran los financieros y los empresarios; sin embargo, tiempo después, pocos hicieron caso a esta afirmación (Solís, 1997). Esta apreciación la hizo en los tiempos de la gran crisis del capitalismo. Cabe señalar que si los banqueros son determinantes porque aportan los recursos para que las empresas funcionen, también lo son los empresarios porque toman los recursos bancarios para impulsar la economía.

Cuando el sistema financiero, el bancario en especial, de un país no está desarrollado, ese país no puede competir. No tiene recursos “adelantados” para iniciar empresas que pongan en funcionamiento los recursos reales de la producción. Por tanto la canalización de recursos hacia las necesidades de inversión de los sectores deficitarios, hace posible el crecimiento de la producción y el empleo (Solís, 1997). Así mismo, cuando una sociedad no tiene empresarios eficientes, de nada sirven los recursos “adelantados” y poco puede hacer el sistema financiero.

La teoría neoclásica sostiene que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos y que el Estado es un mecanismo inferior, y aún contraproducente. El argumento es que la competencia y la motivación de maximizar

² En los años cincuenta, en los países sudamericanos que sufrían de inflación, los bancos de desarrollo, creados para solucionar una deficiencia de mercado que se había percibido (falta de crédito a largo plazo para actividades socialmente benéficas y no tradicionales), empeoraron dichas deficiencias. (Díaz-Alejandro, 1985).

las ganancias conducirán a la maximización del bienestar social, mientras los individuos actúan a favor de sus intereses individuales. En consecuencia, no hay necesidad de que intervenga el Estado porque la economía de mercado por si misma alcanzará los mejores resultados posibles para los individuos y para la sociedad en su conjunto (Ayala, 2004); es decir, los mercados son perfectos y todos los actores supuestamente poseen información completa, libremente adquirida, acerca de la calidad y los precios de los bienes y servicios en todas las transacciones.

Este paradigma sostiene, de manera muy general, que el ahorro es previo a la inversión y que el nivel de la tasa de interés determina su volumen, dejando al mercado financiero la función de traspasar los ahorros al sector productivo. En consecuencia, las instituciones financieras tienen como función central realizar la intermediación entre los agentes superavitarios y deficitarios, para lo cual se han propuesto políticas de “profundización” financiera que suponen la creación de instrumentos y plazos adecuados a la preferencia de los ahorradores e inversionistas. Debe destacarse que los supuestos centrales de este planteamiento son; a) los ahorradores determinan el volumen de la inversión, b) el crédito contribuye a financiar la inversión productiva, y c) el libre movimiento del capital garantiza una tasa de interés de equilibrio, que capta el ahorro existente en la economía y realiza una distribución eficiente de estos recursos en el sector productivo.

A Keynes le preocupaba el daño potencial que pueden causar los sistemas financieros a las economías capitalistas. Estaba convencido de que, sin un manejo cuidadoso, el dinero podía trastornar muy seriamente el crecimiento económico (Fry, 1990). El enfoque de demanda efectiva se erige como una alternativa teórica al planteamiento del ahorro previo a la inversión. Éste postula que es necesario garantizar financiamiento y estabilidad del sistema económico, y esto depende de la captación financiera del ahorro proveniente del ingreso generado por la inversión. El planteamiento rechaza la proposición de que la moneda es neutral y basa su análisis teórico sobre el supuesto de que las relaciones de producción capitalistas se caracterizan por ser monetarias. Consecuentemente, el financiamiento es previo a la inversión y la captación institucional

del ahorro tiene la función de estabilizar el proceso de crecimiento económico, en esta circunstancia, las instituciones financieras adquieren un papel central (Levy, 2001).

La creación del crédito por el sistema financiero permite que se efectúen nuevas inversiones a las que no corresponda “ningún ahorro genuino”. Si la concesión a un empresario de un crédito bancario adicional sobre los créditos que ya existían previamente le permite añadir algo a su inversión actual que no hubiera podido hacer de otro modo, los ingresos aumentarán por necesidad y en una proporción que normalmente excederá la del aumento de la inversión.

La concesión del crédito bancario acrecienta tres tendencias: 1) aumento de la producción, 2) alza en el valor del producto marginal medido en unidades de salario, y 3) alza de la unidad de salarios en términos monetarios, estas tendencias pueden afectar la distribución del ingreso real entre los diferentes grupos; pero son características de un estado de producción creciente y ocurrirá lo mismo si el aumento de producción se inició en otra forma distinta del crecimiento del crédito bancario (Keynes, 2000).

Posteriormente, teóricos de muy diversas corrientes del pensamiento económico han reiterado la importancia de proveer financiamiento adecuado a la inversión deseada, como medida para acelerar el crecimiento mediante los intermediarios financieros (Mántey, 2002).

En la teoría convencional de las finanzas corporativas (Renwick, 1971), el crédito permite incrementar el valor de mercado de las empresas, en la medida en que eleva la corriente esperada de utilidades en mayor proporción que los pagos de intereses y dividendos. La diferencia entre el valor de las empresas en el mercado financiero, y su costo de reposición en el mercado real, es el principal determinante de la inversión neta, y por ende el motor del crecimiento del ingreso y el empleo. El crédito facilita la realización de las innovaciones que elevan la productividad, lo que impide que tenga un sesgo inflacionario (Schumpeter, 1974).

El uso del crédito como motor del crecimiento adquirió su máxima expresión en los países del sudeste asiático, durante el último tercio del siglo pasado. Ahí la creación de crédito bancario no sólo permitió un ritmo de acumulación de capital superior al de los países más industrializados durante más de dos décadas; sino que también sirvió para orientar con éxito la inversión hacia los sectores estratégicos de esas economías, con base en un ambicioso programa de industrialización de largo plazo (Lall, 1997; Akyüz y Gore, 1996; citados en Mántey, 2002).

En los años ochenta, la corriente monetarista neoliberal postulaba que los mercados financieros debían desregularse para que pudieran cumplir eficazmente con su función de arbitraje. Partía del supuesto de que el mercado era un buen organizador, y que toda intervención resultaba contraproducente (Mckinnon, 1974 y Fry, 1990). La liberalización financiera postula que el ahorro previo al gasto de inversión, permitirá que las instituciones financieras eleven la captación de recursos reales dinamizando el papel de los intermediarios financieros. En este sentido, las instituciones financieras apoyan u obstaculizan el proceso de ahorro – inversión - crecimiento económico (Studart, 1994; citado en López, 2003).

Para esta corriente neoliberal, la represión financiera, es decir, el establecimiento de topes a las tasas de interés como vía para estimular la acumulación de capital, reducía el tamaño del mercado financiero y retardaba el desarrollo. Por lo que el desarrollo financiero era esencial para el crecimiento económico, pues una oferta diversificada de activos financieros fomentaba el ahorro y, mediante los canales institucionales, éste se asignaba a los usos más productivos (Gurley y Shaw 1967; citado en Mántey, 2004).

Esta misma corriente sostenía que en los países en desarrollo existía una amplia gama de proyectos de inversión de alto rendimiento que no podían emprenderse por la insuficiencia del financiamiento disponible a las bajas tasas de interés prevalecientes. El desarrollo económico, argumentaban, requiere que las empresas traspasen los límites del autofinanciamiento para la acumulación de capital y que dispongan, así mismo, de

fondos externos mediante un sistema monetario basado en el crédito bancario (McKinnon, 1974).

Para Màntey (1997), el proceso de intermediación financiera desempeña un papel muy importante en la sociedad, ya que se considera un elemento básico en el proceso de desarrollo económico de los países, porque adapta los instrumentos de captación de recursos a las preferencias del público ahorrador y canaliza esos recursos de acuerdo con las necesidades de las unidades productoras. De esta manera, favorece la generación de ahorros y su inversión productiva, evitando el atesoramiento en activos improductivos.

Debe notarse que los intermediarios financieros pueden tomar distintas formas, dependiendo del servicio que ofrezcan. Los más comunes son los bancos, en particular para esta investigación interesan los bancos de desarrollo. Los bancos tienen una especial importancia dentro del sistema financiero debido a su relación con los mercados monetarios y crediticios, por lo cual están estrechamente asociados con la política económica, especialmente en el ámbito financiero.

1.3 Los bancos

Las instituciones financieras en la mayoría de los países del mundo han sido producto de acuerdos institucionales y no de la libre movilidad de las fuerzas de mercado; la intervención del Estado siempre ha estado presente para desarrollar y consolidar las instituciones financieras con el objetivo de generar inversión y recolectar el ahorro. Por lo que hay teóricos que reconocen imperfecciones en los mercados financieros y argumentan que el sistema económico, cuando se deja al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, conduce a la inestabilidad financiera. Para ellos, las regulaciones han respondido a experiencias negativas de la no regulación.

Para V. Chick (1988b), las instituciones bancarias y los créditos han evolucionado de manera creciente desde la instauración del capitalismo y sólo en el primer estadio del desarrollo bancario la emisión de créditos estuvo limitada por los depósitos. Durante la

primera etapa de las instituciones, los depósitos tuvieron el objetivo de mantener los ahorros en un lugar seguro y los activos financieros no fueron ampliamente aceptados como medios de pagos.³ Los bancos, pese a que crean dinero a partir de los depósitos (i.e., emiten préstamos por encima de sus depósitos), actúan primordialmente como intermediarios entre ahorradores e inversionistas. La característica principal de este periodo es que los préstamos bancarios estuvieron limitados por el flujo de los nuevos depósitos y la preferencia por la liquidez de los ahorradores.

De acuerdo con Studart (2002), los bancos tienen la capacidad de crear dinero adicional para expandir la inversión; esto es, el ahorro ex-ante no es una limitante en el crecimiento de la inversión.

En concordancia con el marco teórico de Mántey (2005), dentro de la corriente del pensamiento poskeynesiano, destacan dos posiciones que sustentan la endogeneidad del dinero. Por un lado, están los teóricos que atribuyen la endogeneidad a la evolución de los sistemas financieros durante el último medio siglo, y la adaptación que han experimentado los bancos centrales; por otro lado, están los teóricos del circuito monetario, que consideran la endogeneidad como una cualidad inherente al dinero fiduciario en una economía capitalista.

Para los poskeynesianos, la oferta monetaria no se encuentra determinada exógenamente por la autoridad. Los cambios institucionales que redujeron la dependencia de los bancos comerciales respecto a la liquidez del banco central, tales como las innovaciones en los medios de pago: las líneas de crédito contingente, la titularización de los préstamos, los mercados interbancarios de reservas, la desregulación del crédito y la apertura de los sistemas bancarios, que hacen el fondeo externo de los intermediarios financieros. Estos cambios han contribuido a que los bancos puedan gestionar sus pasivos con posterioridad a sus decisiones de

³Los primeros bancos en la antigüedad fueron los templos, donde los ricos, por razones de seguridad, depositaban su riqueza. La improbabilidad de que estas personas demandaran simultáneamente sus depósitos permitía a los templos dar créditos con base e estos recursos. Esto sucedió por lo menos 3200 años A.C. en los templos de la Mesopotamia, Olimpia, Delphos de la antita Grecia, Panteón de Roma, y en los monasterios iconoclastas del Imperio Bizantino (Levy, 2001).

otorgamiento de crédito; de modo que ahora la demanda de préstamos determina los depósitos, y no al contrario como postula la teoría convencional (Mántey 2005). De esta forma, la banca de desarrollo en México podría aumentar su financiamiento sin necesidad de fondos previos.

Los teóricos del circuito monetario argumentan que la endogeneidad del dinero se debe a factores más esenciales, que se derivan del papel que juega el crédito en el proceso productivo. Para ellos, el crédito cierra la brecha entre el gasto deseado y el flujo de caja. De acuerdo con la práctica normal, para que la producción se inicie alguien debe dar un adelanto y toda empresa que tiene un contrato de producción, puede obtener crédito. Consecuentemente, la dirección de causalidad va de las decisiones de producción al incremento en la cantidad de dinero, y no a la inversa como lo postula la teoría convencional (Lavoie, 1996; Arestis y Eichner, 1988). Estos teóricos no sólo postulan que la oferta de dinero es endógena, sino que rechazan la idea de que la oferta de dinero pueda diferir de su demanda (Rochon, 1999).⁴

Para los bancos de desarrollo en México, las principales fuentes de recursos son: las contribuciones del gobierno a su capital, las ventas de valores que estos emiten, los préstamos del banco central y los créditos externos. Estas instituciones de desarrollo deben proporcionar financiamiento a mediano y largo plazo a empresas, gobiernos y a los sectores que lo requieran para su funcionamiento. Es posible pensar que deberían de aprovechar su capacidad de emitir crédito para cumplir cabalmente con el objetivo general de ese tipo de banca.

⁴ En este mecanismo los mercados financieros juegan un papel fundamental en el proceso de fondeo, porque convierten las deudas de corto en largo plazo, es decir, mitigan o neutralizan el proceso de inestabilidad inherente al crecimiento, lo cual tiene un impacto macroeconómico relevante, la creación de dinero es importante para proveer de financiamiento a los productores, a fin de utilizar plenamente las capacidades productivas; y el subsiguiente proceso de fondeo para dirigir el nuevo ahorro generado hacia el financiamiento a largo plazo de la inversión (Levy, 2003).

1.4 Funciones de los intermediarios financieros

Un mercado financiero es donde se intercambian activos financieros (instrumento financiero o valor), éstos tiene dos funciones principales; la asignación de recursos en la transferencia de fondos de los agentes superavitarios a los deficitarios para invertir en activos tangibles, y la administración de los recursos en la transferencia de fondos en forma tal, que los riesgos se redistribuyan al asociarse con el flujo de efectivo generado. Qué tan bien funcionen estos mercados puede afectar la eficiencia y el crecimiento de la economía. Aunque la existencia de un mercado financiero no es una condición necesaria para la creación y el intercambio de un activo financiero, en la mayoría de las economías estos activos se crean y posteriormente se comercian en algún tipo de mercado financieros. Quienes tienen fondos no son necesariamente los que poseen la mayor capacidad para utilizarlos; las instituciones financieras desempeñan un papel importante en la transferencia de fondos a quienes logran los rendimientos más altos. Además, una vez concedido el préstamo, es importante vigilar que los fondos se gasten en la forma prometida, y que el proyecto esté bien manejado. Estas funciones de las instituciones financieras son designadas como sus papeles de selección y de vigilancia (Stiglitz, 1989).

Al realizar el proceso de intermediación de recursos, o al crear recursos financieros y dar un crédito al sistema financiero, de manera simultánea se está asignando recursos y administrando riesgos financieros que junto con el sistema de pagos conforman aportaciones a la sociedad que debe realizar de manera eficiente dicho sistema.

Los intermediarios, al decidir otorgar recursos a determinados proyectos, desempeñan un rol medular en la eficiencia económica; al mismo tiempo definen cómo se van a manejar los riesgos inherentes al proyecto (y los rendimientos correspondientes); son éstos los que se harán cargo de la pérdida si el proyecto no funciona, por lo tanto un sistema financiero debe intermediar los recursos, asignándolos eficientemente no sólo desde de la perspectiva de la empresa, sino desde la óptica de la eficiencia económica en su conjunto, lo cual implica la maximización del beneficio. El sistema financiero debe

administrar los recursos de tal forma que los agentes económicos estén en la posibilidad de asumir o transferir los riesgos que juzguen convenientes.

También los intermediarios financieros tienen otras funciones, entre las que destacan: producción de información acerca de las inversiones, observación, verificación y supervisión de las actividades empresariales e inducción del control corporativo, facilitación de las transacciones económicas y disminución de costos de “participación”.

1.5 Fallas del mercado

La teoría de las fallas de mercado fue una respuesta a la falta de realismo de las teorías basadas en el modelo competitivo. Esta teoría produjo argumentos, desde el punto de vista del análisis positivo y normativo, para la justificación de la intervención estatal. Existe entonces el reconocimiento cada vez más amplio de que el mecanismo de mercado por sí sólo no puede desempeñar todas las funciones económicas. Por lo que son necesarias políticas públicas para guiar, corregir y suplir al mercado en ciertos ámbitos, donde destaca el papel que debe jugar la banca de desarrollo en el sistema financiero.

La teoría del Estado basada en las fallas de mercado es, en buena medida, un enfoque normativo, porque proporciona argumentos para señalar aquellas situaciones en las cuales el Estado debería intervenir para corregirlas. Esta visión no justifica la intervención del Estado en todo momento y lugar, ya que podría dar lugar a una intervención sin orden y jerarquía, es decir, a la “primera falla” del mercado que se identificara, surgiría paralelamente una intervención estatal. La justificación de intervenciones gubernamentales no es un problema de resolución sencilla, en muchas ocasiones, las intervenciones diseñadas para corregir fallas de mercado llevan a situaciones aún más graves que las generadas por las fallas que supuestamente se querían corregir.

Stiglitz (1997), menciona cuatro causas de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir con sus objetivos: 1) reducida información, 2) poco conocimiento de las

respuestas privadas, 3) reducido control de la respuesta, y 4) las limitaciones que imponen los procesos políticos. Con estas fallas se pone de manifiesto que existen muchos problemas que el estado no resuelve adecuadamente. Sin embargo argumenta, la intervención estatal es importante porque podría disminuir los problemas más graves: el Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la erradicación de la pobreza.

Por tanto, una economía no es eficiente en el sentido de Pareto, debido a las fallas de mercado que se presentan: fallas de la competencia, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, fallas de información y desempleo, inflación y el desequilibrio.

Estas fallas de mercado no son mutuamente excluyentes. A menudo, la existencia de mercados incompletos se debe en parte a problemas de información. Por lo que estas fallas impiden que la economía sea eficiente si no interviene el Estado; es decir, la economía de mercado, si se le deja sola, no asigna óptimamente los recursos y no alcanza el bienestar máximo. La intervención del Estado se ha convertido en un tema muy controvertido, debido a su mayor o menor eficiencia para mejorar la asignación de recursos y elevar el bienestar social (Ayala, 2004).

1.6 Fallas de información en los intermediarios financieros

El desarrollo de la teoría moderna de las finanzas tiene una fuente importante en el análisis crítico realizado sobre la teoría neoclásica del equilibrio general. Destaca en particular el análisis que surge de las observaciones orientadas hacia la “Hipótesis de los mercados eficientes” y, como resultado de ello, el desarrollo de la noción del fracaso del mercado (Sánchez, 2001). Concretamente se menciona que los mercados fracasan cuando no proporcionan resultados eficientes en el sentido de Pareto. Las causas pueden ser tan distintas como la presencia de competencia imperfecta, externalidades o costos financieros entre otras. En los mercados financieros este patrón es más generalizado debido a la estructura del mercado y a que los precios de los activos no registran el papel usual de balancear la oferta y la demanda.

Para Stiglitz (1993), los mercados competitivos eficientes presuponen que existe una información perfecta, es decir, que la información de algunos de los individuos o empresas no se afecta por lo que ellos mismos observen en el mercado, ni tampoco puede alterarse por alguna acción de ellos, incluyendo la adquisición de más información. Por tanto, dado que los mercados financieros producen, procesan, diseminan y utilizan información, éstos no son eficientes en el sentido de Pareto. Una de las razones es que existen fallas de mercado debido a que la información no es un bien público.

En el mercado financiero existen dos principales fallas de información y esto es lo que justifica la intervención del Estado en el mercado financiero ya que su estructura no es de competencia perfecta: *la información asimétrica*⁵ y *el riesgo sistémico*. De tal manera que gracias a esto surgen los distintos tipos de intermediarios financieros, y además, esto es lo que justifica la intervención del Estado en el mercado financiero ya que su estructura no es de competencia perfecta (Naranjo, 1996).

La información asimétrica es un problema inherente al mercado financiero, ya que la función de este mercado es comprar y vender información, y se presenta porque los ahorradores que depositan su dinero con un intermediario se les dificulta conocer la calidad de las inversiones que el intermediario realiza. Es decir, el riesgo al que están sujetos sus depósitos es, por lo general, desconocido. El problema es asimétrico ya que el intermediario al realizar sus inversiones tiene que obtener información sobre aquellos proyectos a los que destinará sus recursos, pero no tienen los incentivos correctos para revelar dicha información a los ahorradores.

La información asimétrica es una falla de mercado financiero que no permite que los ahorradores reaccionen al riesgo y rendimiento de las inversiones, como la harán en un

⁵ El desarrollo del análisis de la información asimétrica se origina a partir de su confrontación con la teoría clásica del Bienestar, esto es posible de comprender a través del modelo Arrow-Debreu, modelo básico que permite expresar los dos teoremas clásicos del bienestar de la economía. Bajo supuestos generales, ambos teoremas señalan: a) Una asignación de recursos de equilibrio competitivo, o asignación walrasiana, es un eficiente de Pareto (óptimo de Pareto) y b) Bajo supuestos algo diferentes cualquier asignación eficiente de Pareto será una asignación de equilibrio competitivo, después de haberse realizado una apropiada redistribución de las dotaciones iniciales.

mercado con perfecta información⁶. Esta estructura evita que los intermediarios tengan todos los incentivos, que tendrían en un mercado de competencia perfecta. El mercado financiero presenta dos principales problemas como resultado de la información asimétrica⁷: el riesgo moral ó abuso inmoral y la selección adversa. El riesgo moral es el problema de que un intermediario aumente el riesgo de su portafolio, dada la estructura asimétrica de su rendimiento. Es decir, en caso de que las inversiones tengan un mal escenario, las pérdidas las sufren tanto el intermediario como los ahorradores (cuando no hay seguros sobre depósitos), mientras que en un buen escenario, las utilidades las mantiene por completo el intermediario. El riesgo moral provoca que el intermediario incurra en un riesgo mayor que si invirtiera exclusivamente en su capital. La selección adversa es un problema de información asimétrica que se presenta antes de que se realice una transacción, cuando los malos sujetos de créditos son los que buscan un préstamo de manera más activa.

Un segundo problema en el mercado financiero es el riesgo sistémico, el riesgo de que problemas de insolvencia (de un intermediario o un segmento del mercado) causen dificultades generalizadas a otras instituciones, en otros segmentos de mercado. El riesgo sistémico es una externalidad negativa sobre el mercado de intermediación de capital que el mecanismo de mercado no puede resolver por si mismo⁸.

Este riesgo sistémico tiene tres posibles causas: la interrelación de los activos bancarios, pérdidas generalizadas y ataques especulativos. La interrelación de los

⁶ Por ejemplo el mercado de autos usados (Akerloft, 1970) en este, un individuo que quiere comprar un automóvil, no tiene toda la información sobre el estado del mismo; el vendedor por su parte, sabe el estado en el que se encuentra su auto perfectamente, tiene incentivos para ocultar la información en caso de que éste presente problemas, por ejemplo, mecánicos.

⁷ Sin embargo hay autores que asocian tres problemas a la información asimétrica los dos mencionados y el comportamiento de rebaño: este puede ocurrir cuando los inversionistas carecen de información de la calidad de los administradores de dinero. Los cuales cuando son de baja calidad encontrarán racional imitar las decisiones de inversión de otros administradores; el rebaño puede ocurrir cuando la liquidación de un agente hacen que otros adopten la misma medida (Ver Sánchez, 2003).

⁸ Naranjo (1996) cita: "Las externalidades de los mercados se pueden resolver, estableciendo derechos de propiedad adecuados, pero es muy difícil llevar a cabo esta solución en el mercado financiero, ya que sería necesario que el sistema financiero como tal fuera propiedad de una persona o agente. Para ello, las autoridades financieras actúan como responsables de dicho mercado. Esto no evita que aproximándose a la solución que el mercado daría a dichas externalidades negativas que es cobrar su costo sobre el resto de los agentes económicos".

activos bancarios es la más clara de las posibles causas⁹. Por tanto la diversificación de los activos interbancarios permite eliminar esta fuente de riesgo sistémico. Si la quiebra de un banco genera pérdidas ésta puede ser también una fuente de riesgo sistémico. Los ataques especulativos también pueden generar una crisis sistémica (sí un banco presenta problemas de insolvencia, los cuales al hacerse públicos, generan incertidumbre sobre todos los ahorradores, y al tener muy poca información sobre la situación precisa de su banco retirarán sus depósitos, ya que la quiebra de un banco es una señal de que la salud del banco del sector no es buena y al reaccionar de esta manera todos los ahorradores se presenta una corrida sobre todo el sistema bancario).

La información asimétrica y el riesgo sistémico justifican la intervención del gobierno en el mercado financiero. Primero, los pequeños ahorradores son víctimas de la información asimétrica y para estos agentes sufrir pérdidas sobre sus ahorros es muy costoso. Por ello, las autoridades financieras siempre tratan de ofrecer a los pequeños ahorradores alguna forma de preservar su patrimonio. La segunda justificación es el riesgo sistémico, ya que representa una externalidad negativa sobre todos los agentes financieros. Dado que los derechos de propiedad sobre el sistema financiero no están bien definidos, el gobierno tiene que regular el mercado financiero para reducir esta externalidad.

