



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO DURANTE EL
GOBIERNO DE LA ALTERNANCIA, 2000-2009

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN ECONOMÍA

P R E S E N T A :

GLORIA INEL AVILES RODRÍGUEZ

ASESOR: MTRO. GABRIEL GÓMEZ OCHOA

ENERO, 2011



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

“LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO
DURANTE EL GOBIERNO DE LA
ALTERNANCIA,
2000-2009”

AVILES RODRÍGUEZ GLORIA INEL

AGRADECIMIENTOS

A mis padres:

Imelda Rodríguez y Antonio Aviles, quienes gracias a su disciplina y esfuerzo, me educaron y enseñaron a vivir como hasta ahora... y se los agradezco.

A mis hermanos:

Aleyda, Karla y Tony, por apoyarme en todo momento y de todas las formas, los quiero por ser buenos hermanos pero sobre todo amigos y cómplices.

A mi esposo:

Jaime Álvarez, quien sin ser mi esposo en estricto sentido, me ha apoyado y amado desde hace casi 4 años.

A Lucero Romero:

Quien sin saberlo le dio otro sentido a mi vida. ¡Te Quiero Lu!

A mis amigos:

Angie, Laura, Carmen, Luis, Melisa, Lucero (otra vez) y muchos etcéteras, quienes vivieron junto a mí todo este proceso académico que aún no termina.

A mi nueva familia:

Don Jaimito, Kira, Juan, Jorge, Rosita y Rebeca, quienes se han vuelto parte de mi familia.

A mi asesor :

Gabriel Gómez Ochoa, a quien mucho estimo por saber guiarme y tenerme paciencia.

A mis profesores de universidad:

Éricka Arias, Gabriel Gómez, Enrique García Moisés, Isela Valdéz, Esperanza Ríos, Raúl Marín y Jorge Eduardo Isaac Egurrola, a quienes recuerdo por haberme transmitido más que conocimientos.

A mis sinodales:

Éricka Arias, Gabriel Gómez, Felipe Cruz, Kenya García y Maximino Sánchez, por ser excelentes maestros, y además testigos y jueces de mi trabajo.

*"Sólo cuando los hombres desesperan del futuro
están expuestos a perder la fe en el poder de la razón humana
para comprender y resolver sus problemas".*

(Anónimo)

La banca de desarrollo en México durante el gobierno de la alternancia, 2000-2009

Introducción	i
Capítulo I. La intermediación financiera	1
1.1 Los intermediarios financieros	1
1.1.1 Creación del dinero	4
1.1.2 Importancia del crédito	4
1.1.3 Fallas en los mercados financieros	6
1.2 La Intervención estatal	10
1.2.1 Fallas del Estado	11
1.2.2 Necesidad de la banca de desarrollo como intervención estatal	12
Capítulo II. La banca de desarrollo en México	17
2.1 Perfil de la banca de desarrollo	17
2.2 Antecedentes de la banca de desarrollo en México	20
2.3 Evolución de la banca de desarrollo	21
2.3.1 Modelo de sustitución de importaciones	22
2.3.2 Cambio de modelo económico y reformas posteriores	24
2.3.3 La banca de desarrollo dentro del sistema bancario 2000-2009	30
2.4 Debate en torno a la forma de operación de la banca de desarrollo	31
2.5 Fusión de Nafin y Bancomext	33
Capítulo III. La banca de desarrollo en los programas nacionales de financiamiento al desarrollo	36
3.1 Marco jurídico	36
3.2 Origen del Pronafide	38
3.3 Lineamientos de la banca de desarrollo en el Pronafide	41
3.3.1 Pronafide 2002	41
3.3.2 Pronafide 2008	45
3.3.3 Políticas al financiamiento aplicadas a partir de la crisis actual	47
3.4 Modelo de banca de desarrollo	49
Capítulo IV. Redimensionamiento de la banca de desarrollo	52
4.1 El tamaño del sistema bancario y de la banca de desarrollo en México	52
4.2 Estructura financiera de la banca de desarrollo	61
4.2.1 Balance general	62
4.2.2 Estado de resultados	66
4.2.3 Eficiencia financiera de la banca de desarrollo	70
4.3 Liquidación y creación de bancos de desarrollo	72
4.4 Fortalecimiento de los recursos humanos	73

Capítulo V. Fortalecimiento de la banca de desarrollo	77
5.1 Modernización del marco regulatorio	77
5.1.1 Proceso transparente de rendición de cuentas	78
5.1.2 Mayor autonomía de gestión	81
5.1.3 Mejoras del gobierno corporativo	83
5.2 Precisión del objetivo de la banca de desarrollo	85
5.2.1 Financiamiento a la población objetivo: Pequeñas y medianas empresas	87
5.2.1.1 Resultados de la encuesta de evaluación coyuntural del mercado de crédito	92
5.2.2 Financiamiento a la infraestructura	94
5.2.3 Financiamiento a la vivienda para la población de menores ingresos	96
5.2.4 Financiamiento al sector agropecuario	98
5.2.5 Financiamiento a través de microfinancieras. Bansefi	101
Conclusiones	105
Anexo estadístico	109
Bibliografía	115

INTRODUCCIÓN

Un sistema financiero tiene como función principal la asignación eficiente de recursos entre ahorradores y demandantes de crédito. Para ello se requiere de intermediarios financieros que capturen y canalicen dichos recursos y agilicen los procesos productivos. La intermediación formal surge como un mecanismo que suaviza las fallas del mercado —aunque no las desaparece por completo—, como la *información incompleta y asimétrica*, que deriva en problemas como la selección adversa y el daño moral, con el consecuente racionamiento del crédito. Estos problemas son relevantes ya que el crecimiento económico requiere de estabilidad y eficiencia financieras.