En muchos países, una de las tareas emprendidas por los gobiernos ha sido la creación de instituciones financieras de desarrollo que provean los tipos de crédito que los bancos comerciales no están en posibilidad o capacidad de otorgar. En algunas situaciones, los bancos comerciales no otorgan cierta clase de préstamos quizás porque son proyectos altamente riesgosos y esto hace que la tasa de interés se eleve a niveles suficientemente altos para cubrir esas moratorias por la falta de pago, lo que provoca que ya no se otorguen los recursos. Esto hace que la intervención del gobierno sea necesaria para financiar los proyectos cuyos beneficios sociales son relativamente

⁹ Sí el banco A quiebra y tiene pasivos, por un monto suficiente grande, con el banco B, esto puede generar una segunda quiebra. Si los bancos A y B tienen pasivos, por un monto suficientemente grande, con el banco C, esto puede generar una tercera quiebra. Y así sucesivamente se genera un efecto dominó que puede terminar arrastrando a todo el sistema.

altos. Para la Cepal (2003) la existencia de fallas de mercado ha justificado la existencia de la banca de desarrollo pública. Incluso en países desarrollados que cuentan con sistemas financieros profundos, la banca pública juega un papel en el financiamiento (Stiglitz y Weiss, 1981). Esto hace que la intervención del gobierno sea necesaria para financiar los proyectos cuyos beneficios sociales son relativamente altos.

En la práctica, muchas decisiones de inversión sólo se pueden tomar cuando los arreglos institucionales son los adecuados. Pero además, se debe considerar el impacto sobre el crecimiento económico provocado por la estructura del mercado (financiero y real) y las políticas de profundización financiera. En este sentido la banca mexicana opera en condiciones oligopólicas, que se expresan, en alta concentración, asimetrías de información, tecnología y recursos. Adicionalmente, se carece de los arreglos institucionales que promuevan una política de industrialización.

Aunado a lo anterior, el modelo neoliberal aplicado en México promovió la eliminación de los topes a las tasas de interés sobre depósitos bancarios en 1988, con ello se favoreció la ampliación de la brecha entre tasas de interés activas y pasivas provocando que los bancos abandonaran la concesión de créditos y aumentaran su demanda en valores gubernamentales ya que estos son más rentables y libre de riesgo. Es decir, el nuevo negocio bancario consiste, en obtener ganancias por invertir en valores gubernamentales lo que desalienta el negocio de otorgar créditos. Por tanto es muy frecuente que los mercados de capitales “fallen” en asignar recursos a proyectos importantes para el crecimiento; si ello no ocurriese se alcanzarían los resultados socialmente deseables. Los bancos de desarrollo, como entidades financieras especializadas, buscan justamente corregir esas fallas del mercado¹⁰.

¹⁰ “Las dificultades de coordinación entre agentes, expectativas y tiempos de los proyectos de inversión son un campo de acción para la banca gubernamental, pero quizá el problema básico surge de un problema de información asimétrica. Por ejemplo, en los mercados de crédito, quienes ofrecen las tasas de interés más altas no son forzosamente los que generan rendimientos más altos para el banco, porque su disposición a pagar una tasa de interés más elevada quizá indica un alto riesgo de falta de pago. Por tanto, el crédito no puede asignarse con eficiencia por medio de un mercado en el cual se subasta al mejor postor. La anterior situación es típica en el papel de los intermediarios financieros. Con información asimétricamente distribuida, los prestatarios conocen sus características de riesgo, pero los acreedores no, y sin embargo un mercado competitivo no puede proporcionar incentivos para la revelación de información por parte de los prestatarios. Los bancos supervisarán las posiciones crediticias de los prestatarios y prestarán sólo a las empresas que mantengan buena reputación” (Ayala, 2003).

Entre las probables fallas de mercado que dejan casi sin crédito a los sectores objetivo más relevantes de la banca de desarrollo en México se enumeran las siguientes:

<i>Pequeña y mediana empresa</i>	<i>Sector rural</i>	<i>Infraestructura básica</i>
<p>Escasez de un historial de crédito</p> <p>Vida promedio corta</p> <p>Falta de garantías reales</p> <p>Costos de transacción elevados asociados a la banca comercial tradicional para atender a un número grande de estas empresas</p> <p>Falta de análisis de proyectos adecuados.</p> <p>Falta de desarrollo tecnológico.</p>	<p>Problemas de capitalización</p> <p>Ausencia de incentivos de la banca comercial para penetrar al mercado rural pese a la existencia de sectores de alta rentabilidad que es necesario atender</p> <p>Falta de garantías reales</p> <p>Escasez del sistema bancario formal en el campo. La banca se encuentra prácticamente ausente en pequeños municipios rurales del país.</p>	<p>Proyectos de alta rentabilidad social pero con baja rentabilidad privada</p> <p>Problemas en la definición de derechos de propiedad</p> <p>Problemas para pagar el costo verdadero de los servicios, que haga viable su funcionamiento en el largo plazo</p> <p>Deterioro del medio ambiente</p>

Fuente: Ayala E. José (2003) y elaboración propia.

La participación de la banca de desarrollo es también importante en los mercados de factores (formación de capital humano), así como en los mercados de productos (integración de cadenas productivas como solución de mercados segmentados).

El estado no necesariamente debe ayudar a las empresas en decadencia o que están sometidas a pérdidas estructurales; tampoco debe ayudar permanentemente a industrias que por su lugar en la cadena productiva deben transferir recursos a otras ramas. El financiamiento masivo y generalizado a todo tipo de proyectos ha tenido consecuencias desastrosas sobre la economía nacional, porque no da la posibilidad de controlar ni de coordinar las propias decisiones de los banqueros públicos. Este mecanismo debe distinguirse de los programas de ayudas temporales y contingentes para empresas o ramas de la economía en proceso de reestructuración de sus esquemas de organización, o incluso en proceso de “reconversión” o adaptación a nuevas áreas.

Sin embargo en los últimos años se ha reconocido la importancia de contar con entidades bancarias de desarrollo como requisito para impulsar el desarrollo, y también se ha admitido la necesidad de un proceso de cambio institucional que contribuya a fomentar los proyectos de inversión socialmente rentables, pero que la banca privada no esta interesada en desarrollar.

CAPÍTULO 2. LA BANCA DE DESARROLLO

Las referencias históricas de la banca de desarrollo se remontan al siglo XIX, momento de la acelerada industrialización en los países europeos, cuando fue necesario apoyar con mecanismos de intermediación financiera de fomento a la naciente industria, es decir, facilitar al sector productivo su desempeño como generador de bienes destinados a los mercados. Los empréstitos fueron dirigidos a la formación de capital, por medio de operaciones cuyos términos financieros fuesen favorables, en contraste con las operaciones operantes en el mercado comercial, dominado por el corto plazo y la usura (Izaguirre, 2000).

Por ello, se requirió de grandes instituciones financieras; la más antigua fue la Société Générale Pour Favoriser L'Industrie Nationale creada en Holanda en 1822. Más tarde en 1852 se crea en Francia la primera corporación financiera de desarrollo, la Crédit Mobilier, la cual sólo pudo ser desplazada del mercado financiero por la banca comercial en el momento en que ésta destinó sus créditos al sector industrial. Dicha institución promovió la construcción del ferrocarril, creó nuevas fábricas, construyó canales y puentes, estableció la primera línea transatlántica francesa e instaló la iluminación con base en gas en París.

Esta institución financiera de desarrollo facilitó préstamos a la industria, además suscribió parte del capital de nuevas empresas como decían sus estatutos, “vender las acciones de las empresas promovidas cuando estuvieran maduras en el mercado y obtener así los medios para financiar nuevas empresas” (Copete, 1980).

En Alemania se crearon bancos similares al Crédit Mobilier y según dicho de la época, acompañaban a una empresa industrial desde la cuna hasta la tumba. En Inglaterra debido al crecimiento gradual de la industria; no hubo la necesidad de crear bancos de

fomento, ya que existía una acumulación de capital por parte de la misma industria. Sin embargo, en los años próximos a 1900, su creación se extendió a toda Europa y Japón. La banca de fomento moderna se impulsó en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, debido principalmente a la demanda social de una distribución más equitativa del ingreso en los países subdesarrollados, en los cuales se encuentran diferencias considerables entre generación de ahorro interno y las inversiones necesarias para satisfacer dicha demanda.

Hasta la fecha encontramos que los países menos desarrollados presentan una situación de escasez de capital. Entre los sectores de la economía, la industria es quizás el sector más sensible a la insuficiencia de ahorro para el financiamiento del capital, dada su alta densidad de inversión y la necesidad de grandes montos para la operación eficaz y completa de las unidades de la producción.

En América Latina las instituciones de fomento se crearon antes de la segunda guerra mundial, cuyo propósito central fue apoyar el desarrollo del aparato productivo en los años treinta y cuarenta del siglo XX, como parte de la respuesta de los gobiernos de la región a la Gran Depresión y los efectos depresivos proyectados sobre éstas economías. En ese sentido, el impulso inicial en la evolución de las instituciones financieras de desarrollo es el resultado de políticas públicas, adoptadas dentro de la concepción del desarrollo vigente en la época de su creación. Su objetivo fue transferir una parte del ahorro interno hacia las actividades económicas de interés público y de beneficio social (Gurría, 1999).

2.1 Antecedentes de la banca de desarrollo en México

En México, las instituciones de desarrollo tienen su antecedente en 1830, con el fin de fortalecer la independencia nacional era necesario robustecer la industria manufacturera, para lo cual se creó el primer banco de fomento, el *Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional*, que fue importante instrumento del gobierno para influir en el ritmo y dirección del desarrollo económico.

En 1926 surge propiamente la banca de desarrollo en México, con la creación del *Banco Nacional de Crédito Agrícola* que otorgaba créditos a los pequeños agricultores, incluidos los ejidatarios, como una necesidad de organizar a los distintos bancos agrícolas existentes, y además para tratar de romper el monopolio ejercido por la aristocracia terrateniente sobre los capitales disponibles para las actividades agropecuarias en el país. En los años treinta, el sistema financiero de fomento encontró bases firmes para su desarrollo; se impulsó el ahorro interno para apoyar el campo, la instalación de una planta industrial, la construcción de infraestructura y el fomento a las exportaciones, principalmente (Alide, 1992).

En el periodo 1934 – 1940, el Estado modificó su forma de intervención económica que pasó a ser más directa, extensa y diversificada. En materia crediticia, se fundó *Nacional Financiera*, el *Banco Nacional de Comercio Exterior* y algunos bancos de crédito agrícola; adicionalmente se reformó al Banco de México para consolidar al sistema financiero estatal. Con la finalidad de atender espacios que la banca privada no alcanzaba a cubrir, el Estado impulsó la creación de nuevas instituciones de fomento, atendiendo a sectores de la agricultura, industria y a sectores populares y medios.

Las instituciones financieras especializadas de fomento impulsaron sectores específicos, más allá de lo que podía hacer la banca privada. Estos apoyos se dedicaron a la agricultura, construcción, comercio exterior y a la nueva empresa pública. Es decir, las instituciones de fomento operaron mediante la canalización del ahorro nacional hacia sectores y actividades de interés público con beneficio social, destinado a proyectos cuya maduración de largo plazo y riesgos de su realización no eran compatibles con la obtención de financiamiento comercial. Para ello fueron creadas las instituciones de fomento ya referidas anteriormente (Ayala, 1988 y Alide, 1992).

Para el periodo 1940–1954 el Estado emprendió una política de industrialización, con ello se crearon las condiciones bajo las cuales el dinamismo de la economía pasó a depender de la inversión estatal, en especial del gasto y la inversión pública, y de los sectores y ramas de la economía en donde se ubicaron las empresas públicas. En

materia crediticia, la industria recibió importante impulso a través de apoyo financiero y técnico, donde destaco el papel de Nacional Financiera.

La banca de desarrollo en esta década cobró un papel clave en el desarrollo económico de México, como resultado de estrategias y aplicación de instrumentos que el Estado y la sociedad fueron creando para la mejor transformación y aprovechamiento de los factores productivos del país. El sistema financiero en general y la banca de fomento industrial y de obras públicas fueron indispensables para la transformación industrial y urbana del país.

A partir de la década de los años sesenta se intensificó la creación de los fondos de fomento, mismos que contribuyeron a la política de financiamiento preferente mediante el redescuento de créditos que realizaban con instituciones bancarias. Con la aparición de éstos, constituidos en fideicomisos, se facilitó la asignación de créditos provenientes del exterior, principalmente de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; por lo que en esta década la banca de desarrollo alcanzó su madurez institucional y operativa, complementado sus operaciones con los fondos de fomento existentes hasta ese periodo (Alide, 1992).

En la década de los años setenta la política financiera fue perdiendo autonomía al surgir otros elementos compensatorios que se fueron arraigando en las finanzas nacionales; incremento importante en la inversión extranjera, colocación de bonos del sector público en los mercados mundiales, el aumento en los niveles de endeudamiento externo, y finalmente, la vinculación de la política de tasa de interés internas con respecto a las exteriores. Para los años ochenta, al presentarse la crisis económica en 1982, la banca de desarrollo resintió el impacto de las cambiantes condiciones económicas. Las devaluaciones del peso, así como las condiciones recesivas de la economía ocasionaron una situación grave de descapitalización en el sistema financiero de fomento. Por un lado, una parte importante de préstamos contratados en el exterior y en moneda extranjera, tenían como contraparte préstamos internos concesionados en moneda nacional, y en proyectos que aún no maduraban, lo que provocó que tanto el

capital como el servicio de la deuda se elevarán cuantiosamente en moneda nacional. Aunado a lo anterior, la falta de pago oportuno por parte de los usuarios de crédito, ocasionó graves trastornos de liquidez en estas instituciones financieras.

Es hasta finales de los ochenta y principios de los noventa, cuando la banca de desarrollo inicia una nueva etapa de reestructuración para tratar de continuar apoyando el proceso de desarrollo del país, pero ahora desde la perspectiva neoliberal. Se replantearon las políticas que por años habían determinado su actuación, y es con la creación de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) que se le asignan las nuevas responsabilidades y metas a la banca de fomento.

2.2. Definición de banca de desarrollo

Son intermediarios financieros que desde sus orígenes han sido creados para llenar funciones especializadas, no propias de la banca comercial; usualmente ante la percepción de que las instituciones existentes no cubrían todas las funciones financieras necesarias para el proceso de desarrollo económico y por la existencia de mercados incompletos. De esta manera, el Estado encontró en la banca de fomento un instrumento para alcanzar los objetivos de su estrategia económica, privilegiando la función de asignación en forma selectiva al apoyo de aquellos sectores y actividades económicas consideradas prioritarias más que de adaptación de recursos financieros (Acevedo, 1995).

La banca de desarrollo o de fomento son todas las instituciones financieras que contribuyen al desarrollo económico de un país, pero en realidad la infraestructura financiera necesaria para el crecimiento económico debe incluir varios tipos de instituciones, de las tradicionales y de las nuevas (Bautista, 1999).

Tulio de Andrea (Alide, 1980) define la banca de desarrollo como:

“Un intermediario financiero especializado en identificar, y promover y aún administrar proyectos y sectores prioritarios de desarrollo, hacia los cuales canaliza recursos a términos y plazos no disponible en los mercados existentes”.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1977) ha definido a los bancos de desarrollo como:

“Intermediarios financieros especializados en la movilización de recursos internos y externos para su asignación en forma de préstamos a mediano y largo plazo hacia proyectos de desarrollo y en la provisión de servicios técnicos de apoyo a dichos proyectos”.

Para el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (Cemla, 1985), la banca de desarrollo:

“Son 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 sea que dichos proyectos estén vinculados a la actividad del sector público o privado, haciendo uso para ello, como modalidad instrumental, de la concesión de financiamiento a mediano y largo plazos y, complementariamente, de servicios promocionales”.

En 1999 James D. Wolfensohn, entonces presidente del Banco Mundial reconoció:

“El papel vital de la banca de desarrollo es importante en la incorporación de los aspectos microestructurales y microsalariales en las estrategias gubernamentales de desarrollo para combatir eficazmente “la polarización social y la corrupción”. Y los bancos de desarrollo en términos de empresas pequeñas y medianas son un factor importante para la creación de oportunidades (Mercado de valores, 1999)”.

Para el caso de México de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, la banca de desarrollo se define como: entidades de la administración pública federal, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, cuyo objeto es facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación; atender las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en términos de sus respectivas leyes orgánicas; sus programas deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) y los demás programas sectoriales del propio Plan.

Sin embargo, con las reformas y políticas neoliberales emprendidas en materia financiera, han arreglado un nuevo modelo de financiamiento para el desarrollo

económico en México, que han redefinido el papel de la banca de desarrollo. En el periodo de 1983-1988, se llevaron a cabo una serie de medidas tendientes a normar la participación del estado en la economía, en lo que respecta a la banca de desarrollo el *PND*, fue el marco de referencia para señalarle nuevas responsabilidades y metas, en un proceso general de reordenación del sistema financiero nacional y se plantea:

“Los bancos de fomento se transformarán en bancos nacionales de desarrollo sectoriales según se considere necesario para el mejor apoyo a los programas correspondientes, y los fondos y fideicomisos financieros de fomento de cada sector se vincularán, en la mayoría de los casos, al banco de desarrollo que constituya el centro financiero natural en su área, y se dará el crédito de fomento como parte de un programa de apoyo más amplio, que incluiría asistencia técnica y extensionismo”.

Además los apoyos financieros que otorgue la banca de fomento, se canalizarán únicamente a aquellas actividades que resulten prioritarias y rentables en términos sociales. Y se racionalizarán los incentivos fiscales con base a las siguientes prioridades; creación de empleo, producción y abasto de productos básicos, así como de desarrollo regional y fomento de las exportaciones.

En el Pronafide 1984-1988 se plantea la transformación de la banca de desarrollo donde:

“El sistema financiero de fomento, para que responda a los nuevos requerimientos de la economía..., es necesario reestructurarlo en su conjunto, reafirmando su naturaleza y funciones, precisándolas a nivel de cada institución e incorporándolas en un esquema de congruencia y coordinación entre los bancos de desarrollo y los fondos de fomento.”

En el *Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide)* 1989- 1994, resaltan la estrategia de insertar a la banca de desarrollo en el esquema de modernización financiera y consolidarla como catalizador del desarrollo de sectores y actividades productivas por lo que:

“Financiará proyectos con rentabilidad probada, proporcionando asistencia técnica a los usuarios del crédito, así como la supervisión necesaria para garantizar la obtención de los beneficios económicos, tecnológicos y sociales para el desarrollo del país. Además, de que se profundiza en la complementariedad entre las instituciones de fomento y la banca múltiple, con el propósito de realizar conjuntamente estudios y proyectos de inversión sectorial y regional para apoyar financieramente con recursos combinados proyectos rentables económica y socialmente, lo que ha permitido reducir sensiblemente el subsidio generalizado a través del crédito (citado en Alide, 1992)”.

Además:

“Consideran al sistema financiero de fomento como el instrumento fundamental de la política de financiamiento del desarrollo, para lo cual las tareas impostergables son: su modernización, adecuación de su marco jurídico, la canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios y la desincorporación de entidades que ya cumplieron con el objetivo para el cual fueron creadas (caso fondos de fomento)”.

A partir de entonces, se les otorga un nuevo papel a estas instituciones como un instrumento de apoyo a una nueva estrategia de industrialización basada en el acceso al crédito suficiente, oportuno y sin subsidios y asistencia técnica a los pequeños y medianos empresarios para reducir costos y contribuir al desarrollo de una cultura para el crédito formal en la comunidad, se plantea que la banca de desarrollo aproveche la infraestructura de los bancos comerciales y de otros intermediarios financieros y los programas de crédito deben apoyar actividades productivas de todo tipo, industria, comercio, agricultura y servicios (Aspe, 1993).

En el PRONAFIDE 1997-2000 la banca de desarrollo, promovería el ahorro nacional mediante un redimensionamiento y una reorientación de sus actividades, promoverá la canalización de recursos hacia actividades de alto impacto en el desarrollo del país.

Para ello:

“El sistema financiero de fomento tendrá como objetivo crear condiciones y estímulos necesarios para que un mayor número de empresas, principalmente micro, pequeña y medianas, tengan acceso al financiamiento para el desarrollo de actividades productivas”.

A la vez contribuiría;

“A propiciar financiamiento de largo plazo de inversión en la modernización industrial...., destinando recursos hacia proyectos de alto impacto económico y social, contribuyendo a la competitividad de la economía y lograr un desarrollo regional equilibrado”.

También en este plan:

“Se planteaba una reforma institucional para la que la banca de desarrollo canalizara sus apoyos en forma más eficiente. Para ello se desarrollaría una nueva estructura del sistema financiero de fomento y de sus niveles administrativos y operativos. Que conllevará al redimensionamiento de las instituciones, buscando en todo momento eliminar duplicidad de funciones y la

posibilidad de desaparecer instituciones que ya cumplieron o cumplirán con los propósitos para las que fueron creadas”.

En el PRONAFIDE 2002 -2006, bajo el subtítulo “Fortalecimiento del sistema financiero, transformación de la banca de fomento” señala:

“El hecho estilizado en el desempeño de la banca de desarrollo durante las últimas décadas que inspiró su reforma, fue la presencia de ciclos muy marcados en su operación. Periodos prolongados de una euforia en el otorgamiento de financiamiento y de ampliación de programas, por lo general instrumentados sin un esquema de control esencial, han redundado invariablemente en fuertes pérdidas, descapitalización de las instituciones y presiones fiscales de gran magnitud.”

Para ello:

“Con el fin de ampliar el acceso de la población a servicios financieros y estimular la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, el PRONAFIDE plantea un redimensionamiento del sistema financiero de fomento. En específico, se pretende que éste promueva alternativas de financiamiento con bases sanas para los proyectos que no son apoyados por los mercados de capitales y que por problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones de mercado no son atendidos por la banca comercial.”

Es notorio el cambio en la concepción de banca de desarrollo que se tuvo en los últimos años. Por otro lado, estudiosos del tema definen a la banca de desarrollo como:

Un instrumento, no un fin mismo; al referir fondos del Estado a financiar rubros prioritarios para el impulso de sectores o regiones concretas, el objetivo es equilibrar las actividades económicas en las regiones fortaleciendo su competitividad y asumir una responsabilidad más directa en el impulso y reconversión de ramas productivas rezagadas y en la generación de proyectos de infraestructura para incorporar al desarrollo a los grandes sectores de la sociedad (Armendáriz, 2000).

Los bancos de desarrollo son un requisito para impulsar el desarrollo económico, impulsando proyectos de inversión socialmente rentables y que la banca múltiple no esta interesada en financiar (Ayala, 2003).

El sistema de banca de desarrollo tiene que complementar el esfuerzo de la banca comercial y de los intermediarios financieros no bancarios, para garantizar que sectores

estratégicos y de alta rentabilidad social y privada, pero que no tienen el acceso al crédito, lo obtengan para detonar sectores clave como la vivienda, el campo y la pequeña y mediana empresa; y porque esta constituye un elemento fundamental de la política económica para el país (Werner, 1997).

Resulta necesaria para financiar el desarrollo de sectores que requieren elevados montos de financiamiento y largos plazos de los mismos. Así, ésta debe ser una institución que, a través de una mayor eficiencia en sus operaciones, coadyuve a la generación de mayor ahorro público, a una mayor transformación del ahorro en ahorro financiero y colaborar para que los sectores más desfavorecidos cuenten con mayor acceso a las oportunidades productivas (Cotler, 2000).

La banca de desarrollo debe entenderse tanto la que puede llamarse de “inducción” o de “segundo piso” como la de “primer piso”. Además, debe financiar actividades que tienen alta viabilidad comercial, de plazos largos no fáciles de obtener en el mercado libre más que por medio de los subsidios de tasas de interés. Por lo que dichos intermediarios deben realizar actividades que no son atractivas por naturaleza para la banca comercial, o por ser altamente riesgosas o costosas, pero que deben llevarse a cabo por razones de prioridad económica y social (Maydón, 1994).

La banca de desarrollo no es nada más prestar y pedir garantías, es retomar un papel renovado hacia el financiamiento de la inversión productiva en sectores y proyectos estratégicos de largo alcance como palanca al crecimiento sostenido por lo que una distribución correcta del crédito entre las diferentes actividades económicas en general, y al interior de la industria manufacturera en particular, es un aspecto de suma importancia para el desarrollo de esta industria (Villareal, 2000).

El crédito de fomento debe entenderse como un mecanismo oportuno y eficiente, orientado hacia sectores prioritarios con verdadera capacidad y potencialidad de lograr mayores niveles de eficiencia y competitividad, que no se encuentran adecuadamente atendidas por la banca comercial, a tasas de interés que cubran el costo financiero y

administrativo de los recursos, que no difieran en forma excesiva de las tasas de mercado, a plazos de mediana y larga duración, acompañados cuando sea necesario de servicios complementarios al financiamiento (Acevedo, 1995).

Como se puede apreciar, a la banca de desarrollo se le atribuye una enorme gama de funciones y formas de contribuir al desarrollo económico. En la práctica, estas instituciones financieras de desarrollo llevan acabo un conjunto ecléctico y variado de actividades. Dado que han sido moldeadas por las necesidades de los distintos países en que han surgido, hay una gran diversidad entre ellas, a la vez que también se pueden observar una marcada disparidad entre sus supuestos, campos de actividades, de acuerdo con sus leyes orgánicas o estatutos, y los de su actuación práctica. Esta diversidad hace difícil encontrar una definición operativa que cubra a todas las entidades, que en un momento u otro, han sido consideradas como entidades financieras de desarrollo.

2.3. Las reformas financieras de los años noventa

Desde fines de los ochenta se aplicaron en México reformas para proveer cambios económicos y financieros estructurales con los cuales se buscaba que la actividad económica nacional estuviera principalmente determinada por la disciplina de los mercados, y su dinámica, impuesta por las relaciones con la economía internacional (Garrido, 2005).

En este contexto se ha configurado un nuevo patrón de financiamiento para el desarrollo de México y por tanto una redefinición del papel de la banca de desarrollo. Hasta antes de las reformas las instituciones de fomento concentraban la mayor parte de sus préstamos en el sector paraestatal. Con los años, la ineficiencia, la inadecuada supervisión, la corrupción y los efectos de la inflación ocasionaron un deterioro grave en las carteras de los citados bancos; lo que conllevó a una reorientación y complementación en sus operaciones con la banca comercial, al actuar como bancos de segundo piso y como instrumento de apoyo a una nueva estrategia de

industrialización basada en el acceso del crédito a los pequeños y microempresarios, orientados a promover la competitividad y la eficiencia.

Ante este panorama, como primera línea de respuesta ante la crisis bancaria de principios de los noventa, el gobierno promovió una reforma bancaria destinada a ampliar la posibilidad de que empresas financieras extranjeras pudieran tener mayor participación en el capital accionario de bancos y otros agentes financieros locales, argumentando que los inversionistas extranjeros capitalizarían los bancos locales, debido a que los propietarios nacionales de los mismos tenían resistencia a apoyar nuevo capital para garantizar la solvencia de esas instituciones.

En el año 2000 se modificaron las reglas para los requerimientos de capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, banca múltiple y banca de desarrollo ambas expedidas por la SHCP, cuyos objetivos fueron: i) mejorar el capital del sistema bancario en su conjunto; ii) inducir a las instituciones de banca múltiple a mejorar su condición financiera y solvencia; iii) ampliar las posibilidades de las instituciones para obtener recursos de capital; iv) propiciar que los bancos mantengan un nivel de capitalización congruente con su perfil integral de riesgo, y v) asegurar la capitalización de la banca para el inicio del año 2003, fecha en que la reducción de la cobertura del seguro de depósito impactará de manera significativa los pasivos de las instituciones de banca múltiple.

Particularmente los objetivos de las reglas de calificación para la cartera de las instituciones de banca de desarrollo fueron: i) buscar que los niveles de aprovisionamiento de los bancos cubrieran adecuadamente los riesgos de los diferentes tipos de crédito; ii) distinguir la creación de provisiones de carácter general y específicas, a efecto de que las primeras puedan ser incorporadas al capital complementario de los bancos de acuerdo con estándares internacionales, y iii) otorgar mayor flexibilidad a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a efecto de que pueda emitir de manera gradual y ordenada nuevas metodologías, para que los bancos tengan

un nivel mínimo adecuado de aprovisionamiento con respecto de sus diferentes tipos de carteras crediticias (Banxico, 2005).

En este contexto, los bancos de desarrollo han tenido que adecuarse a las nuevas exigencias de los mercados liberalizados, y se ha transformado su papel encaminado no sólo a modernizar sus operaciones mediante la incorporación tecnológica e innovación financiera; la operación con tasas a costo de mercado y la eliminación de subsidios, así como del fondeo por medio del mercado pero además operar y dirigir operaciones a desarrollar el mercado de valores y principalmente el sistema financiero del país. Esto es, sus objetivos están encaminados a elevar la eficiencia del sistema financiero como un todo. Además se plantea que la banca de desarrollo moderna continúe siendo de segundo piso y su objetivo principal sea el desarrollo del propio sistema financiero, es decir, el desarrollo de la banca comercial y el mercado de valores.

2.4 Desempeño del Sistema Financiero Mexicano

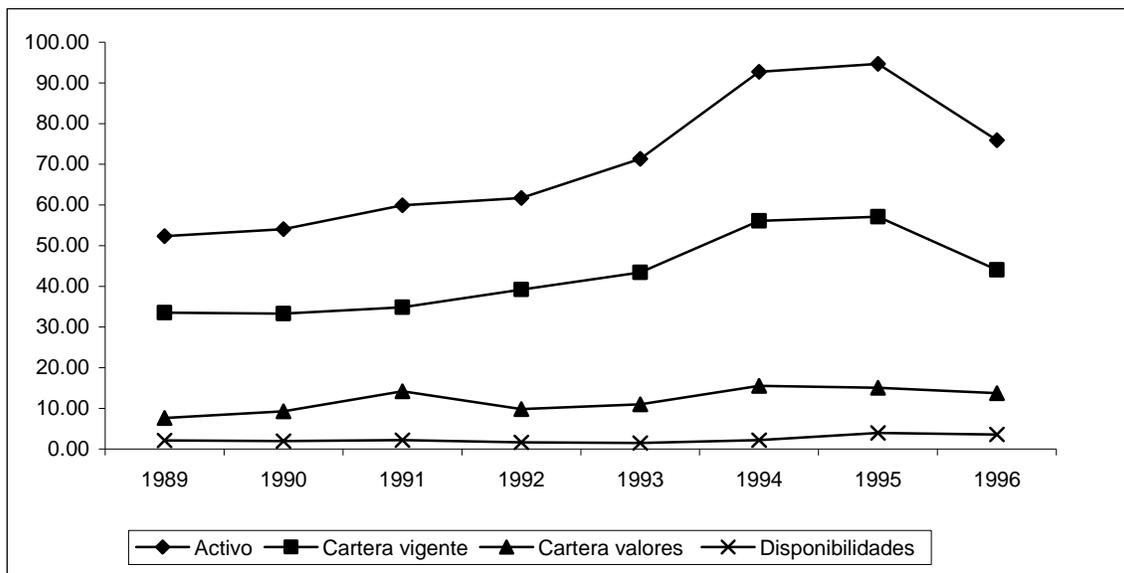
La crisis de la deuda en 1982 y la nacionalización de la banca contuvieron durante un tiempo el proceso de liberalización y apertura financiera, pero no se dio marcha atrás. Es con la renegociación de la deuda externa de 1989 cuando se da una nueva etapa de ese proceso. Así, se desregulan las tasas de 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 (Correa, 1996).

2.4.1 Periodo 1989 – 1996

Los activos bancarios totales (banca múltiple y de desarrollo, no se consideran fondos de fomento) equivalían en 1989 a 52% del PIB, para 1994 representaron el 93% y para 1996 cayeron a 76%. Respecto a la cartera vigente total, como proporción al PIB, en 1989 representó 33.5% y en 1996 fue de 44.%.

Las inversiones en valores de estos intermediarios representaron en 1989 el 7.64%, y para 1996 fue de 13.78%, es decir, hubo un incremento de 6.14 puntos porcentuales en el periodo. Por tanto el sistema bancario mexicano se orientó hacia los valores, se volvió más líquido, ya que la gran mayoría de las inversiones en valores es de alta liquidez, esto se demuestra en las disponibilidades, para 1989 representaron 2.13% y para 1996 significaron 3.59% (Gráfica 1).

Gráfica 1
MÉXICO: Sector Bancario 1989 – 1996
(% PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNVB.

Los activos bancarios tuvieron una tasa de crecimiento de 73% de 1989 a 1996; el PIB logró un crecimiento de 19.19% en dicho periodo de estudio, mientras tanto la cartera de crédito presentó un aumento de 57%, esto muestra que antes de la crisis de 1995 el crédito bancario se expandió y no se reflejó en un mayor crecimiento de la actividad económica del país.

Resalta que la cartera en valores creció 115%, y las disponibilidades en 100% para dicho periodo. La cartera de crédito vigente en 1989 representó el 64% con respecto a los activos bancarios y en 1996 fue de sólo 58%. Para el mismo periodo, la cartera de valores pasó de 15% a 18% de los activos totales. La cartera vencida en específico

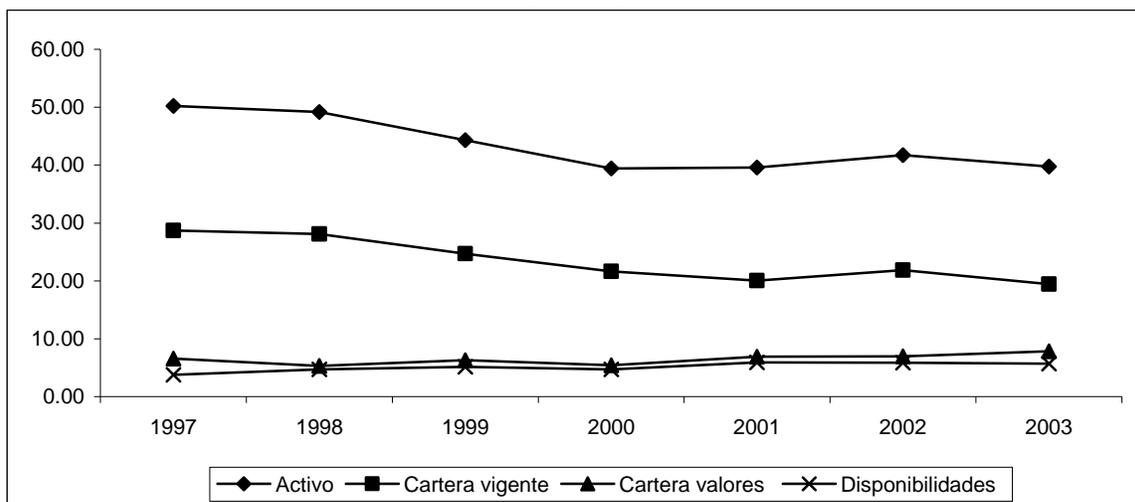
aumentó considerablemente, por lo que el índice de morosidad¹ que al inicio del periodo de análisis fue de 2.23 pasó a 7.69 en 1996, es decir, hubo un incremento en el índice de morosidad de 5.46 puntos.

2.4.2 Periodo 1997 – 2003

La explosiva dinámica financiera generada por el modo en que se gestionó la crisis bancaria fue de tal importancia, que dominó la percepción general sobre este ciclo iniciado en 1995. A partir de ello, se estaría generando una nueva configuración económico-financiera y con esto se transformaría la dinámica cíclica en el país (Garrido, 2005).

En la gráfica 2 se muestra la evolución del sector bancario mexicano para el periodo 1997–2003. Después de la crisis de 1995 el sistema bancario mexicano redujo ostensiblemente su proporción con respecto al PIB, ya que los activos bancarios en 1997 representaron 50% y para 2003 sólo significaron 40%. En relación con la cartera de crédito vigente, la reducción es aún más dramática, para 1997 fue de 29% y en 2003 cayó a sólo 19% como proporción del PIB. Por lo que es evidente que el proceso de desintermediación bancaria en México se agudizó después de la crisis.

Gráfica 2
MÉXICO: Sector Bancario 1997 – 2003
(% PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNVB.

¹ Cartera Vencida / Cartera de crédito total

Las inversiones en valores lograron aumentar más de un punto porcentual como proporción del PIB, pasando de 6.1 a 7.2% en el lapso mencionado y en términos absolutos crecieron 41.44%. Las disponibilidades con respecto al producto aumentaron 1.92 puntos porcentuales de en el periodo, en términos absolutos crecieron 79% de 1997 a 2003.

Para este periodo los activos bancarios en términos absolutos presentaron una disminución de 6% y el PIB logró un crecimiento de 19%. La cartera de crédito vigente decreció en el periodo 20% en términos reales, demostrando la escasa utilización del crédito bancario en la actividad económica del país aunado el lento crecimiento del producto. Por la caída del crédito, los rubros beneficiados fueron la inversión en valores y las disponibilidades, que aumentaron 41% y 79% en términos reales respectivamente.

En 1997 la cartera de crédito de representar 50.21% de los activos bancarios descendió a 48.85% en 2003. En el mismo periodo, la cartera en valores pasó de 13.11 a 19.73% de los activos totales. La cartera vencida disminuyó considerablemente, por lo que el índice de morosidad que al inicio del periodo de análisis era de 11.88 pasó a 4.0 en 2003.

2.5 Banca múltiple

En el cuadro 1, se observa que estos intermediarios aumentaron su participación relativa en sus activos bancarios totales, en 1989 tenían 61% y para 2003 representaron 74%. Sin embargo, en el año 2000 se observa el mayor crecimiento 74%, esto se explica porque los activos de la banca de desarrollo presentaron un descenso y no porque hubieran crecido los activos de la banca comercial. Por lo que es evidente, que de 1989 a 2003 la banca múltiple logró un crecimiento de 20% en sus activos totales, y mostró un crecimiento de 43% en su cartera de crédito.

Empero a partir de 1994 la proporción del crédito vigente de la banca comercial se mantiene en alrededor de 70% de todo el sistema bancario. Con respecto a la inversión

en valores, estos intermediarios presentaron una tasa de crecimiento negativa de 11% entre 1989 y 2003. Sin embargo, en 1994 tenían 87% de la cartera de valores, en tanto que para 2003 la proporción se redujo en diez puntos. Por lo que hay una enorme desintermediación bancaria, el negocio se dirigió a la compra de activos líquidos, como es la compra de valores gubernamentales que fueron de alta rentabilidad.

Cuadro 1
MÉXICO: Sistema Bancario 1989 – 2003
(Estructura porcentual)

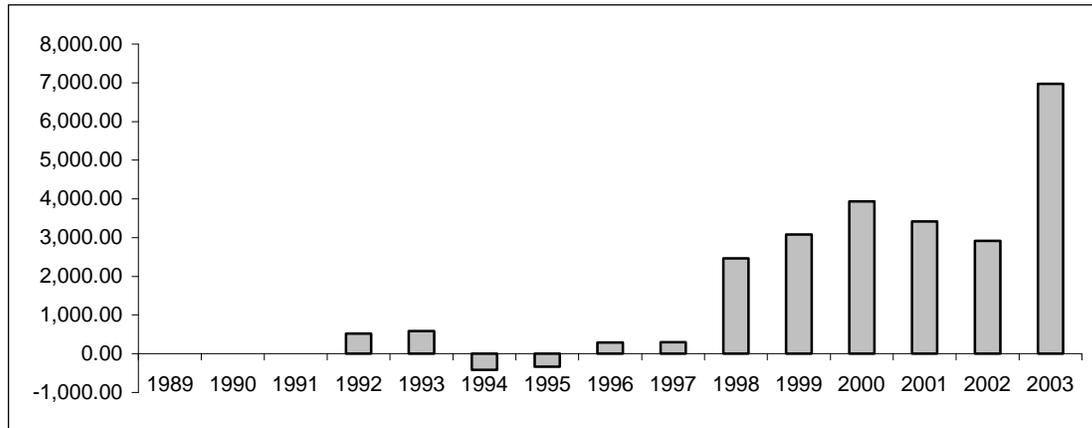
	1989			1994			2000			2003		
	Act.	Créd	Valores									
Sistema bancario	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Banca múltiple	61	54	87	72	66	87	74	81	73	74	78	77
Banca de desarrollo	39	46	13	28	34	13	26	19	27	26	22	23

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNVB.

Los activos de la banca múltiple como proporción del PIB han reducido su participación, en 1989 representaban el 32%, en 1994 llegaron a su nivel más alto significando el 67%, sin embargo, a partir de entonces inician una caída y en 2003 solo representaron el 29 %. Por el lado de la cartera de crédito vigente como proporción del producto en 1989 representaba 18% y en 2003 sólo el 15%. En relación con las inversiones en valores en 1989 representaban el 7%, siendo en 1994 cuando mayor participación presentaron 14% y en 2003 sólo el 6%. Por su parte las disponibilidades ganaron terreno pasando de 2% en 1989 a 5% en 2003 como proporción del producto.

Después de las pérdidas generadas por la crisis de 1995 la banca múltiple, a partir de de 1996, presenta una lenta recuperación de su resultado neto. Para 1998 se tienen utilidades por 2,464.63 millones de pesos, manteniéndose un crecimiento sostenido en términos generales y para 2003 se reportan ganancias por 6,974.34 millones de pesos.

Gráfica 3
 MÉXICO: Resultado neto de la banca múltiple 1989 – 2003
 (Millones de pesos a precios de 1993)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV.

La presencia de la banca múltiple después de la crisis de 1995 en la economía se ha reducido ostensiblemente, medido como cartera vigente entre el producto en dicho año representaba 37%, en 1997 el 22% y para 2003 apenas 15%, por lo que su función de proveedora de crédito en la actividad económica del país ha disminuido rápidamente. Lo contrario ocurre con sus ganancias ya que después de la crisis económica éstas han crecido a un ritmo acelerado y para 2003 se tenían ganancias por 6,974.34 millones de pesos. Por lo que dejar de dar crédito y sustituirlo por inversiones en valores líquidos es el nuevo negocio de dicha banca en México.

El capital contable en las instituciones de banca múltiple ha crecido de manera progresiva durante el periodo de estudio, en 1989 tenía 20,606.16 millones de pesos y en 2003 pasó a 50,515.55 millones de pesos a precios de 1993, es decir, hubo un aumento real de 145% en el lapso. Dicho crecimiento de los recursos ha llevado a la banca múltiple a capitalizarse, pasando de un índice de capitalización de 6.4 en 1989 a 11.4 para 2003, por arriba en 3.4 puntos de lo que exige la norma. Por ello la banca múltiple en México en estos momentos se aprecia solvente y rentable, a pesar de que el negocio de intermediar recursos y otorgar crédito hacia actividades productivas ha disminuido.

Analizando las razones financieras más representativas se observa, en relación con el rendimiento sobre activos (ROA: utilidad neta/activos) que la banca comercial pasó de -0.05% en 1994 y 1995, a 1.58% en 2003. Respecto a la razón de rendimientos sobre capital (ROE: utilidad neta/capital contable) pasó de -1.14% en 1994 a 13.81% en 2003. Por lo que se señala, después de la crisis de 1995 la banca múltiple inicia un proceso de recuperación acelerada y se vuelve altamente rentable en sus operaciones que realiza dentro del sistema financiero del país.

2.6 Banca de Desarrollo

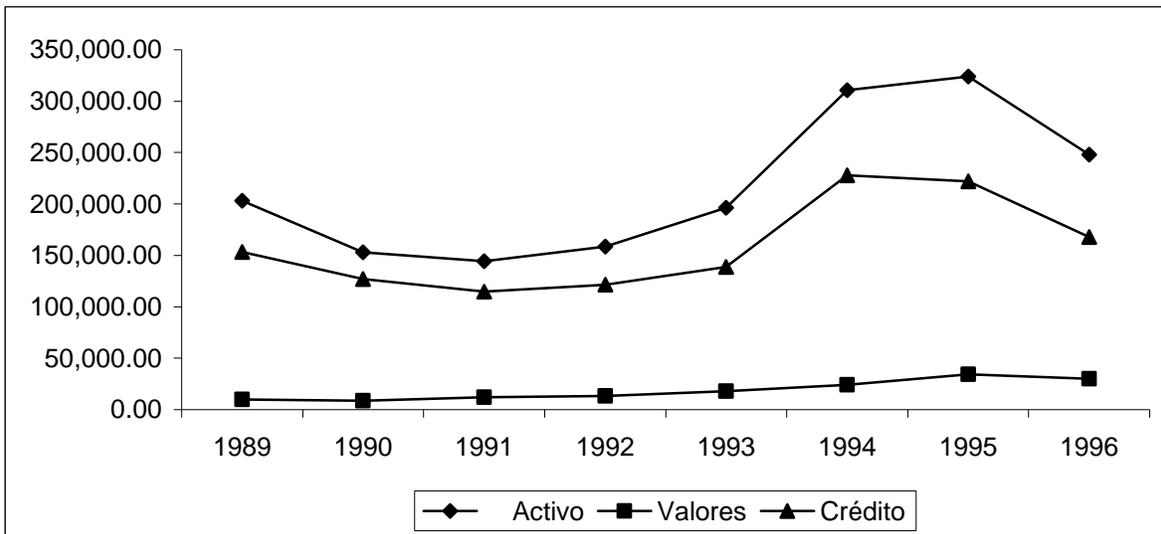
Se puede argumentar que no es válida la comparación entre la banca comercial y la de desarrollo, dados los objetivos específicos de cada una; sin embargo, dichas comparaciones resultan importantes para obtener la dimensión global de estos intermediarios financieros y el papel que juegan dentro del conjunto del sistema bancario.

2.6.1 Periodo 1989-1996

Las operaciones de la banca de desarrollo han sido usualmente menores que las de la banca comercial. En 1989 los activos de estos intermediarios representaban el 39% y 61% respectivamente, para 1994 pasó a 28% y 72%, en tanto que en 2003 representaron 26% y 74. Empero, después de la crisis de 1995 las operaciones de la banca de desarrollo se redujeron drásticamente e incluso desaparecieron algunas instituciones.

En la gráfica 4, se observa una tendencia a la baja desde 1989 tanto en los activos, valores y el crédito, en 1993 que hay un repunte transitorio, siendo en 1995 que se reanuda la caída en estos rubros.

Gráfica 4
MÉXICO: Banca de desarrollo 1989 -1996
(Millones de pesos de 1993)



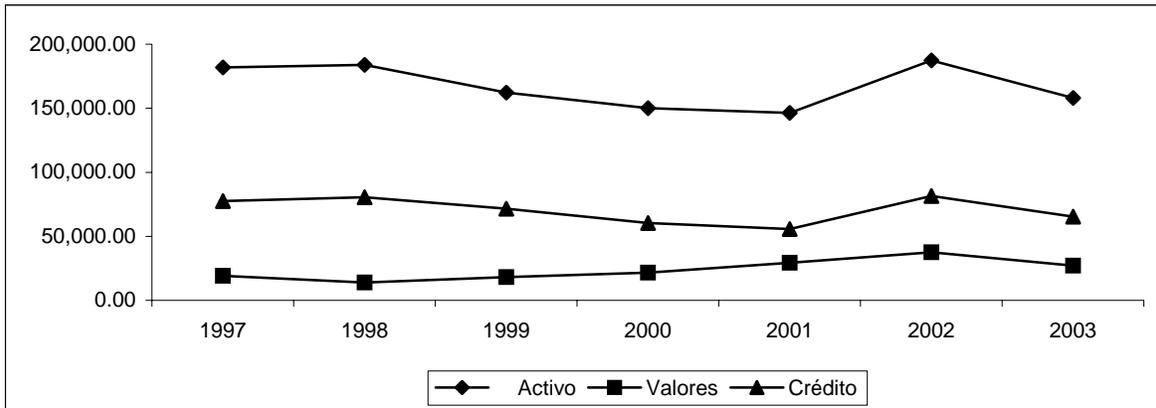
Fuente: Elaboración propia con datos de la CNVB.

Los activos de la banca de desarrollo tuvieron una tasa de crecimiento en términos reales de 22%, en el crédito de 9% y en las inversiones en valores de 20% en 1989 a 31% en 1996. Como proporción del producto interno bruto, en 1989 el volumen de los activos equivalieron a 20%, y en 1996 el 21%; la cartera de crédito llegó a significar el 15% al inicio del periodo y el 14% al finalizar.

2.6.2 Periodo 1997-2003

En la gráfica 5 se puede observar una tendencia constante a la baja tanto en los activos como en el crédito, presentándose un repunte a partir de 2002 pero reanudándose la caída al siguiente año.

Gráfica 5
MÉXICO: Banca de desarrollo 1997 -2003
(Millones de pesos de 1993)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNVB.

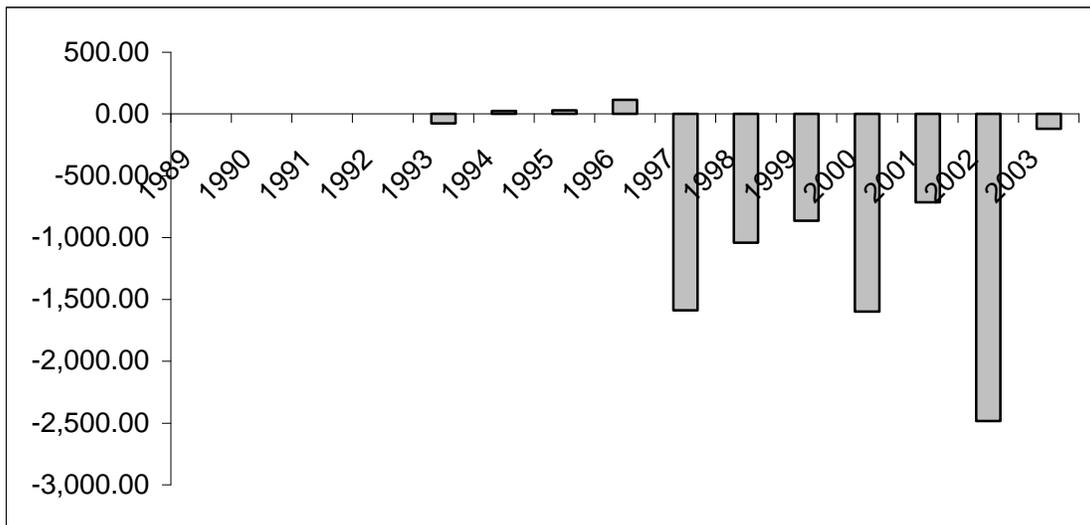
En el periodo se presenta una grave caída en la actividad de la banca de desarrollo, los activos presentaron una tasa real de crecimiento negativa de 13%, y de 16% en el crédito, manifestándose un proceso de desintermediación de la banca de fomento. Contrasta con una elevada participación en la cartera de valores que tuvo una tasa de crecimiento de 42% y en disponibilidades de 80% para el periodo de estudio.

Analizando la evolución de banca de desarrollo respecto al PIB, para 1997 los activos representaban 14% y para 2003 significaron el 10%; por su parte, la cartera de crédito al inicio del periodo representó 6% y para 2003 el 4%, hubo una caída drástica en la actividad de estos intermediarios. Esto muestra que después de la crisis económica de 1995, la banca de desarrollo no se ha recuperado y presenta problemas para cumplir con sus objetivos, aunado con los escasos recursos en dichos intermediarios es de esperarse que el impacto en la actividad económica del país sea insignificante. Conviene aclarar que el crédito no es la única forma en que estas instituciones promueven el desarrollo económico, existen otros elementos como la capacitación, avales, promoción e información².

² De acuerdo con los balances condensados de la CNVB, la suma de avales otorgados y otras obligaciones contingentes en 1997 representaron 10,547.20 millones de pesos a precios de 1993, y para 2003 sólo 9,363.74 millones de pesos, es decir, se presentó una tasa de crecimiento real negativa en 11.22% para el periodo.

En la grafica 6, se observa que después de 1996 la banca de desarrollo presenta una caída drástica en relación con las utilidades, manteniéndose constante hasta 2003. En 2002, no obstante, las pérdidas representan 2,483.20 millones de pesos a precios de 1993. Entre 1997 y 2003 hubo una perdida acumulada de la banca de desarrollo de 8,408.11 millones de pesos, esto coincide con la reducción de sus actividades crediticias.

Gráfica 6
MÉXICO: Resultado neto de la banca de desarrollo 1989 – 2003
(Millones de pesos a precios de 1993)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNVB.

El capital contable de las instituciones de banca de desarrollo ha disminuido de manera acelerada, en 1989 tenía 16,381.29 millones de pesos y en 2003 sólo 10,046.33 millones, es decir, se presenta una tasa de crecimiento real negativa en el periodo de 39%. Estos intermediarios en 1989 tenían un índice capitalización de 8.06 puntos, catorce años después sólo representan 6.36%, por lo que están por debajo de la norma internacional de 8%.

Examinando las razones financieras de rentabilidad el ROA de estos intermediarios financieros en 1994 fue de 0.01% y en 2003 de menos 0.08%. El ROE en 1994 representó 0.16%, en tanto que para 2002 fue negativo en más de 23%. Para 2003 pasó a sólo menos 1.20%.

Como se pudo apreciar a lo largo de este capítulo, el sistema bancario mexicano tuvo un periodo de crecimiento a partir del proceso de liberación financiera, pero ese crecimiento fue pasajero y desembocó en la gran crisis de 1995. Posteriormente la banca comercial muestra una recuperación, especialmente en lo que a utilidades se refiere porque en términos de operación todavía está muy por debajo de lo que ha alcanzado y de lo que la economía nacional requiere.

La banca de desarrollo, con el nuevo enfoque de espíritu neoliberal, se ha reducido continuamente y aún más después de la crisis; en contraste con la banca comercial, su reducción ha ido acompañada de cuantiosas pérdidas, lo que le ha impedido cumplir con sus objetivos y pone en entredicho su continuidad.

CAPÍTULO 3. LAS INSTITUCIONES DE BANCA DE FOMENTO

En el capítulo anterior se analizaron las tendencias generales referidas a los principales agregados del sistema financiero y en particular la banca de desarrollo. Sin embargo, para tener una visión clara de las transformaciones que dicha banca ha tenido en los distintos sectores de la economía, particularmente en la asignación de recursos a la industria manufacturera y acorde al objetivo de este trabajo, es preciso analizar las características de los principales datos financieros de Nafin: institución que de acuerdo a su ley orgánica tiene como fin fomentar el desarrollo integral del sector industrial, promover su eficiencia y competitividad, y de Bancomext que tiene como objeto financiar y promover el comercio exterior de país.¹

3.1 Nacional Financiera

Nacional Financiera se crea en 1933, su propósito consistía en proporcionar al sistema bancario el grado de liquidez indispensable para el desempeño de su función y tendría por objeto fraccionar, colonizar y vender los bienes inmuebles y cobrar los créditos hipotecarios que los bancos privados, como accionistas, quisieran aportarle; otra de sus finalidades era plantear y dirigir el fraccionamiento y la colonización de las tierras de la época. En 1934 por ley se le asignaron dos finalidades: a) constituir y promover el mercado de valores y b) actuar como agencia financiera del gobierno federal. Por lo que se le facultó para, organizar, transformar y administrar toda clase de empresas y para participar en ellas, invertir en la emisión de acciones, bonos u obligaciones.

¹ En cada institución de fomento se han presentado cambios en sus condiciones financieras y operativas. De acuerdo con la información disponible, para 1989 se tenían siete bancos: Nafin, Bancomext, Banobras, Banrural, Banjército, BNCL y Fina; para 2003 también se reporta información para siete bancos, Banrural presenta información hasta el segundo semestre, en lugar de BNCL y Fina que se fueron a la quiebra años anteriores aparecen el Banco de Servicios Financieros (Bansefi) y la Sociedad Hipotecaria Federal; por tanto, entre 1989, 1997 y 2003, la participación de las diversas instituciones de desarrollo en los sectores de la economía se ha modificado significativamente. No obstante, los bancos de desarrollo que interesan a esta investigación son Nafin y Bancomext, pues son ellos los que financian a la industria manufacturera.

Asimismo y por primera vez, capta el ahorro nacional emitiendo sus propios títulos financieros, fortaleciendo el incipiente mercado de valores de ese entonces, con lo que éste pronto adquiere importancia dentro del sistema económico y se convierte en instrumento central para financiar el desarrollo de la infraestructura económica de México.

Hacia 1940, dos inquietudes eran apremiantes en la política económica del país: la industrialización del país y la creación de un mecanismo eficaz para movilizar masivamente el ahorro hacia la promoción de la inversión productiva, por lo que se dota a Nafinsa de una nueva ley orgánica, 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. Por ello se le otorgaron los medios necesarios para promover la inversión de grandes capitales en obras de infraestructura e industria básica, que requerían de cuantiosos recursos y de plazos largos para complementar su ciclo de maduración.

Un quinquenio después de su constitución como banca de desarrollo, al terminar la Segunda Guerra Mundial y al adoptarse el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, Nafinsa comienza a madurar una serie de proyectos industriales que darían como resultado la creación de importantes empresas estratégicas para el desarrollo económico del país.

La actividad fiduciaria de Nafinsa se inicia en 1953, y en este campo ha realizado importantes actividades en favor de áreas y agentes productivos marginados o bien considerados estratégicos, al instrumentar la política de control selectivo del crédito con base en recursos públicos. Durante esta etapa Nafinsa se convirtió en la más importante banca de desarrollo del país y de América Latina, así como en un agente fundamental de impulso y equilibrio del mercado de valores del sistema financiero nacional.

Es a partir de 1975 cuando Nafinsa se transformó en banca múltiple, asociándose con el Grupo Financiero Internacional, lo que le permitiría diversificar sus fuentes de recursos y llevar las acciones de fomento a muchas regiones del país. En su papel de agente financiero del gobierno federal, Nafinsa ha contratado líneas de crédito en el mercado internacional de capitales en condiciones ventajosas para el desarrollo del país, en términos de plazos, años de gracia y tasas de interés.

Por tanto el apoyo de dicha banca al proceso de industrialización de México ha sido fundamental y se ha orientado hacia múltiples sectores básicos. Su participación no ha sido solamente de carácter financiero, ya que también ha jugado un importante papel en la asesoría, formulación y evaluación de proyectos, selección de tecnología, puesta en marcha, operación y venta de grandes proyectos y empresas industriales.

La apertura de la economía mexicana ha significado la transformación acelerada de un mercado en el que la planta productiva nacional, antes protegida, ahora se desarrolla y se mantiene en condiciones de libre mercado similares a los competidores en el exterior. Ante esta nueva realidad, constituye un reto importante la modernización y el cambio estructural de la industria del país: ante la atonía de la banca privada, sería tarea de Nafin impulsar la competitividad de las empresas.

Sin embargo, las reformas emprendidas a partir de la instrumentación de las políticas neoliberales en México no han permitido a Nafin ajustar sus políticas y diseñar nuevos esquemas e instrumentos, con el fin de apoyar de manera efectiva las necesidades de la industria nacional y, en forma particular, desarrollar y fomentar la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales y adaptarlas a los grandes consorcios. En realidad, lo que se ha hecho es asignarle una infinidad de objetivos que no tienen mucho que ver con el fomento del sector industrial del país, ya que ahora su función es el desarrollo del mercado financiero del país.

En el 2002 se reformó la Ley Orgánica de Nacional Financiera, ésta se rige como: Sociedad Nacional de Crédito e institución de banca de desarrollo, con personalidad

jurídica y patrimonio propio. Tiene por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al *fomento industrial* y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. Con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector industrial y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto canalizará apoyos y recursos y estará facultada para:

- Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos.
- Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales.
- Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad.
- Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo económico, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.
- Gestionar y, en su caso, 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.
- Realizar los estudios económicos y financieros que permitan determinar los proyectos de inversión prioritarios, a efecto de promover su realización entre inversionistas potenciales.
- Propiciar el aprovechamiento industrial de los 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, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado.
- Ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el Gobierno Federal para el fomento de la industria o del mercado de valores.

Además Nafin podrá:

- Emitir bonos bancarios de desarrollo.
- Emitir o garantizar valores, así como garantizar obligaciones de terceros, ya sea a través de operaciones particulares o de programas masivos de garantías.
- Participar en el capital social de sociedades.
- Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades.
- Contratar créditos para la realización de sus funciones de fomento.
- Adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferirla.
- Emitir certificados de participación con base en fideicomisos constituidos al efecto.

- Emitir certificados de participación nominativos, en los que se haga constar la participación que tienen sus tenedores en títulos o valores, o en grupos de ellos, que se encuentren en poder de la institución, o vayan a ser adquiridos para ese objeto.
- Recibir de terceros, en prenda, títulos o valores de la emisión que directamente realicen, los que la sociedad haga por encargo de ellos, o los de las emisiones que hiciere directamente.
- Realizar las actividades análogas y conexas a sus objetivos que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.2 Banco Nacional de Comercio Exterior

El Banco de Comercio Exterior (Bancomext) se fundó en 1937, con el propósito de promover, desarrollar y organizar el comercio exterior en México. En un principio, la actividad de este banco se orientó principalmente a impulsar la producción agrícola de exportación, dar crédito a los exportadores y otorgar seguros de crédito. A partir de la década de los cuarenta, contribuyó a sustituir importaciones y a impulsar las exportaciones de sectores como: papel y fertilizantes.

En los años cincuenta, destacó en la creación y el manejo del sistema de operaciones de intercambio compensado; la organización de la producción avícola, caprina, cafetalera, platanera, algodонера y de cítricos; y la creación de la Impulsora y Exportadora Nacional. S. de R.L. de C.V. (Impexnal), para apoyar la comercialización de productos mexicanos en el extranjero, y racionar las importaciones.

En la década de los sesenta se crearon diversas organizaciones en las que Bancomext participó activamente, tales como la Comisión para la Protección del Comercio Exterior, el Comité de Importaciones del Sector Público, el Comité Coordinador de las Actividades de los Consejos Comerciales en el Exterior, el Centro Nacional de Información sobre el Comercio Exterior y el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas (Imit), que se creó conjuntamente con la participación del Banco de México y Nacional Financiera.

Con el propósito de fomentar las exportaciones de productos manufactureros, se creó el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufactureros (Fomex), como fideicomiso administrado por el Banco de México. En 1965 Bancomext, transfirió

sus actividades de Fomento agrícola al Banco Nacional Agropecuario, retirándose del campo y ampliando su línea de descuento en el Fomex para orientar sus actividades a impulsar con más fuerza la exportación de productos manufacturados.

Para 1975, con la fundación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) se transfirieron a ese organismo ciertos fondos financieros así como las funciones de promoción al comercio exterior. En la década de los ochentas y noventas Bancomext, ha conducido sus programas y estrategias de otorgamientos de apoyos financieros y promocionales para fomentar el comercio exterior de México atendiendo los múltiples objetivos y prioridades que los distintos Planes Nacionales de Desarrollo le han encomendado.

De acuerdo a la última reforma de 2002 a la Ley Orgánica de Bancomext: este se rige como Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tendrá por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad. Con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior comprendiendo la preexportación, exportación, importación y sustitución de importación de bienes y servicios; en el ejercicio de su objeto Bancomext estará facultado para:

- Otorgar apoyos financieros.
- Otorgar garantías de crédito y las usuales en el comercio exterior.
- Proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes distribuidores y exportadores.
- Promover las exportaciones mexicanas, podrá participar en el capital social de empresas de comercio exterior, consorcios de exportación y empresas.
- Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales a las empresas dedicadas a la exportación otorgar financiamiento a los exportadores indirectos y en general al aparato productivo exportador.
- Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior.
- Participar en la negociación y, en su caso, en los convenios financieros de Intercambio Compensado o de créditos recíprocos, que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito público.

Además Bancomext podrá:

- Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el Artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- Emitir bonos bancarios de desarrollo. Dichos títulos procurarán fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional, y serán susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista, caso en el cual le serán aplicables las disposiciones legales respectivas.
- Contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia su sector.
- 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.

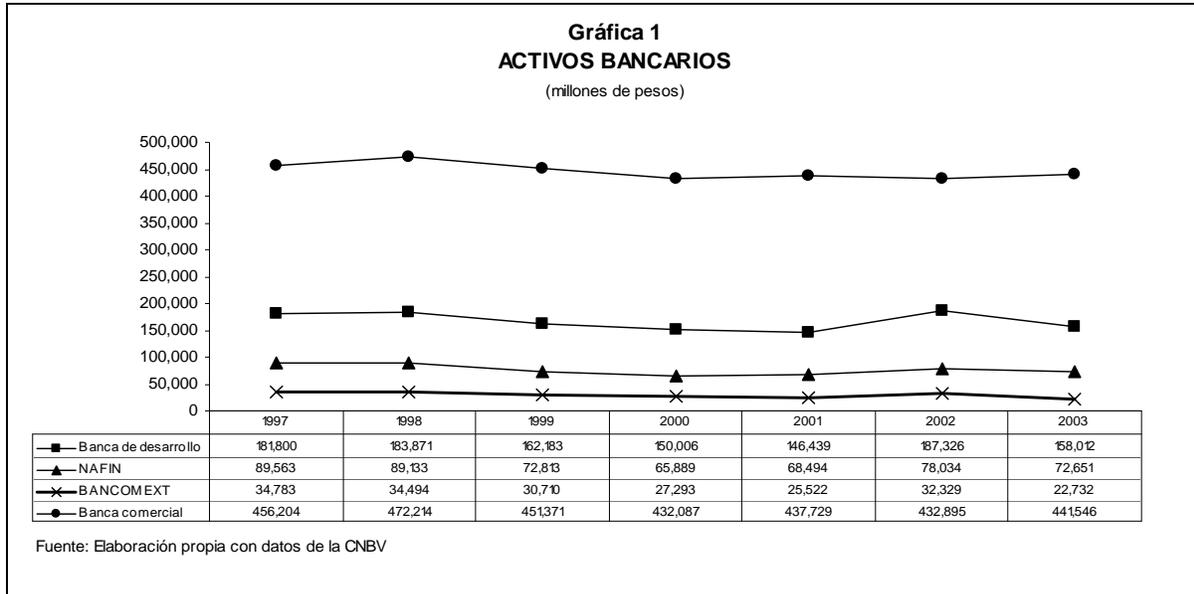
3.3 Evolución financiera de Nafin y Bancomext 1997 -2003

Para fines de este trabajo se analiza el periodo de 1997 -2003 de los dos principales bancos de fomento cuyo objetivo fundamental es impulsar a la industria nacional y el comercio exterior, además se contrasta con el comportamiento del sistema de banca de desarrollo y la banca comercial. Cabe advertir que todos los datos empleados para este análisis fueron deflactados con el índice de precios implícito del PIB base 1993.

En el periodo de análisis se han registrado notables cambios en el peso de Nafin y Bancomext dentro del sector de banca de desarrollo. Nafin en 1997 registró activos por 89,563 millones de pesos, es decir el 49.2% del total de la banca de desarrollo; en 2003 sus activos presentan una disminución de 16,912 millones de pesos, es decir significó una caída de 18.9% en el periodo de análisis.

Bancomext, que también resulta central en el esquema de desarrollo porque financia el comercio exterior, ha sufrido un grave deterioro en sus activos, éstos en 1997 representaban 34,783 millones de pesos, es decir, 19.1% del total de la banca de desarrollo; sin embargo, para 2003 pasaron a 22,732 millones de pesos, es decir, presentaron una disminución de 12,051 millones de pesos lo que significa una caída de 34.6 % en el periodo de estudio.

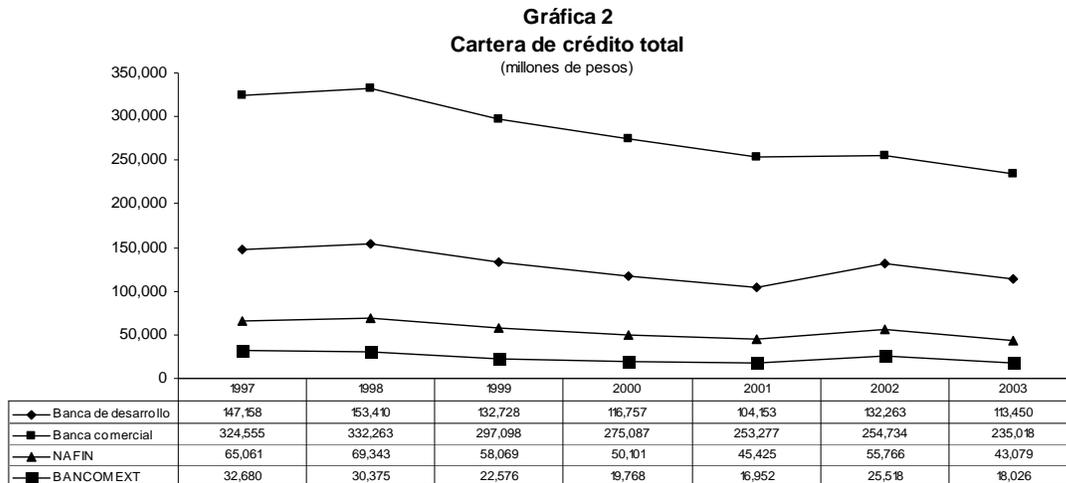
Mientras tanto, la banca comercial también presentó una disminución en sus activos en 14,658 millones de pesos de 1997 a 2003, y la banca de desarrollo en conjunto redujo sus activos en 24,788 millones de pesos (gráfica 1).



En relación con la cartera de crédito total, en la gráfica 2 se observa que en 1997 Nafin tenía 65,061 millones de pesos equivalentes al 41.2% del total de la banca de fomento; sin embargo, para 2003 presenta una disminución de 21,982.82 millones de pesos significando una caída de 33.8% en el periodo de estudio. Aquí es importante resaltar que esta reducción se debe a que disminuyó en un 91.0% la cartera de crédito vencida del banco al pasar de 1,025.76 millones de pesos en 1997 a 82.63 millones para 2003, pues es uno de los componentes de la cartera total.

Bancomext en 1997 representó el 22.2% de la cartera total del sistema de banca de desarrollo, sin embargo, cae 6.3 puntos porcentuales en 2003 y sólo representa 15.9%. Se debe resaltar que dicho banco en 1997 tenía 1,290.39 millones de pesos de cartera vencida y pasó a 1,809.40 millones para 2003 lo que implicó un crecimiento de un 40.2%, reflejando la mala situación financiera en la que se encuentra el banco.

Mientras tanto, la cartera de crédito total de la banca comercial pasó de 324,555 millones de pesos a 235,018 millones en 2003, esta disminución se debe principalmente a una caída de casi un 80% en su cartera vencida.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

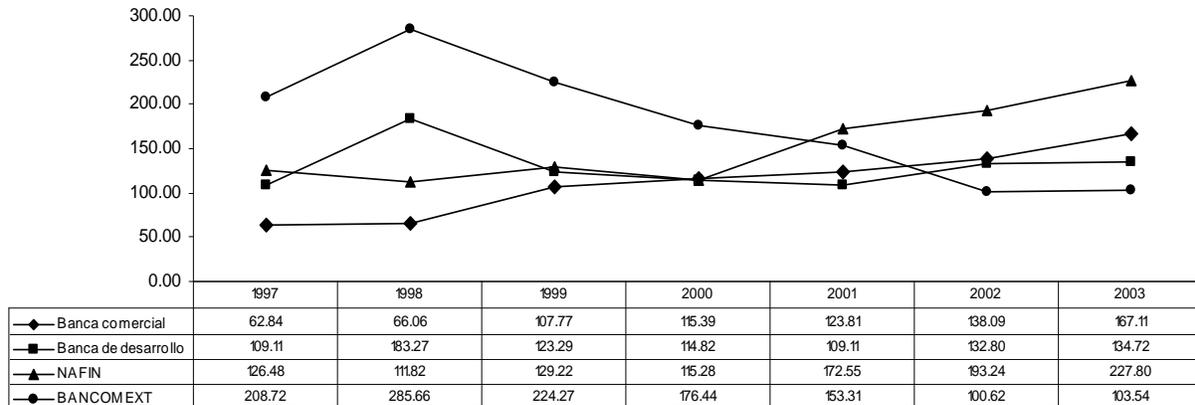
Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el sistema bancario es que no le paguen los préstamos que otorga, más aún dentro del sistema de banca de desarrollo, por lo que deben contar con una cobertura de cartera vencida².

Nafin en 1997 tenía 126.5% de dicha cobertura y para 2003 pasó a 228%, es decir, incrementó su cobertura en 101.3 puntos porcentuales en el periodo de análisis; mientras tanto no ocurre así con Bancomext, ya que en 1997 tenía 208.7% de cobertura y cayó a 103.5 en 2003.

Si bien se puede advertir que la cobertura de cartera vencida de Nafin se incrementó (gráfica 3), esto también se podría explicar por la caída en la cartera de crédito que presentó en 2003 la institución. Lo contrario ocurre con Bancomext ya que la cobertura de cartera vencida disminuyó en el periodo, sin embargo, la cartera de crédito también disminuyó, lo que indica que la caída en la cobertura no se debió a un aumento en el crédito para esta institución.

² Representa la capacidad de los bancos para mantener recursos para hacer frente a créditos no recuperables. Es el cociente de: Estimaciones preventivas para riesgos crediticios/Cartera vencida

Gráfica 3
Cobertura de cartera vencida
 (valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

En la gráfica 4 se observa que en 1997 Nafin tenía un índice de morosidad de 1.6%³, sin embargo, para 2003 baja a 0.2%, esto es resultado de la disminución de su cartera vencida como ya se explicó anteriormente.

Bancomext, presenta en 1997 un índice de morosidad de 3.9% y para 2003 pasa a 10.0%, es decir, tiene un incremento en dicho índice de seis puntos porcentuales. Esto es una muestra de las limitaciones que tiene este banco cuando no puede actuar en segundo piso por que no hay interés de las instituciones privadas para trabajar en el primero.

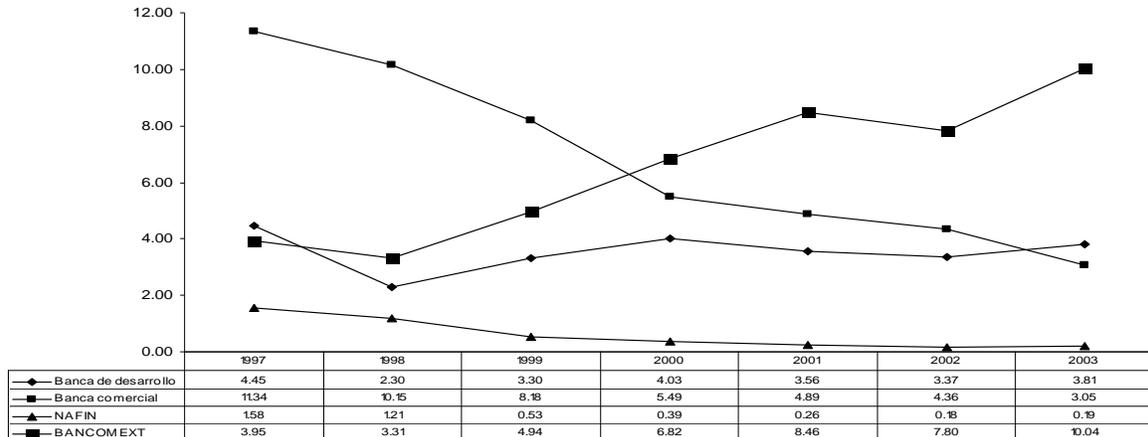
En 1997 el saldo de la cartera vencida de la banca de desarrollo fue de 6,551.31 millones de pesos, y para 2003 disminuyó a 2, 229. 87 millones, cayó un 31.0%. Esto coincide con la caída del índice de morosidad que pasó de 4.45% en 1997 a 3.8% en 2003.

Cabe aclarar que, en contraste, la banca comercial redujo en más de ocho puntos porcentuales su índice de morosidad; esto es como resultado de la disminución tan

³ Este índice permite conocer la calidad de la cartera, cuanto más alto sea, significa que el banco tendrá un mayor número de crédito en riesgo de no ser recuperables, es el cociente de: cartera vencida/cartera de crédito total.

importante que tuvo en su cartera vencida y además por las propias características del negocio bancario en el que están inmersos.

Gráfica 4
Índice de morosidad
(valores porcentuales)



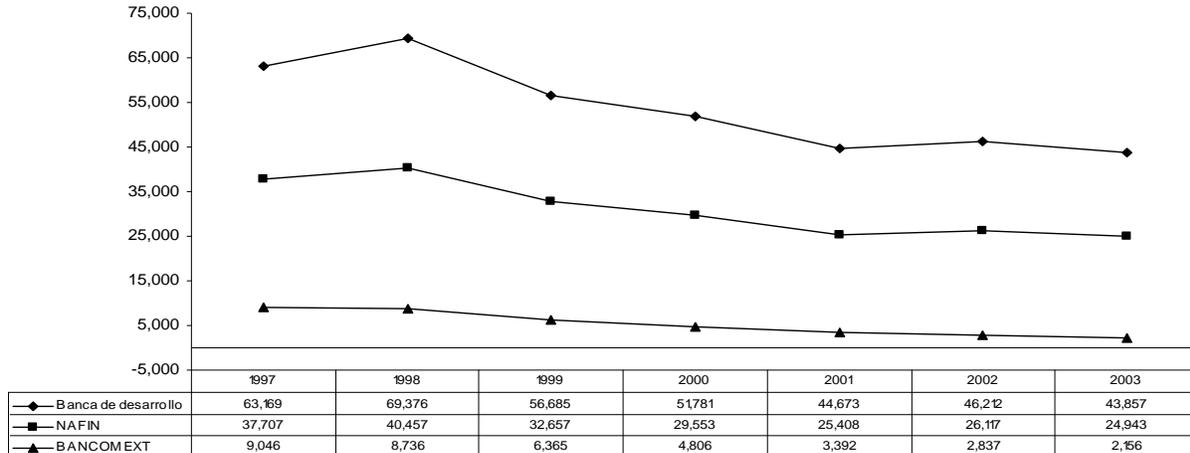
Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

En el gráfico 5 se observa que los créditos por operaciones como agente financiero del total de la banca de desarrollo en 1997 representaban 63,169 millones de pesos, sin embargo, para 2003 sólo 43, 857 millones, es decir, disminuyeron en 30.6% en el periodo. Mientras tanto Nafin para el mismo periodo de estudio registró una caída de 12,763 millones de pesos, es decir, 34%.

Mientras tanto Bancomext fue el banco que mayor disminución tuvo en este rubro, al pasar de 9,046 millones en 1997 a 2,156 millones en 2003, significando una reducción del 76% en el periodo.

Es importante señalar que la caída en el crédito por operaciones como agente financiero en los bancos de desarrollo, indica que el gobierno está dejando de considerar a los bancos de fomento como intermediarios de los créditos que recibe por parte de los organismos internacionales.

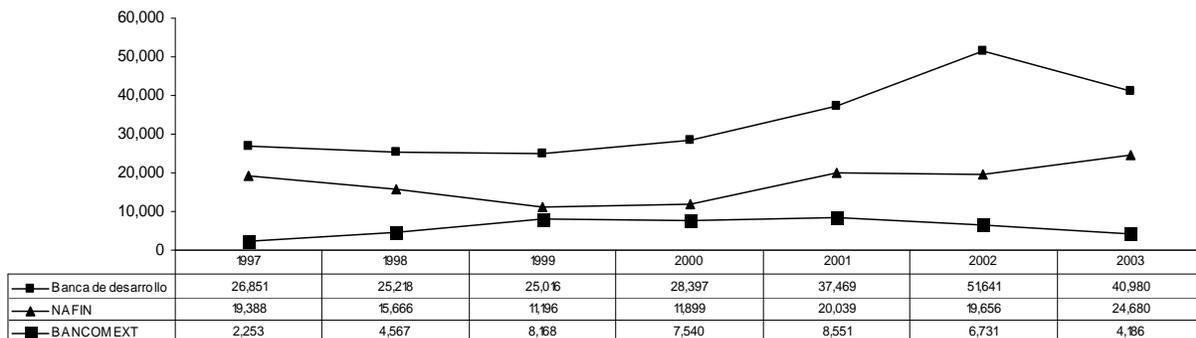
Gráfica 5
Créditos por operaciones como agente financiero
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

En relación con las inversiones en valores y disponibilidades, en el gráfico 6 se muestra el comportamiento que ha tenido desde 1997 a 2003 el total de la banca de desarrollo, Nafin y Bancomext. Para el inicio del periodo Nafin representaba el 72.2% del total del sistema de banca de desarrollo y Bancomext el 11.6%, para el fin del periodo la primera institución representó 60.2% y la segunda aumentó a 17%.

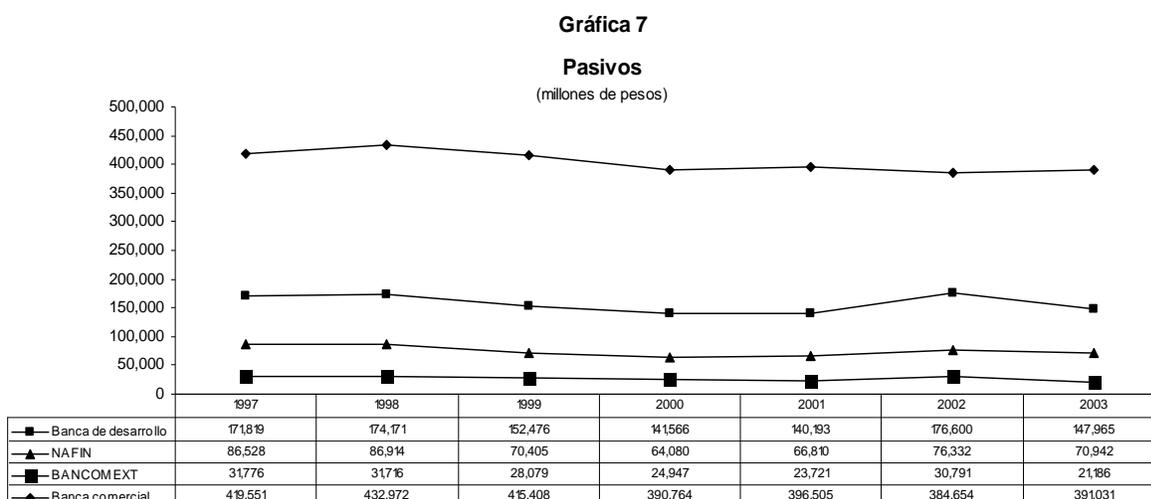
Gráfica 6
Inversiones en valores y disponibilidades
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

Por otro lado, el total de pasivos de la banca de desarrollo en 1997 representaba 171,819 millones de pesos, para 2003 se redujeron a 147,965 millones, es decir, disminuyeron en 13.9% en el periodo de estudio.

Para Nafin, sus pasivos en 1997 fueron de 86,528 millones de pesos, es decir el 50.4% del total de los pasivos de la banca de desarrollo y bancomext tenia 31,776 millones que representaban el 18.5%, por lo que ambos representaron el 68.8% del total de la banca de desarrollo; para 2003 los pasivos de Nafin se redujeron a 70,942 millones y los de bancomext a 21,186 millones de pesos, es decir, presentaron una caída de 18.0% y 33.3% respectivamente. En contraste la banca comercial en el periodo 1997 -2003 presentó una disminución en sus pasivos de 6.8% (gráfico 7).

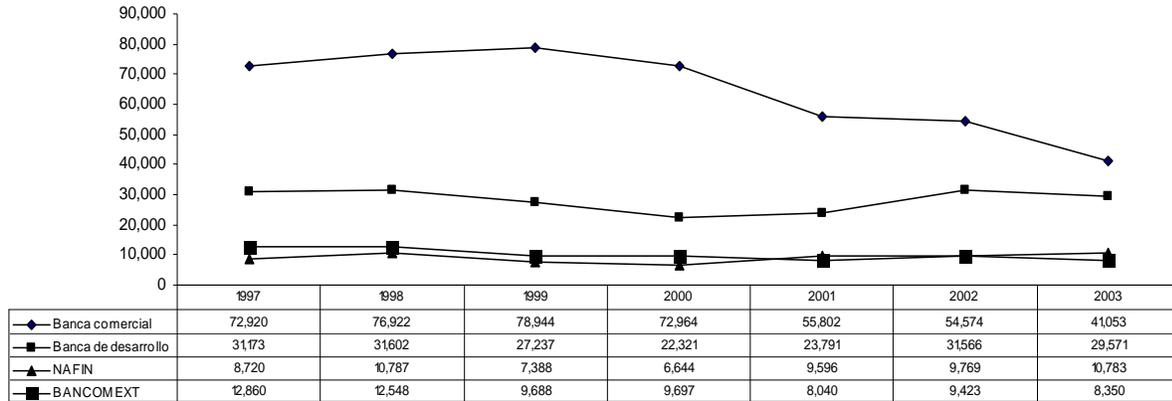


Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

Los préstamos interbancarios y de otros organismos se integra principalmente por créditos recibidos de instituciones financieras del exterior, a tasas vigentes en el mercado o preferenciales. Para la banca de desarrollo en 1997 fueron de 31,173 millones de pesos (grafica 8), sin embargo, para 2003 disminuyeron a 29,571 millones, es decir, presentaron una reducción 5.1%.

Para Nafin en 1997 los préstamos interbancarios y de otros organismos fueron de 8,720 millones, para 2003 pasaron a 10,783 millones, es decir, cayeron en 23.7%. Bancomext para el mismo periodo de estudio presentó una disminución de 4,510 millones de pesos, es decir, disminuyó en 35.1% en el periodo 1997-2003.

Gráfica 8
Préstamos interbancario y de otros organismos
(millones de pesos)



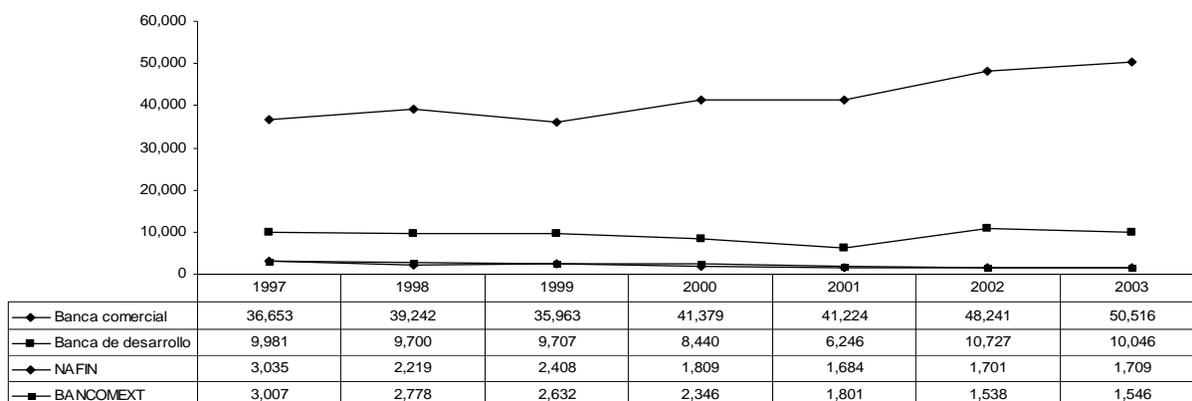
Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

Respecto de los préstamos por operaciones como agente financiero, el total de la banca de desarrollo en 1997 tenía crédito por 61, 846 millones de pesos, no obstante para 2003 éstos se redujeron a 44,292 millones. Lo que representó una disminución de 38.3% en el periodo.

Derivado del comportamiento de los activos y pasivos, el capital contable de la banca de desarrollo en 1997 fue de 9,981 millones de pesos, y en 2003 de 10,046 millones, es decir, decreció en 0.7% en el periodo.

Para Nafin en 1997 se tenían 3,035 millones de pesos de capital contable, representando 30.4% del total de la banca de desarrollo, sin embargo, para 2003 disminuye a 1,709 millones y representa sólo el 17% de la banca de desarrollo, es decir una caída de 43.7% en todo el periodo (gráfica 9). Similar fue el comportamiento de Bancomext ya que en 1997 tenía 3,007 millones de pesos y para 2003 se redujo a 1,546 millones, presentando una caída de 48.6% en el periodo.

Gráfica 9
Capital contable
(millones de pesos)

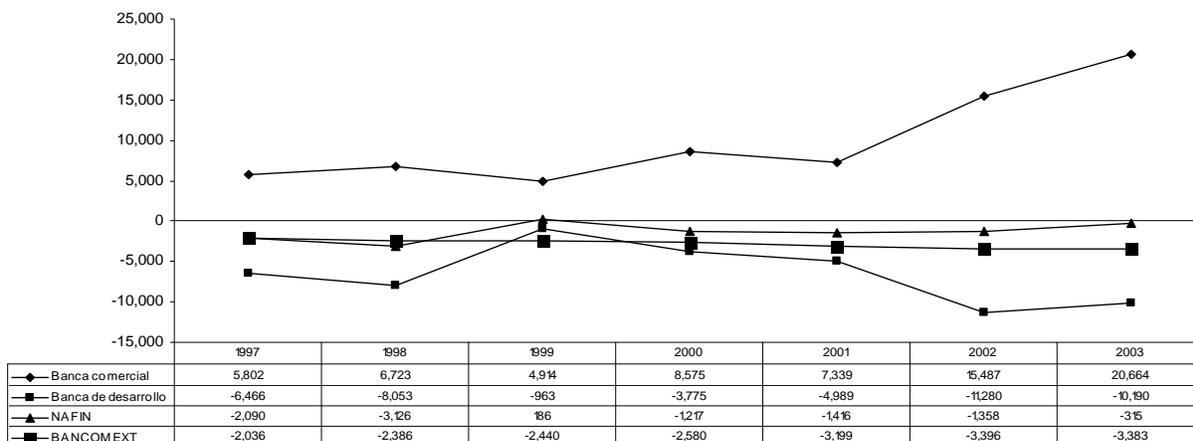


Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

Es de importancia analizar el capital ganado de la banca de desarrollo, en 1997 presentó un saldo negativo de 6,466 millones de pesos, sin embargo, para 2003 el saldo negativo aumentó a 10,190 millones, es decir, se presentó un aumento en pérdidas de 3,546 millones en el periodo, por tanto no hubo capital para la reinversión (gráfica 10).

Nafin, el primer banco en importancia dentro del sistema de banca de desarrollo, en 1997 registró un capital ganado en números rojos con -2,090 millones de pesos, sin embargo, para 2003 sólo redujo su capital ganado a -315.4 millones, por lo que redujo su saldo en 1,74.6 millones. Sin embargo, Bancomext presenta una situación de constantes perdidas ya que en 1997 representaban -2,036 millones de pesos y en 2003 pasó a -3,383 millones. Esto es una muestra de la precaria situación financiera en la que se encuentra dicha institución.

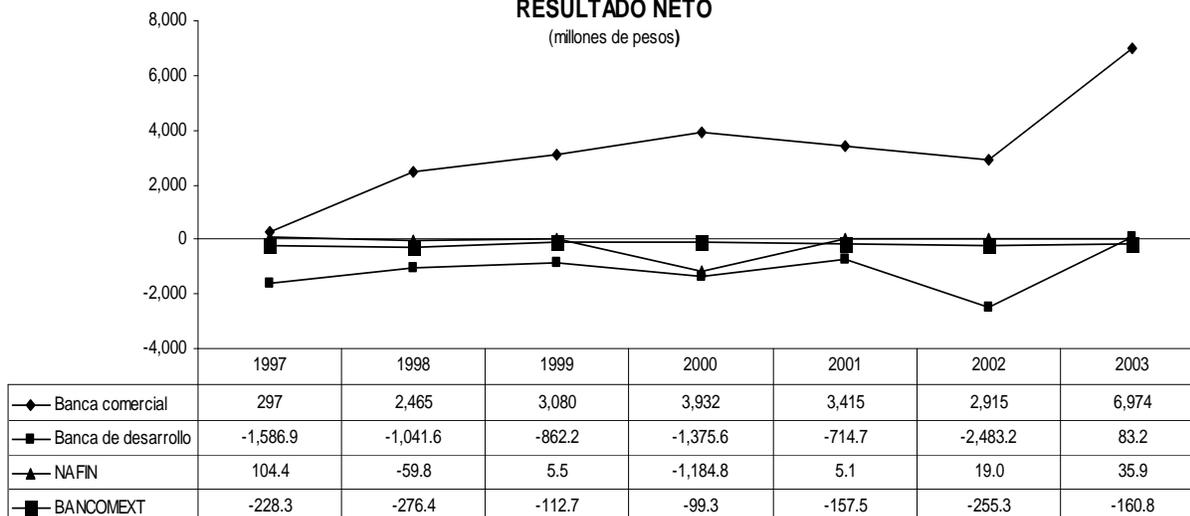
Gráfica 10
CAPITAL GANADO
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

En la grafica 11 se muestra el resultado neto de la banca de desarrollo en 1997, que presentó un saldo negativo de 1,586.9 millones de pesos, para 2003 se agravó su situación, pasando a 83.2 millones por lo que no registró utilidades. Nafin al inicio del periodo presentó 104.4 millones de utilidades, no obstante en 2003 las redujo a 35.9 millones. Es importante resaltar la disminución en el resultado neto que ha tenido Bancomext ya que en 1997 representaba -228.3 millones y en 2003 se redujo a -160.8 millones.

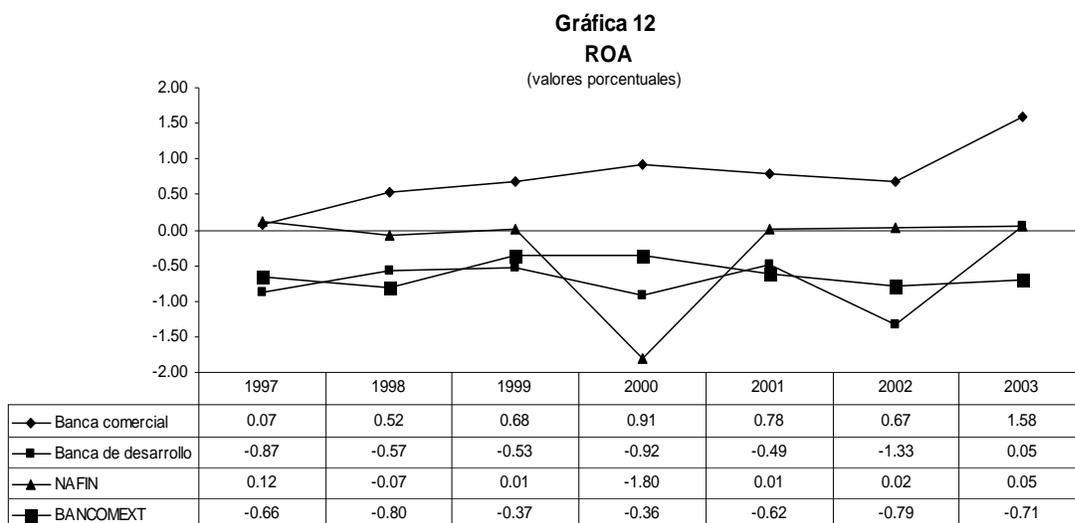
Gráfica 11
RESULTADO NETO
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNB

Tomando en consideración que el ROA expresa la rentabilidad económica del banco, independientemente de la forma en que se financie el activo. Para 1997 la rentabilidad de la banca de desarrollo fue de menos 0.9%, es decir, hubo pérdida; para 2003 el resultado fue de apenas 0.05% (gráfica 12).

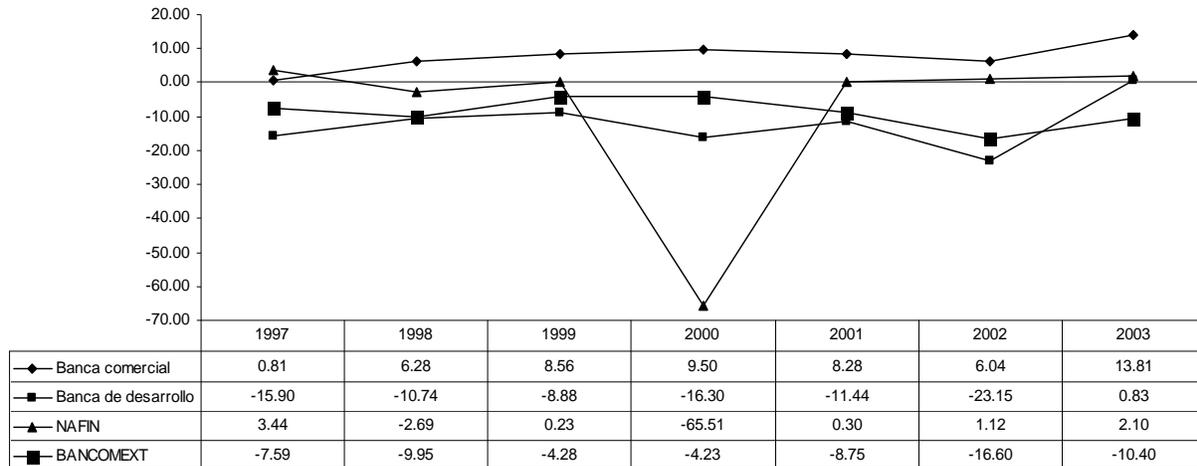
Nafin en 1997 tenía un ROA de 0.12%, sin embargo, para 2003 sólo llegó a 0.05%. Bancomext, tanto en 1997 como en 2003, presentó números negativos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV

Finalmente en la grafica 13 se observa el comportamiento del ROE que también mide la rentabilidad de los bancos, para 1997 la banca de desarrollo presentó un saldo negativo de menos 15.9%, sin embargo para 2003 el saldo fue positivo de 0.8%. Nafin para el mismo periodo de análisis aunque no presentó saldos negativos si registró una disminución de 1.3%. Bancomext presentó al inicio del periodo un saldo negativo de 7.6% sin embargo, para 2003 el saldo fue de menos 10.4%, es decir, un incremento de su pérdidas en 2.81 puntos.

Gráfica 13
ROE
(valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos de CNBV

Es de resaltar que la rentabilidad también medida por el ROA y el ROE para la banca comercial se incrementó entre de 1997 y a 2003 de 0.07% a 1.58% y de 0.81% a 13.81% respectivamente, lo cual muestra el negocio que ha sido en México para este sector, a pesar de que no se ha reflejado en un aumento necesario en el crédito en el sector productivo del país. No ocurre lo mismo con la banca de desarrollo ya que en el periodo de análisis pasa de -0.87% a 0.05% y -15.90% a 0.83% respectivamente, reflejando una rentabilidad nula, es de entenderse ya que esta banca no busca el negocio como la comercial. No es clara la razón por la cual la banca de desarrollo pierde dinero en tanto que la privada obtiene grandes ganancias.

En resumen, las cifras arriba descritas muestran el escaso apoyo que los dos bancos analizados pueden dar a las actividades productivas del país, a pesar de lo que indiquen sus respectivas leyes. Nafin y Bancomext han ido perdiendo peso en la intermediación de recursos y su viabilidad financiera está en entredicho, especialmente de Bancomext que genera pérdidas de manera cotidiana. Sin embargo, resulta interesante analizar si en ese ambiente de desintermediación, los recursos escasos de han distribuido con criterios de eficiencia; este análisis se realiza en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO DE BANCA DE DESARROLLO A LA MANUFACTURA

Durante muchos años, la banca de desarrollo mexicana estuvo orientada a financiar segmentos de mercado y actividades consideradas prioritarias en el contexto de una economía cerrada y de un sistema financiero con poca penetración y altamente regulado. En este entorno, y para cumplir con su función, se apoyó en instrumentos de crédito; tasas de interés subsidiadas y a plazos, cajones selectivos del crédito y encaje legal. Sin embargo, con la incursión del modelo neoliberal en México, desde los años ochenta, se instrumentó una serie de reformas para reducir la magnitud del estado en prácticamente todos los ámbitos de la vida económica y erigir al mercado como mecanismo supremo de asignación de recursos, dando paso a un nuevo patrón para el financiamiento del desarrollo, que ha replanteado el papel que le corresponde desempeñar a las instituciones financieras.

En el presente capítulo se analiza la evolución reciente del crédito otorgado por la banca de desarrollo a la industria manufacturera, como instrumento para tratar de apoyar a sus ramas productivas y en particular promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, la creación de empleo, el incremento de la competitividad y del desarrollo tecnológico. Es importante destacar que la banca de desarrollo no sólo presta directamente a la actividad productiva, sino que también lo hace a través de otros intermediarios financieros vía segundo piso, pero manteniendo sus objetivos.

4.1 Distribución del crédito bancario

El crédito bancario se incrementó de modo constante hasta antes de la crisis de 1994. Después de esa crisis se presenta una caída en términos reales tanto del crédito total como el otorgado por la banca de desarrollo, caída que se prolonga durante ocho años, es decir hasta el 2002; sólo en el 2003 es cuando el crédito para ambos conceptos muestra una ligera tendencia a la alza (gráfica 1). Es pertinente remarcar que esto no

ocurre con el crédito otorgado por la banca comercial ya que desde 1995 y hasta 2003 presenta una caída continua. El escaso aumento del crédito bancario en 2003 se debió entonces a la operación de la banca de desarrollo.

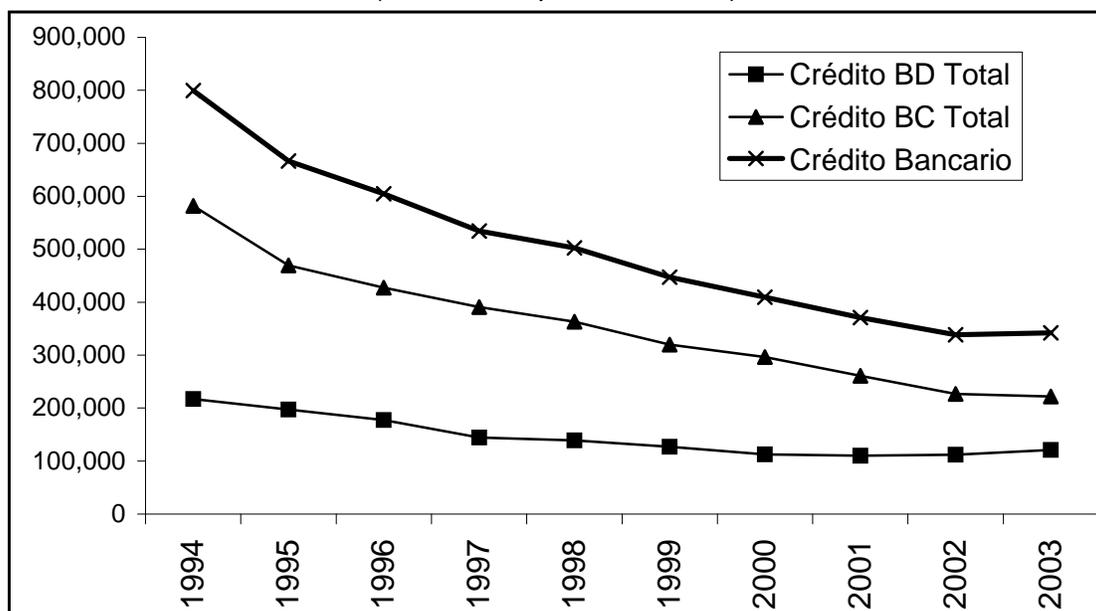
Para el año 1994, el crédito bancario total representaba 799,398.38 millones de pesos a precios de 1993¹, del cual 72.8% fue otorgado por la banca comercial y 27.1%, por la banca de desarrollo. A partir de ese año se aprecia una caída drástica para todo el periodo de estudio.

Para 2000, el crédito total fue de 409,179.70 millones de pesos, correspondió el 72.5% al crédito otorgado por la banca comercial y el 27.5% a la banca de desarrollo, es decir, con la misma estructura que en 1994. Pero en términos reales se presenta un descenso del crédito total en 48.8%, es decir, 390,218.68 millones de pesos menos respecto al mismo año.

En 2003, el crédito bancario representó sólo 342,384.70 millones de pesos, del cual 64.7% correspondió a crédito otorgado por la banca comercial y el 35.2% por la banca de desarrollo. Es importante destacar que para el mismo año el crédito total había caído en 57.2% en comparación a 1994, con respecto a la banca comercial en 61.9% y el de la banca de desarrollo en 44.4%; a pesar de sus problemas, esta última fue la que menor disminución presentó en todo el periodo analizado. Por lo tanto, el crédito bancario total otorgado después de la crisis no se había recuperado, sino todo lo contrario se ha estado contrayendo, lo que provoca una falta de financiamiento hacia proyectos que requieren de recursos bancarios.

¹ Las cifras se presentan a precios de 1993

Gráfica 1
MÉXICO: Evolución del crédito bancario 1994 -2003
(Millones de pesos de 1993)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco de México.

Los datos revelan la escasez de recursos con los que cuenta el sistema de banca de desarrollo y con ello las limitaciones para cumplir con sus objetivos establecidos en sus respectivas leyes orgánicas, por lo que es de esperarse que su impacto en la economía no se traduzca en un mayor crecimiento. Ciertamente es que el crédito no es la única forma en que estas instituciones deben promover el desarrollo económico, existen otros elementos como la capacitación, las garantías, promoción e información. Pero en una economía con tan escasa intermediación financiera, el crédito se convierte en un instrumento básico, más aún cuando la banca múltiple también ha reducido su volumen de préstamos². Esto muestra el proceso de desintermediación del sistema bancario nacional que se ha venido presentado durante la última década, como resultado de las reformas financieras impulsadas a partir de los años ochenta, la crisis de 1994 y el oligopolio bancario dominado por entidades extranjeras.

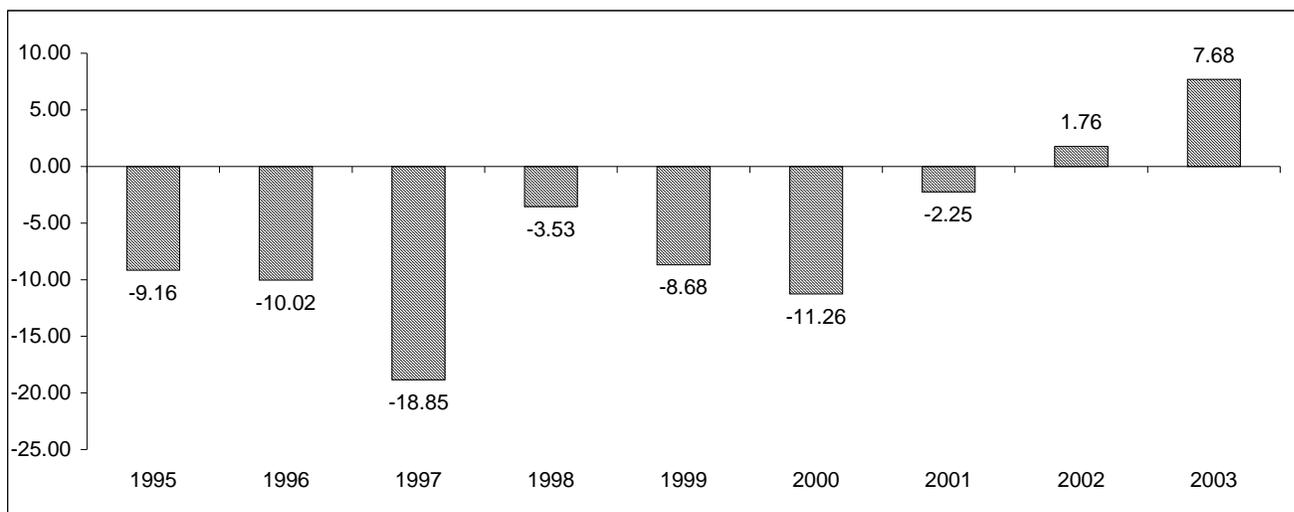
²En este aspecto, el hecho de hacer a la banca de desarrollo complementaria de la comercial y, específicamente, de segundo piso, puede darle un carácter procíclico a su operación en vez de anticíclico, como debería corresponder a un instrumento de política económica (Gómez, 2007).

Por tanto, el crédito bancario en términos reales en el periodo de estudio 1994 – 2003, no sólo no se ha recuperado, sino al contrario, presentó una tendencia constante a la baja; por lo que los mecanismos de financiamiento bancario típicos, incluyendo a las instituciones públicas que utilizan fondos públicos para financiar proyectos de largo plazo, tienden a perder importancia, lo que puede asociarse a la atonía que experimenta la economía mexicana desde hace varios años.

4.1.1 Banca de desarrollo

Como se puede apreciar en la grafica siguiente, el crédito otorgado específicamente por la banca de desarrollo desde 1995 presenta una tasa de crecimiento negativa de 9.16%, pero en 1997 fue cuando la caída es más notoria -18.85%.

Gráfica 2
MÉXICO: Tasas de crecimiento real del crédito de la BD 1995 - 2003

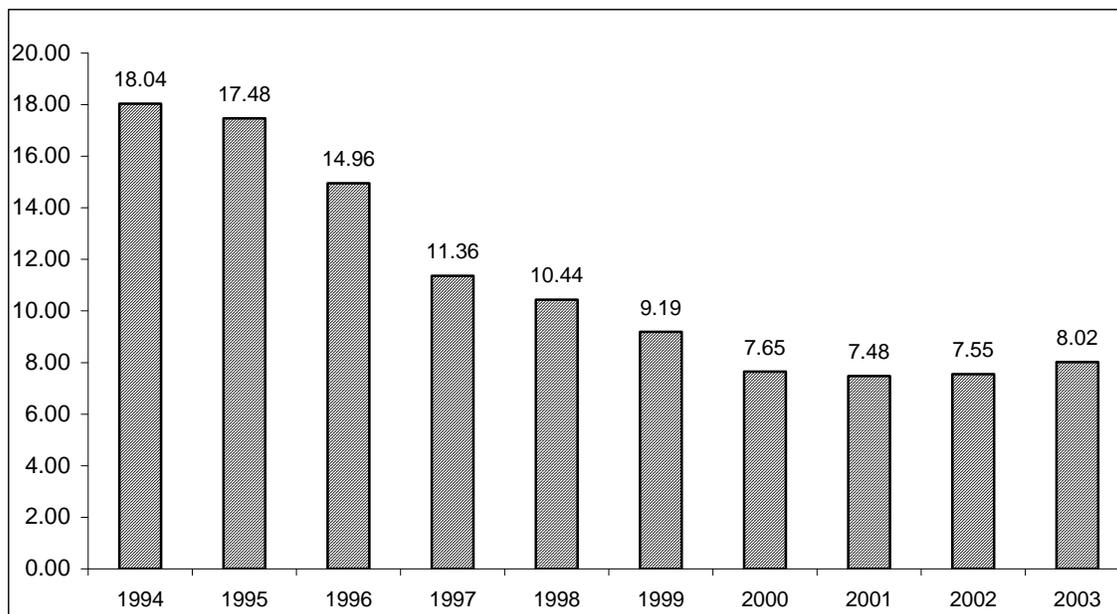


Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

No obstante, a partir del año 2002 hay un repunte al presentarse una tasa de crecimiento positiva de 1.76%, y para 2003 se crece a una tasa de 7.68%. Es importante destacar que aunque la tasa de crecimiento real para los dos últimos años es positiva, aún no se alcanza a compensar la pérdida de los años anteriores.

En la gráfica 3 se observa la evolución del crédito de banca de desarrollo respecto del Producto Interno Bruto (PIB), como ya se mencionó, el crédito otorgado por la banca de desarrollo se incrementó hasta antes de la crisis de mediados de los noventa, cuando tuvo una participación equivalente de 18.1% del producto en 1994.

Gráfica 3
MÉXICO: Penetración bancaria de la banca de desarrollo 1994 –2003³
(Términos Porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Para los años posteriores la participación del crédito respecto al PIB presenta una tendencia constante a la baja, agudizando en el 2001 cuando dicha participación fue de apenas 7.5%; en los dos siguientes años se muestra una lenta recuperación en dicho rubro. Esto último también se debe al escaso crecimiento del producto.

Es conveniente destacar que la participación del crédito de la banca de desarrollo como proporción del PIB para el 2003 se encuentra por abajo en 10 puntos porcentuales respecto de lo que alcanzó en 1994. En términos reales, para el periodo estudiado, presenta una disminución de 96,583.8 millones de pesos, es decir, hay una caída en el crédito del 44.5%, como ya se había mencionado. Por tanto, la penetración crediticia

³ Crédito de la banca de desarrollo / PIB

de la banca de desarrollo presenta una tendencia a la baja; de esta forma, el posible financiamiento a las inversiones por parte de esta banca se reduce progresivamente, comprometiendo el desarrollo de proyectos viables a los que, por supuestas fallas de mercado, la banca comercial no otorga financiamiento.

A partir de la crisis financiera de 1994, el crédito de la banca de desarrollo, además de haber disminuido considerablemente, ha mostrado cambios importantes en su estructura si se le observa por destinatario.

Cuadro 1
MÉXICO: Distribución del crédito de la BD por actividad principal de prestatario⁴ 1994 – 2003.
(Participación %)

Periodo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cartera Total a/	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I. Sector agro, silv y pesq.	4.43	4.43	4.83	5.46	5.27	2.76	3.43	3.78	3.71	2.88
II. Sector Industrial	6.51	7.08	8.17	7.99	6.74	7.24	8.02	8.67	8.91	8.30
III. Sector serv y otras actv.	5.88	5.56	4.14	4.02	3.15	1.87	2.10	2.20	2.71	2.80
IV Crédito a la vivienda	0.78	0.77	0.81	1.02	1.04	0.84	0.73	0.75	0.79	0.63
V Crédito al consumo	0.63	0.60	0.61	0.81	0.81	0.84	0.93	1.52	1.54	1.24
VI. Renglón de ajuste Estad. b/	0.06	0.09	0.11	0.54	0.39	0.18	0.38	0.17	0.20	0.35
VII. Sector financiero del país	33.79	27.66	22.27	17.13	15.08	12.62	8.96	6.70	8.08	12.31
VIII. Sector Público	44.12	50.09	52.13	55.41	61.08	65.75	66.91	61.03	53.84	47.50
IX. Otros c/	0.00	0.00	4.01	4.82	3.54	4.86	4.91	11.84	16.40	20.32
X. Sector Externo.	2.20	2.28	1.54	1.51	1.58	1.70	2.17	1.77	1.80	1.66
XI. Crédito intrabancario d/	1.61	1.44	1.38	1.30	1.33	1.34	1.46	1.57	2.01	2.02

Notas:

a/. El crédito incluye cartera vigente, vencida, redescontada, intereses devengados sobre préstamos y créditos vigentes, e intereses vencidos.

b/. El renglón de ajuste estadístico corresponde a las diferencias entre la fuente de información contable y el reporte detallado de cartera de crédito,

c/. El renglón de otros, se integra con los Pidiregas, IPAB y Farac.

d/. Es el crédito operado entre bancos del mismo tipo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco de México.

En efecto, en el cuadro 1 se aprecia, la evolución del crédito destinado al sector público⁵; para 1994 éste representó 44.1%, pero sostuvo un crecimiento constante

⁴ La estructura del crédito otorgado por actividad principal de los prestatarios, se presenta para poder analizar más adelante el crédito otorgado por la banca de desarrollo a la Industria manufacturera, debido a que esta gran división se encuentra dentro del sector II (Sector Industrial). La actividad principal de los prestatarios se integra de acuerdo a Banco de México por XI Sectores: I. Sector agro, silv y pesq, II. Sector Industrial (este sector, a la vez esta integrado por tres rubros que son: A. Minería, B. Industria Manufacturera y C. Construcción), III. Sector Serv. y otras act. IV Crédito a la vivienda, V Crédito al consumo, VI. Renglón de ajuste Estad., VII. Sector financiero del país, VIII. Sector Público, IX. Otros, X. Sector Externo y XI. Crédito intrabancario.

hasta el 2000, cuando alcanzó su mayor participación con el 66.9%, a partir de entonces presenta una disminución significativa hasta regresar en 2003 a 47.5%. Resalta en estas cifras que el principal acreditado de la banca de desarrollo siga siendo el sector público, a pesar de que el propio gobierno sostiene un discurso a favor de estimular la actividad económica de los sectores más desprotegidos en la economía.

En lo que se refiere a la operación de la banca de desarrollo como actor de segundo piso, el crédito al sector financiero (que opera en el primer piso) del país inició en 1994 con una participación de 33.8% de la cartera de crédito total de esta banca, mostrando una drástica tendencia a la baja para los siguientes años, que se agudizó en 2001 cuando representó únicamente el 6.7%, para los dos siguientes periodos se muestra un leve repunte; sin embargo, al final del periodo se tiene una pérdida del crédito en este sector del 63.6% con respecto a 1994. Por lo anterior, se puede inferir que la labor de segundo piso se ha reducido constantemente tanto en términos reales como en importancia dentro de la estructura de la cartera de crédito.

Mientras tanto, el sector industrial en 1994 concretaba el 6.5% de su crédito total, manteniendo en términos generales un crecimiento lento hasta el 2002 cuando alcanzó un 8.9%, para 2003 se observa una caída con respecto al año anterior. A pesar de que el crédito total de la banca de desarrollo al sector industrial ha caído en términos reales, este sector ha ganado un poco de terreno dentro de la estructura porcentual de la cartera (cuadro 1).

Con respecto a los sectores agropecuario, silvicultura y pesca, y vivienda en conjunto concentraron el 5.2% del total de la cartera del crédito para 1994, empeorando en 2003 donde sólo representaron el 3.5%, por tanto este sector primario ha sido de los más castigados, ya que en 1994 se canalizaba a este rubro el 4.4% del crédito otorgado por la banca de desarrollo, mientras que para el año 2003 sólo se destinó el 2.9%, es decir,

⁵ De acuerdo con CNBV son créditos destinados al Gobierno Federal, gobiernos estatales y municipales, también se incluye al Gobierno del Distrito Federal, Organismos y empresas del sector público y Otros servicios de administración pública.

se presentó una disminución acumulada del 1.5% en dicho periodo, lo cual se potencia si se toma en cuenta que el total del crédito de la banca de desarrollo disminuyó en más de 40% en el periodo de estudio.

Es importante destacar que mientras algunos sectores perdieron participación del crédito como ya se mostró, el sector denominado *Otros* que Incluye los Pidiregas, IPAB y Farac cobró significancia ya que de representar el 0.0% en 1994, estuvo por arriba del 4% hasta el 2000 y pasó al 11.8% en 2001 y a 20.3% de la cartera de crédito total para 2003.

Por tanto se puede argumentar que el crédito que otorga la banca de desarrollo a la actividad económica del país se concentra en sectores donde el gobierno tiene una gran influencia, también se resalta que es a partir del 2001 cuando el crédito al sector de *Otros* inicia un crecimiento desmesurado. Pero a la vez, la evolución que ha tenido el crédito en el sector Industrial en el país en el periodo de estudio, ha sido negativo, ya que en relación con lo otorgado hasta 1994, el monto de crédito en 2003 es mucho menor en términos reales, a pesar de que aumentó ligeramente su participación porcentual dentro de la cartera de crédito de la banca de desarrollo.

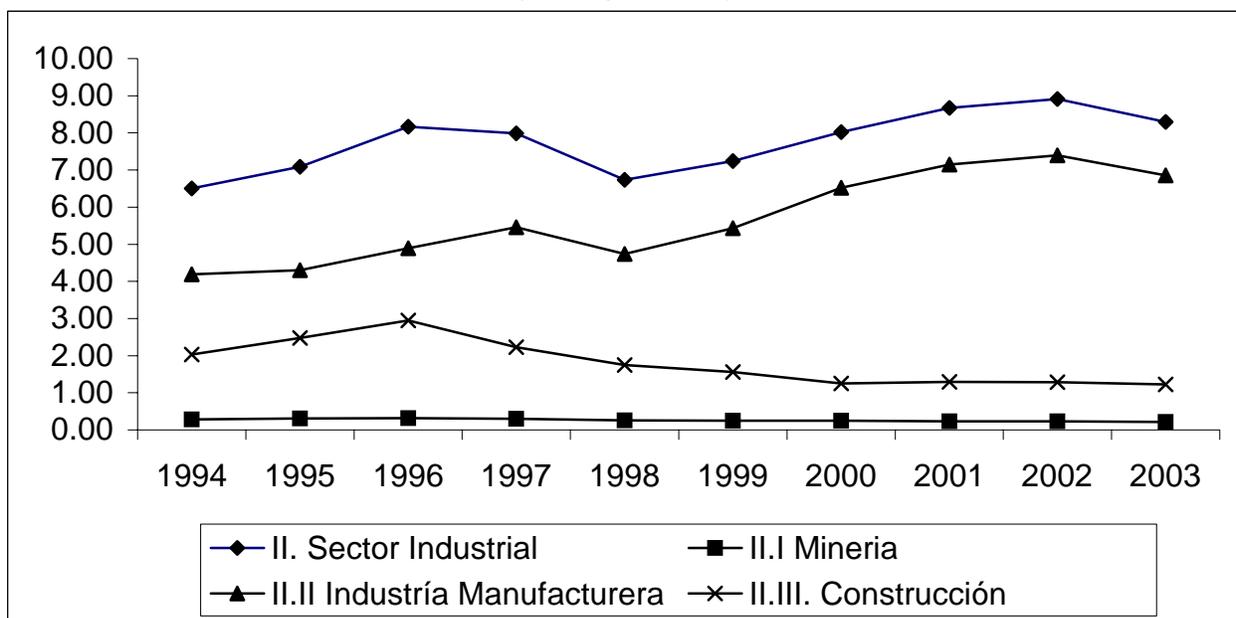
4.2 Crédito de la banca de desarrollo al sector industrial⁶

En el actual modelo de desarrollo, el sector industrial debería desempeñar una función clave, ya que el crecimiento económico en el presente y en el futuro dependerá, en gran medida, de los niveles de productividad y competitividad que alcance en sus actividades; entre más barato, oportuno y adecuado a las necesidades de la industria, más posibilidades de competir tendrá ésta, y a la vez, pueda ser generadora de empleos permanentes, formales y bien remunerados ya que gran parte se generan en este sector, de tal modo que pueda competir con los productos extranjeros en el mercado nacional y conquistar mercados externos. Entonces, un reto del sistema financiero y en particular de la banca de desarrollo, es lograr de manera eficiente que el crédito llegue a ese núcleo productivo.

⁶ El sector industrial II esta integrado por los subsectores de Minería, Industria Manufacturera y la Construcción

En la gráfica 4 se observa un crecimiento del crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector industrial de 1.79% de 1994 a 2003; sin embargo, de los subsectores que lo integran; la minería y la construcción presentan una caída de 0.06% y 0.8% respectivamente en el periodo. Lo contrario ocurre con la industria manufacturera, en 1994 representó 4.2% de la cartera de crédito y al final del periodo fue de 6.9%; no obstante hay que recordar que el monto del crédito en 2003 fue sustancialmente inferior al de 1994.

Gráfica 4
MÉXICO: Distribución del crédito de la BD al sector industrial 1994 – 2003.
(Participación %)



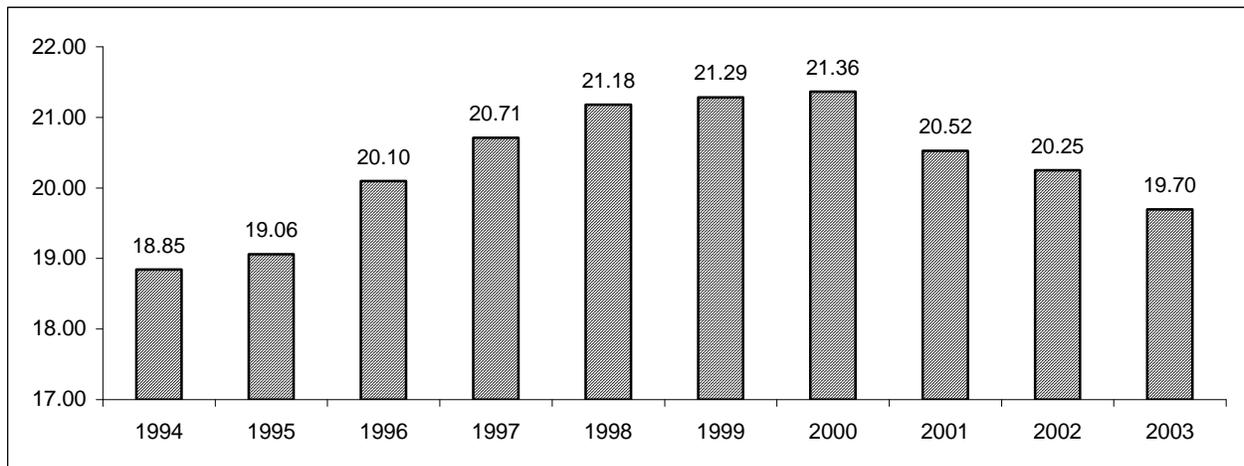
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco de México.

Por tanto, el crédito al sector industrial del país por la banca de desarrollo de 1994 - 2003, creció más de 2%, siendo la industria manufacturera la que concentró dicho crecimiento.

La Industria Manufacturera se encuentra en la Gran División III del Sistema de Cuentas Nacionales y pertenece al sector industrial II, es uno de los sectores clave para el desarrollo económico del país ya que representa aproximadamente 20% del PIB total (gráfica 5), la que mayor número de empleos genera, y es la que más exporta e importa de todos los sectores. Por tal motivo, es de vital importancia el crédito asignado a este

sector industrial para los procesos de modernización productiva y la creación de nuevas empresas, para atender de manera más adecuada las oportunidades y desafíos del mercado interno y de los mercados externos.

Gráfica 5
MÉXICO: Participación de la industria manufacturera en el PIB total 1994 – 2003
(Puntos %)



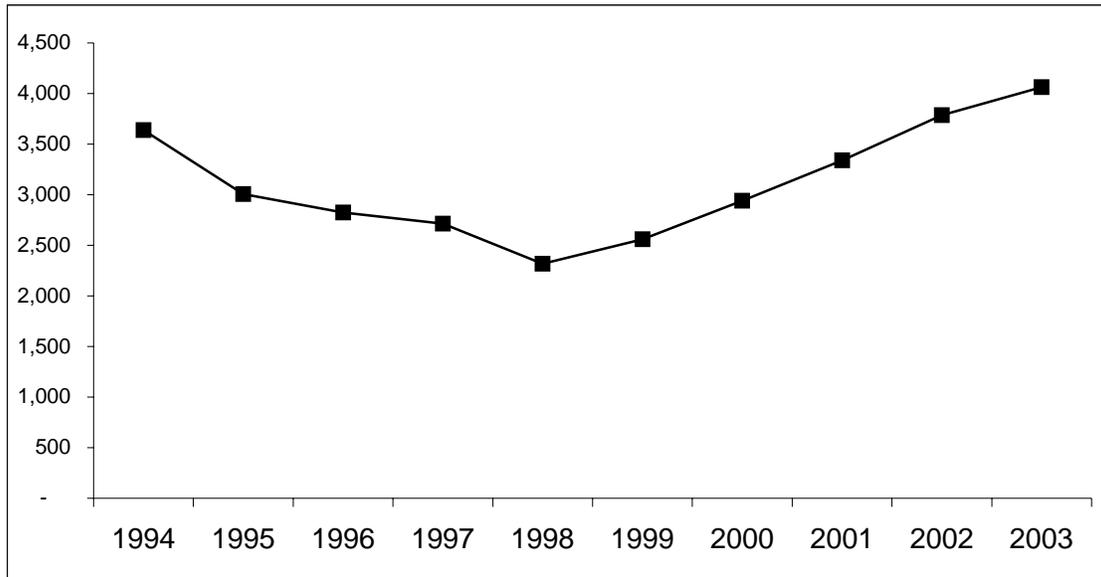
Fuente: Elaboración propia con datos de Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI.

En la grafica 6 se observa que al inicio del periodo el crédito total destinado por la banca de desarrollo a la industria manufacturera fue de 3,639.07 millones de pesos. Sin embargo, para los años subsecuentes se observa una caída, fue en 1998 cuando llega a su nivel más bajo 2,317.67 millones de pesos, para 1999 el crédito otorgado a este sector inicia un repunte de manera ininterrumpida; en 2002 se rebasa el nivel de crédito que se tenía en 1994, y a partir de ahí se ha mantenido prácticamente estable.

Es de resaltar que también la industria manufacturera se divide en nueve divisiones que conjuntan 49 de las 78 ramas en que se divide la actividad económica del país. Para un mejor análisis del crédito otorgado por la banca de desarrollo a la industria manufacturera, es importante aclarar que de las 49 ramas que la integran se excluye la rama 16: Azúcar y sus derivados⁷.

⁷ Las cifras de esta rama están sesgadas ya que se le destinó en promedio el 61.96% del crédito total, esto se explica debido a que esta industria tenía exclusivamente un banco como fue Financiera Nacional azucarera (Institución que el 28 de noviembre del 2000 entro en proceso de liquidación), y las 48 ramas restantes no cuentan o contaron con un banco en particular para cada una. Es decir, más del 60% del crédito que se le otorga a la industria manufacturera solamente una rama lo acumulaba.

Gráfica 6
MÉXICO: Crédito de la BD a la industria manufacturera 1994 – 2003
(Millones de pesos de 1993)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

En 2003 el crédito destinado a la manufactura fue de 4,061.51 millones, es decir, hubo una recuperación en términos reales de 422.44 millones de pesos con respecto al año inicial, esto representa un incremento en 11.60%. Sin embargo, se puede argumentar que la participación del crédito de la banca de desarrollo a la industria manufacturera como proporción de su cartera de crédito total, se ha duplicado al pasar de un 1.7% en 1994 al 3.4% para el 2003.

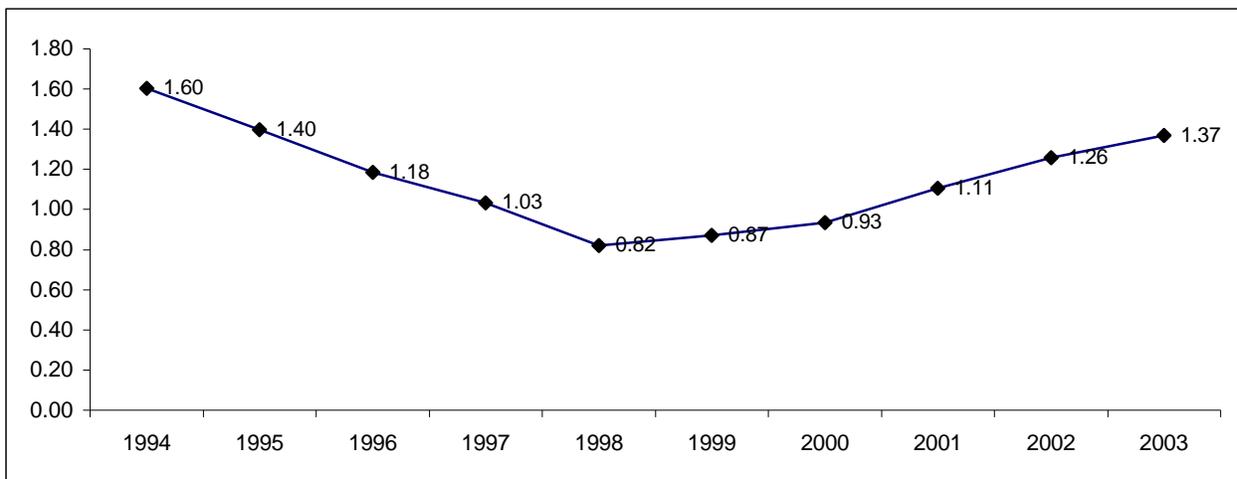
Es importante recordar que en el periodo analizado el crédito total de la banca de desarrollo se ha reducido en términos reales 44.5%, pero debido a que la caída en la actividad crediticia de esa banca ha disminuido drásticamente, la manufactura ha ganado participación en la cartera de este intermediario. Es decir, se presenta una desintermediación de la banca de desarrollo en términos relativos, pero a la vez, se manifiesta un interés de la banca de desarrollo a pesar de su achicamiento a dar mayor crédito a la industria manufacturera con respecto a 1994 (considerando que en este año hubo un boom del crédito).

No obstante, todavía se aprecia que la industria manufacturera está muy poco atendida por la banca de desarrollo. A pesar de que dicha industria tiene un papel relevante en el

PIB, concentró el 11.8% del personal ocupado remunerado del total nacional y como proporción del crédito total de la banca de desarrollo el 2.3% en el período de estudio⁸.

La gráfica 7 muestra el comportamiento de la cartera de crédito de la banca de desarrollo destinado a la industria manufacturera con respecto a su PIB. Ahí se aprecia que tras el auge del crédito y que terminó con la crisis de 1994, el financiamiento bancario de la manufactura como proporción del PIB declina de manera ininterrumpida hasta 1998, a partir de 1999 – 2003 se observa una lenta recuperación.

Gráfica 7
MÉXICO: Penetración bancaria de la industria manufacturera 1994 – 2003⁹



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

Este sector cuenta con instituciones de banca de desarrollo que lo deben promover, una es Nacional Financiera (NAFIN) y Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), que presta 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 (Art. 2), y tiene por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad (Art. 3)¹⁰. Cabe aclarar que más del 80%

⁸ Es importante aclarar que Nafin y Bancomext son los dos bancos de desarrollo que le otorgan crédito a la manufactura.

⁹ Crédito de la industria manufacturera/Producto interno bruto de la industria manufacturera

¹⁰ Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, 2005.

de las exportaciones e importaciones en el país son manufactureras, por lo que el apoyo de este banco debe ser fundamentalmente a ese sector¹¹.

4.3 Distribución del crédito otorgado por la banca de desarrollo a las ramas de la industria manufacturera

Como ya se analizó, el crédito otorgado por la banca de desarrollo a la industria manufacturera representó en promedio sólo 2.27% de su cartera total, a pesar de que dicha industria aportó al PIB el 20.30% en promedio durante el periodo de estudio 1994-2003. Por lo que se puede argumentar, que es una actividad que está relativamente *subacreditada*¹². Pero además, comprende 48 ramas de actividad, lo que la convierte en un sector muy complejo, en este sentido, las instituciones de banca de desarrollo juegan un papel significativo al determinar el monto del crédito otorgado a las ramas a las cuales se destina éste; más aún en estos momentos de aguda escasez de financiamiento bancario.

4.3.1 Distribución del crédito en términos absolutos

Aquí se analiza la distribución del crédito por ramas productivas que integran la citada industria, tanto su concentración como su dispersión. Ya que una adecuada canalización del crédito permitirá apoyar el desarrollo de aquellas ramas que tengan buenas perspectivas en el largo plazo, es decir, una correcta asignación del crédito, acorde con las potencialidades de cada sector o rama de la actividad económica, es benéfica para la industria y la banca.

El análisis se realiza para el año 2003¹³ en términos absolutos, destacando la importancia de las cinco ramas productivas que mayor crédito concentraron (cuadro 2).

¹¹ Nota: En 1994, los bancos de desarrollo más grandes habían destinado muchos recursos en primer piso.

¹² Corresponde a las ramas cuyo PIB es mayor que el porcentaje de crédito otorgado

¹³ Se eligió este año como apropiado, debido a que coinciden tres ramas más acreditadas en 1994 y en cuatro ramas del promedio en el periodo 1994 -2003.

Cuadro 2
MÉXICO: Crédito otorgado por la BD a las cinco ramas más acreditadas 2003
(Términos absolutos y porcentuales).

	Industria Manufacturera	100%	4,061.51
# Rama	Nombre	%	Absoluto
46	Industrias básicas de hierro y acero	17.89	726.41
31	Papel y cartón	9.53	387.18
27	Prendas de vestir	9.45	383.89
24	Hilados y tejidos de fibras blandas	8.02	325.73
51	Maquinaria y equipo no eléctrico	7.69	312.34
Total		52.58	2,135.55

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México e INEGI, 2005.

Con base en lo anterior, cinco ramas de las 48¹⁴ que integran este sector concentraron el 52.6% del crédito otorgado por la banca de desarrollo en 2003, por lo que hay una gran concentración del crédito en unas pocas ramas, dejando con pocos recursos al resto. No obstante, es preciso profundizar el análisis para determinar las características de la distribución de los recursos.

Para evaluar la situación de las ramas más acreditadas por la banca de desarrollo, se realiza un análisis de cada rama de actividad, es decir, se analizan el comportamiento de sus principales variables económicas.

Cuadro 3
MÉXICO: Variables económicas en cinco ramas de la industria manufacturera 2003¹⁵
(Términos porcentuales)

# Rama	CBC	EXP	CI	EBO	RASA	IP	POR	VAB	PYMES*
Ind. Manuf.	100	100	100	100	100	127.50	100	100	100
46	13.17	1.66	3.02	4.04	1.64	189.4	0.88	3.66	2.55
31	4.42	0.59	1.89	1.67	1.99	136.7	1.68	2.09	7.39
27	2.34	4.43	3.11	2.25	4.51	80.8	8.99	2.75	26.86
24	5.43	0.37	0.92	0.53	1.77	114.2	2.15	1.20	7.01
51	3.98	7.63	1.46	1.69	3.29	132.7	2.84	2.07	3.21
Total	29.34	14.68	10.40	10.18	13.20		16.54	11.77	47.02

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Nota: se toma como base el índice 1993 = 100

* Es la suma de pequeños y medianos establecimientos

¹⁴ Se recuerda que se excluye la rama 16: Azúcar y sus derivados.

¹⁵ Crédito banca comercial (CBC), Exportaciones (EXP), Consumo Intermedio (CI), Excedente bruto de operación (EBO), Remuneración de asalariados (RASA), Índice de productividad (IP), Personal ocupado remunerado (POR), Valor agregado bruto (VAB) y pequeñas y medianas empresas (PYMES)

Como se observa en el cuadro anterior, las cinco ramas más acreditadas concentraron el 29.3% del crédito otorgado por la banca comercial, el 14.7% de las exportaciones, representaron el 10.4% de consumo intermedio, 10.2% de excedente bruto de operación. Además 13.2% de remuneración de asalariados, 16.5% de personal ocupado, aportaron al PIB manufacturero 11.8% y representaron el 10.7% de las pequeñas y medianas empresas.

De acuerdo a las ramas más sobresalientes en las variables económicas para 2003 y la información anterior se destaca:

La rama: *industrias básicas de hierro y acero*, en términos porcentuales es la más acreditada por la banca comercial con el 13.17% y destaca en el resto de las variables económicas, es decir, es una rama exportadora, sobresale en consumo intermedio, en excedente bruto de operación, en índice de productividad de mano de obra y en valor agregado bruto. Sin embargo, no destaca en remuneración de asalariados y en personal ocupado remunerado.

La rama: *papel y cartón*, destaca en cuarto lugar de la categorización de las más acreditadas por la banca comercial con el 4.42% y su índice de productividad de mano de obra está por arriba al de la industria manufacturera. Empero no sobresale en el resto de las variables económicas, por lo que no es gran generadora de empleo.

La rama: *prendas de vestir*, destaca entre las que más exporta, en consumo intermedio, remuneración de asalariados y en personal ocupado remunerado. Sin embargo con base en su índice de productividad de mano de obra, se encuentran entre las 12 que menos sobresalen y ha perdido competitividad en 22 puntos de 1994 a 2003, pero en términos absolutos la banca de desarrollo le ha destinado recursos.

La rama: *hilados y tejidos de fibras blandas*, ocupa el segundo lugar de las más acreditadas por la banca comercial 5.43%. Esto contrasta al ser una rama que no

destaca en el resto de las variables económicas y su índice de productividad esta muy por abajo al de la industria manufactura.

La rama; *maquinaria y equipo no eléctrico*, se encuentra en sexto lugar en recibir crédito por la banca comercial 3.98%, es exportadora, destaca en remuneración de asalariados e índice de productividad.

De acuerdo con el índice de productividad de la industria manufacturera (127.50 en 2003), las ramas; *industrias básicas de hierro y acero, papel y cartón y maquinaria y equipo no eléctrico*, presentaron índices superiores a este: 189.40, 136.70 y 132.70 respectivamente y fueron financiadas por la banca de desarrollo. Pero además, las ramas; *hilados y tejidos de fibras landas, y prendas de vestir* sus índices de productividad están por abajo del manufacturero: 114.20 y 80.80, es decir, no son productivas y recibieron crédito por la banca de fomento. Por lo que en términos absolutos la banca de desarrollo no sólo otorga créditos a las ramas más productivas, sino a las que no lo son y es probable que esté utilizando otros criterios en la asignación del crédito como personal ocupado remunerado, remuneración de asalariados y el consumo intermedio que generan las ramas, esto se muestra con la rama; *prendas de vestir*.

La banca de desarrollo está complementando a la banca comercial en el financiamiento de las ramas, sin embargo esto contradice a lo planteado en el PND y el Pronafide, donde se pretende que la banca desarrollo promueva alternativas de financiamiento con bases sanas para los proyectos que no son apoyados por los mercados de capitales y que por problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones de mercado no son atendidos por la banca comercial. Y como en el caso de la banca comercial, pocas ramas captan la mayor parte de los flujos del crédito de la banca de desarrollo. Por lo que no se encontró una relación entre las ramas más productivas, las que más empleo generan de la economía, y el otorgamiento de crédito de la banca de desarrollo hacia las actividades prioritarias. De hecho las ramas con más crédito de la

banca de desarrollo no indican una política determinada en el otorgamiento del crédito por parte de la banca de desarrollo.

4.3.2 Distribución del crédito en términos relativos

Para evaluar la distribución del crédito de la banca de desarrollo a las ramas en el sector manufacturero en términos relativos, se procedió a construir un índice de acreditación, basado en datos estadísticos con las variables de la industria manufacturera; crédito otorgado por banca de desarrollo y el PIB:

$$\text{ÍNDICE DE COMPORTAMIENTO} = \text{ICBD} = \left[\frac{\text{Crédito de BD a la manufactura} / \text{Crédito de BD a la rama "J"}}{\text{PIB de la manufactura} / \text{PIB a la rama "j"}} \right]$$

Como se puede observar en el cuadro 4, existen ramas sobreacreditadas¹⁶. En términos relativos para 2003, diez ramas muestran una sobreacreditación por parte de la banca de desarrollo. Sobresalen las cinco ramas que más crédito concentraron por que ya se habían revisado anteriormente. Además, las ramas; *hilados y tejidos de fibras blandas, industrias básicas de hierro y acero, cemento, bebidas alcohólicas, papel y cartón y maquinaria y equipo eléctrico* se encuentran entre las 11 ramas más acreditadas relativamente también por la banca comercial.

Cuadro 4
MÉXICO: Banca de desarrollo principales ramas sobreacreditadas 2003
(Términos porcentuales)

RAMAS		% Cartera crédito manufactura	% PIB Manufactura	Crédito /PIB
24	HILADOS Y TEJIDOS DE FIBRAS BLANDAS	8.02	1.20	6.68
46	INDUSTRIAS BASICAS DE HIERRO Y ACERO	17.89	3.66	4.89
31	PAPEL Y CARTÓN	9.53	2.09	4.56
35	QUIMICA BASICA	6.95	1.55	4.48
25	HILADOS Y TEJIDOS DE FIBRAS DURAS	0.66	0.15	4.40
44	CEMENTO	6.35	1.63	3.90
51	MAQUINARIA Y EQUIPO NO ELECTRICO	7.69	2.07	3.72
27	PRENDAS DE VESTIR	9.45	2.75	3.44
43	VIDRIO Y SUS PRODUCTOS	4.86	1.57	3.09
20	BEBIDAS ALCOHOLICAS	1.05	0.42	2.50

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Siempre de acuerdo con su participación en el PIB.

Es de destacar que las ramas: *prendas de vestir, industrias básicas de hierro y acero*, sobresalen en ser ramas exportadoras, además se encuentran entre las que mas consumo intermedio generan.

Pero también: *prendas de vestir y maquinaria y equipo no eléctrico* son las que más destacaron en remuneración de asalariados, y la primera es la única en sobresalir en personal ocupado remunerado.

Sobresale que las ramas: *cemento, química básica e industrias básicas de hierro y acero*, se encuentran entre las más productivas.

La rama: *hilados y tejidos de fibras duras (henequén)* se encuentra entre las más sobreacreditadas, pero a la vez es la que menos crédito recibió por parte de la banca comercial, casi no generó consumo intermedio, ni excedente bruto de operación, genera poca remuneración de asalariados y personal ocupado remunerado y se encuentra entre las que menos PIB aporta (penúltimo lugar de las 48 ramas)¹⁷.

Cuadro 5
MÉXICO: Banca de desarrollo principales ramas subacreditadas 2003
(Términos porcentuales)

RAMAS	PROMEDIO	% Cartera crédito manufactura	% PIB Manufactura	Crédito /PIB
39	JABONES, DETERGENTES Y COSMÉTICOS	0.00	2.09	0.00
23	TABACO Y SUS PRODUCTOS	0.00	0.70	0.00
18	ALIMENTOS PARA ANIMALES	0.00	0.44	0.00
56	VEHICULOS Y AUTOMÓVILES	0.06	7.87	0.01
38	PRODUCTOS FARMACÉUTICOS	0.04	2.85	0.01
21	CERVEZA	0.01	2.37	0.01
14	MOLIENDA DE NIXTAMAL Y SUS PRODUCTOS	0.03	2.89	0.01
13	MOLIENDA DE TRIGO Y SUS PRODUCTOS	0.02	2.48	0.01
41	PRODUCTOS DE HULE	0.01	0.77	0.02
37	RESINAS SINTÉTICAS PLÁSTICOS Y FIBRAS	0.03	1.32	0.03
54	EQUIPOS Y APARATOS ELECTRÓNICOS	0.18	4.62	0.04

Fuente: Elaboración propia

¹⁷ Por lo que se infiere que la razón de otorgarle crédito ante la escasa producción se basa más por cuestiones políticas al ser una actividad tradicional y de la cual dependen muchas familias para poder subsistir de la producción de henequén principalmente en el estado de Yucatán y no por cuestiones de viabilidad en el largo plazo de productividad.

En el cuadro anterior se observan las 11 ramas subacreditadas por parte de la banca de desarrollo, es significativo mencionar que estas ramas por lo general pertenecen a una actividad que está absorbida por empresas trasnacionales y es posible que ni siquiera requieran de financiamiento nacional, ya que lo pueden obtener en el exterior o vía proveedores. Entre éstas destacan las ramas; *Jabones, detergentes y cosméticos*; *Tabaco y sus productos* y; *Vehículos y automóviles*, que al momento de financiar sus cadenas productivas lo hacen a través de sus empresas matrices que se encuentran en el extranjero.

Sin embargo, las ramas subacreditadas por parte de la banca de desarrollo son las que más unidades económicas representaron 34.1% (ver cuadro 6), es decir, mas de 10 puntos porcentuales que las ramas sobreacreditadas. Lo que en primera instancia lleva a concluir que el crédito de la banca de fomento no se destina bajo el criterio de mayor número de unidades económicas. Además, en conjunto significaron el 35% de la micro empresa, mas de 6 puntos porcentuales que las ramas sobreacreditads, 29.4% en Pymes y 20.% en grandes empresa.

Además, se observa que las ramas; 56 (*vehículos y automóviles*) y 21(*cerveza*) son las que menos unidades económicas tienen, por tanto se traduce en pocos microestablecimientos y Pymes. Lo contrario ocurre con las ramas; 14 (*molienda de nixtamal y sus productos*) y 13 (*molienda de trigo y sus productos*) que representan 21.9% y 10.8% en unidades económicas respectivamente, 22.9% y 11.1% en micro establecimientos, y el crédito que se le otorga está muy por debajo de su participación en el producto.

La rama; 54 (*equipos y aparatos electrónicos*) es la que más significó en grandes establecimientos con 10.1% y se encuentra subacreditada ya que representó 0.04 puntos porcentuales del crédito otorgado por la banca de desarrollo sobre su producto.

Cuadro 6
MÉXICO: Unidades económicas de las principales ramas subacreditadas de la industria manufacturera 2003 (Términos porcentuales)

Ramas subacreditadas	Unidades económicas	Micro establecimientos	Pymes*	Grandes establecimientos
Ind. Manuf	100	100	100	100
39	0.35	0.21	2.49	1.0
23	0.02	0.02	0.07	n.d
18	0.18	0.13	2.25	0.61
56	0.01	0.0	0.18	1.33
38	0.17	0.09	3.77	2.15
21	0.01	0.0	0.21	0.46
14	21.91	22.96	0.52	n.d
13	10.82	11.15	8.55	2.76
41	0.33	0.27	3.21	0.92
37	0.05	0.02	1.52	0.69
54	0.27	0.10	6.66	10.12
Total	34.12	34.95	29.43	20.04

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

* Es la suma de pequeños y medianos establecimientos

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, el crédito otorgado por la banca de desarrollo como proporción al PIB, ha presentado una drástica caída, por lo que su penetración presenta una tendencia a la baja; de esta forma, el financiamiento a las inversiones por parte de esta banca de desarrollo se redujo progresivamente, con lo que se compromete el desarrollo de proyectos viables que, por fallas de mercado, la banca comercial no otorga financiamiento.

El crédito destinado por la banca de desarrollo al sector industrial, ha ganado un poco de terreno dentro de la estructura porcentual de la cartera por actividad principal de prestatario. Lo contrario ocurre con los sectores agropecuario, silvicultura y pesca, y sector de la vivienda a pesar que dichos sectores cuentan con una Financiera Rural y un fondo de fomento a la vivienda (FOVI).

Uno de los elementos básicos para el crecimiento de la productividad y la competitividad de la industria manufacturera es el otorgar financiamiento a sus ramas que la integran. El crédito a la manufactura por parte de la banca de desarrollo como proporción de su cartera, se incrementó en términos reales en 11.60 puntos porcentuales en el periodo de estudio. Por lo que se manifiesta un interés de dicha

banca en dar mayor crédito con respecto a 1994 (considerando que este año tuvo un boom de crédito) a pesar de su reducción.

Por lo tanto, de acuerdo con el análisis previo, no se distinguen criterios claros para la asignación de recursos, por lo menos al nivel de rama de actividad: las ramas que más crédito reciben por parte de la banca comercial, son también las que más crédito reciben vía banca de desarrollo. Además dos ramas de las cinco más acreditadas por la banca de desarrollo; *prendas de vestir y maquinaria y equipo no eléctrico* se encuentran entre las doce que más exportan.

De las cinco ramas más acreditadas por la banca de desarrollo sólo la rama: *industrias básicas de hierro y acero* se encuentra entre las doce más productivas, lo contrario ocurre con las ramas: *prendas de vestir, e hilados y tejidos de fibras blandas* que de acuerdo a su productividad son las menos productivas.

Es de resaltar que la rama: *prendas de vestir* es la que sobresale en segundo lugar de personal ocupado. Referente al valor agregado bruto solo la rama: *industrias básicas de hierro y acero* destaca en esta variable.

Si la banca de desarrollo no amplía su operación y continua subordinada a la banca comercial, donde sus créditos se otorgan a sectores que la banca múltiple financia continuará paulatinamente perdiendo su impacto en la actividad económica y perdiendo por lo tanto su razón de ser; y si sigue subordinada de la banca privada, además de ser procíclica, enfrentará dificultades para atender a sus sectores objetivo que es la canalización de crédito al sector industrial. Por lo que es necesario reactivar el crédito del sistema bancario, es urgente elevar los flujos que canaliza la banca de desarrollo, cuya presencia en la economía es todavía mínima.

CONCLUSIONES

Las fricciones existentes en un mundo real: a) costos de transacción, b) información asimétrica e incompleta y c) riesgo en las actividades productivas, son las que dan origen a la existencia de los intermediarios financieros, quienes son importantes en la canalización de recursos de aquellos que han ahorrado hacia los que tienen escasez de fondos, por tanto la concesión del crédito bancario acrecienta tres tendencias: 1) aumento de la producción, 2) alza en el valor del producto marginal medido en unidades de salario, y 3) alza de la unidad de salarios en términos monetarios.

Los bancos de desarrollo desde sus orígenes fueron creados para llenar funciones especializadas, no propias de la banca comercial, ya que las instituciones existentes no cubrían todas las funciones financieras necesarias para el proceso de desarrollo económico y por la existencia de mercados incompletos. Por tanto es prioritaria la intervención del Estado a través de banca de fomento para que se busque asignar en forma selectiva al apoyo de aquellos sectores y actividades económicas consideradas prioritarias.

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

La banca de desarrollo se define de la siguiente manera: entidades de la administración pública federal, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, cuyo objeto es; facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación; atender las actividades productivas

que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en términos de sus respectivas leyes orgánicas.

Dentro del esquema de banca de desarrollo, las principales fuentes de captación de recursos son: aportaciones del gobierno a su capital, venta de valores que estos emiten, préstamos del banco central y créditos externos. Por tanto dichas instituciones deben proporcionar financiamiento a mediano y largo plazo a sectores prioritarios de la economía que lo requieran para su funcionamiento.

Con las reformas y las políticas neoliberales emprendidas en materia financiera se pretendió constituir un nuevo modelo de financiamiento para el desarrollo económico en México, que redefinió el papel de la banca de desarrollo. Se supone que debería financiar actividades que tuvieran alta viabilidad comercial, de plazos largos no fáciles de obtener en el mercado libre, más que por medio de los subsidios de tasas de interés. Por lo que dichos intermediarios deberían realizar actividades que no son atractivas por naturaleza para la banca comercial, por ser altamente riesgosas o costosas, pero que deben llevarse a cabo por razones de prioridad económica y social.

En el periodo de 1989-1994 el desempeño del sector bancario del país en su conjunto presentó un crecimiento relevante, ya que la cartera de crédito vigente creció en términos absolutos 56%, la inversión en valores y las disponibilidades también crecieron 114% y 100% respectivamente. Para 1997 – 2003 el sector bancario en su conjunto, medido por sus activos, decreció en 6%, el crédito vigente presentó una disminución en términos absolutos de -19% y se revirtió a favor de la inversión en valores y disponibilidades que tuvieron un crecimiento de 41% y 78% respectivamente.

El crédito otorgado por la banca de desarrollo como proporción al PIB, ha presentado una drástica caída. En 1994 representó el 18% y para 2003 sólo el 8%; la tendencia a la baja significa que el financiamiento a las inversiones por parte de esta banca se redujo progresivamente, con lo que se compromete el desarrollo de proyectos viables que, por fallas de mercado, la banca comercial no otorga financiamiento.

La operación de la banca de desarrollo como actor de segundo piso, medida como el crédito por actividad principal de prestatario destinado al sector financiero del país (que opera en el primer piso) ha mostrado una drástica tendencia a la baja. Por lo que se puede inferir que la labor de segundo piso se ha reducido constantemente tanto en términos reales como en importancia dentro de la estructura de la cartera del crédito.

En el periodo de 1997 -2003, se registraron notables cambios en el peso de Nacional Financiera dentro del sector de banca de desarrollo. Nafin en 1997 representaba el 49% del total de los activos de dicho sector y en 2003 representó sólo 45%. Mientras tanto Bancomext, ha sufrido un grave deterioro en sus activos estos en 1997 representaban 19% del total de la banca de desarrollo; sin embargo, para 2003 representaron 14%.

Efectivamente, Nafin y Bancomext tuvieron un desempeño muy distinto en el periodo analiza, aunque ninguno de los dos fue satisfactorio. Nafin se mantuvo como el principal banco de desarrollo, en tanto que Bancomext redujo ostensiblemente su operación. Los créditos vencidos en Nafin también se redujeron debido a la reestructuración del banco; Bancomext tiene el mayor índice de morosidad de la banca de desarrollo y muy por arriba también de la banca comercial; sus provisiones para solventar la cartera vencida son relativamente pequeñas, en tanto que las de Nafin parecen suficientes.

La caída en el crédito por operaciones como agente financiero que hubo en los bancos de desarrollo indica que el gobierno está dejando de considerar a los bancos de fomento como intermediarios de los créditos que recibe por parte de los organismos internacionales.

Respecto de la viabilidad financiera, Bancomext deberá hacer una profunda reestructuración pues ha venido generando pérdidas de manera cotidiana, aún para su fusión con Nafin tendrá que ser saneado, pues de lo contrario contaminaría a este

último que, por su parte, si bien ha reducido su operación respecto de los niveles que alcanzó en 1994, también sus pérdidas han disminuido y probablemente pueda generar algunos excedentes en breve. No obstante, debe quedar claro que esto último no significa que Nafin vaya por buen camino, en realidad se requiere de un cambio de perspectiva sobre la banca de desarrollo y una inyección de recursos considerable para que pueda cumplir con su objetivo.

Después de la crisis económica la banca de desarrollo no ha podido recuperar su nivel de operaciones y se aprecian que las pérdidas siguen siendo el elemento común. Si bien la rentabilidad en estos intermediarios no es el objetivo, la utilidad resulta necesaria para asegurar su operación en el largo plazo como agente dentro en el sistema financiero mexicano.

El crédito destinado por esta banca al sector industrial ha aumentado la proporción dentro de la estructura porcentual de la cartera de crédito al pasar de 6.5% en 1994 a 8.3% para 2003. Lo contrario ocurre con los sectores agropecuario, silvicultura y pesca, y sector de la vivienda en 1994. Sin embargo, hay que dejar muy claro que dicho aumento es sólo relativo, pues su cartera de crédito ha caído en términos absolutos.

El crédito otorgado por la banca de desarrollo a la actividad económica del país se orienta en gran medida a sectores donde el gobierno tiene una gran influencia de decisión. También se resalta, que es a partir del 2001 cuando el sector *Otros:* (Pidiregas, IPAB y Farac), inician un crecimiento desmesurado y en 2003 concentraron el 20.3% de la cartera del crédito total.

El crédito a la manufactura por parte de Nafin y Bancomext como proporción de su cartera, se incrementó en términos reales en 11 puntos porcentuales en el periodo de estudio. Por lo que se manifiesta un interés de dicha banca por el sector, a pesar de la reducción en el monto absoluto.

De acuerdo con los resultados de la investigación, no se encontraron criterios de la banca de desarrollo para la asignación de los recursos por rama de actividad dentro de la industria manufacturera. Por ejemplo: Sólo cinco ramas de la actividad económica: *industrias básicas de hierro y acero; papel y cartón; prendas de vestir, hilados y tejidos en fibras blandas y maquinaria y equipo no eléctrico*, de las 48 que integran el sector manufacturero, concentraron 52.5% del crédito otorgado por la banca de desarrollo, por lo que hay una gran concentración del crédito en unas pocas ramas.

De acuerdo con el análisis, las ramas que más crédito reciben por parte de la banca comercial, son también las que más crédito reciben de la banca de desarrollo. Pero sólo dos ramas de las cinco más acreditadas por la banca de fomento; *prendas de vestir y maquinaria y equipo no eléctrico* se encuentran entre las doce que más exportan.

En relación con el índice de productividad de las cinco ramas más acreditadas por la banca de desarrollo, sólo *industrias básicas de hierro y acero* se encuentra entre las doce más productivas, lo contrario ocurre con las ramas: *prendas de vestir, e hilados y tejidos de fibras blandas*, que de acuerdo con su productividad están entre las menos productivas.

La rama *prendas de vestir*, es la que ocupa el segundo lugar de personal ocupado, tal vez por ello sea acreditada de esta banca. Referente al valor agregado bruto, sólo *industrias básicas de hierro y acero* destaca en esta variable.

En este sentido, si bien por el alcance de la investigación y los datos usados no se puede afirmar que la asignación de recursos por parte de la banca de desarrollo no es eficiente, sí se puede concluir que no se perciben criterios definidos para otorgar créditos y recursos en general a la industria manufacturera, lo que seguramente está relacionado con la ausencia de una política industrial seria para el desarrollo y con la subordinación de la banca de desarrollo a la banca privada.

En realidad, para un mercado financiero como el de México, es de vital importancia la existencia de la banca de desarrollo, pues el sector financiero privado no ha cumplido con su función social, por lo que resulta imprescindible que la banca de desarrollo se someta a procesos de reestructuración y fortalecimiento institucional, pues de otra forma será prácticamente imposible que contribuya a disminuir las fallas de mercado existentes en el sistema financiero mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

Akerlof, George (1970): "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, N° 3, August, 488-500.

Acevedo Romel y Gerardo Gonzáles (1985) "Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Crédito" *Boletín del CEMLA*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, marzo-abril.

Ayala Espino, José (2004). "*Mercado, Elección Pública e Instituciones una revisión de teorías modernas del Estado*". Facultad de Economía, UNAM, México.

----- (2003). "*Instituciones para Mejorar el Desarrollo un Nuevo Pacto Social para el Crecimiento y el Bienestar*". Editorial FCE. México D.F.

----- (1990). "*Estado y Desarrollo*" *La formación de la economía mexicana (1920-1982)* Secretaría de energía, minas e industria paraestatal, FCE, UNAM. México.

Álvarez Eric y De alba M, José de Jesús Arturo (2000). "*Breve Descripción del Papel e Importancia de la Banca de Desarrollo en Diversos Países*". Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Armendáriz, E. Manuel (2000). "*La Experiencia Europea en el Financiamiento de la Infraestructura Básica y en actividades Propias de la Banca de Desarrollo*". Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Aspe Armella Pedro (2005) "*El camino mexicano de la transformación económica*". FCE Textos de Economía, México.

ALIDE (1992). "*El papel de la Banca de Fomento en el contexto de la Liberalización Financiera el Caso de México*". Biblioteca Nafin, # 3 México DF.

Bueno, Gerardo (2000). "*Consideraciones sobre la Banca de Desarrollo en México*". Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Bautista Romero Jaime (1999). "*Nacimiento y Transformación de la banca de fomento en México*", IIES, UNAM, México, DF.

Banco Interamericano de Desarrollo (1977). "*Progreso económico y social en América Latina*", informe 1976, Washington D.C.

Boletín Estadístico Banca de Desarrollo, Dic. 2003.

Copete Lizarralde Ignacio (1980) *“Movilización de recursos para las corporaciones financieras en el contexto del mercado financiero, en la captación y movilización de recursos por las instituciones financieras de desarrollo”*. BID.

Chick, Victoria (1988b). *“The evolution of the Banking System and the Theory of Monetary Policy”*. Ponencia presentada en el seminario Monetary Policy.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores “Boletín Estadístico Banca de Desarrollo”, Varias Ediciones, México D.F.

----- (1994). *“Banca de Menudeo”*. Nacional Financiera, Mercado de valores. Año LIV, Febrero, México D.F.

----- (1993). *“La Banca de Desarrollo como Inductora de la Banca Comercial”*. Nacional Financiera, Mercado de valores. Año LIII, Marzo, 1. México D.F.

----- (1993). *“Las Uniones de Crédito y la Desestatización”*. Financiera Nacional Financiera, Mercado de valores. Año LIII, Julio, 1 México D.F.

Campos Mauricio de Maria (2000). *“Los retos del Desarrollo Tecnológico de México y la Política de Fomento”*. Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Cotler Pablo (2001). *“Retos y Dilemas de la Banca de Desarrollo en México”*: El caso de Nacional Financiera. Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana,

----- (2000). *“El Comportamiento de la Banca de Desarrollo en México y su Compatibilidad con la Política Económica”*. Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Carlos Noriega y Karam Alejandro (2000). *“Reflexiones Sobre la banca de Desarrollo en la Reforma Estructural de la Economía”*. Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

D. Wolfensohn, James (1999). *“Visión del Banco Mundial sobre el Futuro de la Banca de Desarrollo”*. Nacional Financiera, Mercado de Valores “Número Especial”. Año LIX, Dic, México D.F.

Economía Informa (2005), Facultad de economía UNAM, Número 337 Noviembre-Diciembre.

Davidson, P. (1978). *“Money and the Real World”*. Mcmillan. Londres.

Eichner, A.S (1973). *“A Theory of the Determination of the Mark-up Under Oligopoly”*. Economic Journal, Vol. 84, num. 332, diciembre.

Fuentes Valdes, Juan José (1995). TESIS: "*Perspectivas de la banca de desarrollo frente al proceso de liberalización del sistema financiero mexicano, 1994-1995*". ENEP- Aragón, UNAM. México D.F.

Freyssinier Victoria y Bendesky León (2000). "*Evolución General del Crédito de la Banca de Desarrollo en la Última Década*". Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Freixas Javier y Rochet (2007) "*Economía Bancaria*" España Edit. Antoni Bosch.

Fry, J. Maxwell (1990). "*Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*". CEMLA, Felaban. México.

----- (1982). "*Models of Financially Repressed Developing Economies*". World Development, vol. 10, num. 9.

Gil valdivia Gerardo (2000). "*El Futuro de la Banca de Desarrollo en México. Las nuevas responsabilidades de la banca de desarrollo en el contexto actual*". Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Gomez Ochoa Gabriel (2007). "*Limites actuales de la banca de desarrollo*". Agenda para el desarrollo UNAM Vol. 6 Edit. Porrúa.

Gurley, J. G. y E. Shaw. (1967) "*Financial structure and economic development*". Economic Development and Cultural Change.

----- (1979). "*Monetary in a Theory of Finance*". The Brookings Institution, Washington.

Giron Alicia Y Correa Eugenia (1996), "*La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*"; Encuentro de Expertos de Banca de Desarrollo, IIEC- UNAM.

Gurría José Ángel (1999). "*Situación actual y perspectivas de la banca de desarrollo en México*". Mercado de valores.

Huidobro Ortega, Alberto (2004). "*Objetivo y Estrategia para la Banca de Desarrollo Mexicana*". Gestión y Política Pública, V.XIII, No. 1, Primer Semestre, CIDE México D.F.

----- (2003). "*Garantías de crédito de la Banca de desarrollo: una nota para su análisis*". Gaceta de Economía # 16, ITAM, México D.F.

----- (2000). "*Economías de Escala y de Alcance en la Banca de Desarrollo Mexicana*". Gaceta de Economía # 11, ITAM, México D.F.

Hernández, T. Fausto (2003). *“La Economía de la Deuda Lecciones desde México”*. FCE. México.

Izaguirre, Maritza (2000). *“Presencia de la Banca de Fomento en el Nuevo Milenio.”* Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Keynes J.M. (1936). *“La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”*. FCE, México 2000.

Kregel, J. (1992). “Minsky’s <Two Price>Theory of Financial Instability and Monetary Policy: Discounting Versus Open Market Intervention”, en E. Fazzarri y B. Papadimitriou (eds), *Essays in Honour of Hyman Minsky*, E Sharpe, Armonk.

Levy. N (2001). *“Cambios institucionales del sector financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión”*. México 1960-1994”. Facultad de Economía, DGAPA; UNAM, México.

Ley Orgánica de Nafin 2002

Ley Orgánica de Bancomext 1986

Ley de Instituciones de Crédito 1990

Maydón Garza, Marín (1994). *“La Banca de Fomento en México Experiencia de Ingeniería Financiera”*. Nacional financiera y FCE, México D.F.

----- (1994). Banca de Menudeo. Nacional Financiera, Mercado de valores. Año LIV, Febrero, México D.F.

----- (1993). La Banca de Desarrollo como Inductora de la Banca Comercial. Nacional Financiera, Mercado de valores. Año LIII, Marzo, 1. México D.F.

----- (1993). Las Uniones de Crédito y la Desestatización. Financiera Nacional Financiera, Mercado de valores. Año LIII, Julio, 1 México D.F.

Martínez Ramón; Manrique Irma; y Bautista Jaime (1996). *“Crisis Económica ¿Fin del Intervencionismo Estatal?”* Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM México D.F.; Ediciones el Caballito.

Memoria del Seminario de Banca de Desarrollo, Vigencia y Perspectivas, y del Consejo Nacional de Representantes del Sinudet – Bancomext 2000. Banca de desarrollo Bailando en la Oscuridad. México D.F. 2001.

McKinnon. R.I (1974) *“Dinero y capital en el desarrollo económico”*. CEMLA, Estudios, México.

Minsky. H.P (1982). *Can "It" Happen Again?: Essays on Instability and Finance*. M.E. Sharpe Inc. Armonk.

Mantey. G. (2004). *"Políticas Financieras para el desarrollo en mercados imperfectos: Sugerencias para el caso mexicano"*. Revista Economíaunam numero tres, UNAM, México.

----- (1997) *"Lecciones de Economía Monetaria"*. UACPyP-CCH, UNAM, México.

Mantey. G y Levy. N (Coord) (2005). *"Inflación, crédito y salarios; nuevos enfoques de política monetaria para mercados imperfectos"*. Editorial, Porrúa. FES-ACATLAN. México.

----- (2003). *"Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizados"*. Editorial, Porrúa. DGAP, ENEP - ACATLAN. México.

Mantey. G y Levy. N (Comp.) (2002). *"Globalización Financiera e integración Monetaria, Una perspectiva desde los Países en Desarrollo"*. Editorial, Porrúa. DGAP, ENEP - ACATLAN. México

Manrique Irma y López González Teresa (coord.) (2005). *"Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del estado y de la desregulación económica en América Latina"*. Editorial, Porrúa. DGAPA, FES - ACATLAN. México.

Mansell Carstens Catherine (1995), revista de Comercio Exterior Bancomext, México.

Naranjo González Mauricio (1996). *"Elementos para diseñar un mercado financiero en México"* Inversión y Finanzas Bolsa Mexicana de Valores, Vol. 4 México DF.

N. Bebczuk Ricardo (2000) *"Información Asimétrica en Mercados Financieros"* Introducción y Aplicaciones; Primera Edición, Cambridge University Press.

Presidencia de la Republica, Plan Nacional de Desarrollo 1984 -1988; 1989 – 1994; 1995 -2000; 2001 -2006.

Presidencia de la Republica, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988; 1989-1994; 1997-2000; 2002-2004.

Renwick, F.B. (1971). *"Introduction to investments and Finance"*. Macmillan, Nueva York.

Ramires Solano Ernesto (2001) "*Moneda, banca y mercados financieros*" Pearson Educación, México.

Sales Carlos (2000). "*El Futuro de la banca de desarrollo en México*". Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Sánchez D. Alfredo (2001). "*Información asimétrica y mercados financieros emergentes el análisis de Mishkin*". Análisis Económico, Vol. XVI. 2do Sem. UAM México D. F.

Solís, Leopoldo (1997). "*Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*". Editores, México, Siglo, XXI.

Schumpeter, J.A (1974). "*The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit and the Business Cycle*". Oxford University Press.

Sánchez D. Alfredo (2001). "*Información asimétrica y mercados financieros emergentes el análisis de Mishkin*". Análisis Económico, Vol. XVI. 2do Sem. UAM México D. F.

Stiglitz J. (1997). "*La economía del sector público*". Ed. Antoni Bosch, segunda edición, Barcelona España.

Stiglitz J. y Weiss A. (1981): "*Credit rationing in markets with imperfect information*". American Economic Review 71,3.

Stiglitz J. (1993): "*The role of the State in Financial Markets*", World Bank.

Trejo Reyes Saúl (2000). La Banca de Desarrollo: *una visión prospectiva*. Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Tulio de Andrea (1973). "*Políticas operativas de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina*", Lima, ALIDE.

V. Iglesias, Enrique (2000). La Banca de Desarrollo en el Nuevo milenio: *visión desde un organismo multilateral de crédito*. Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Villareal Rene (2000). La Banca de Desarrollo: *palanca del financiamiento para el crecimiento*. Banobras; Federalismo y Desarrollo, Trimestre julio – Septiembre # 69. México D.F.

Wray, L.R (1998). "*Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*". Edward Elgar, Cheltenham.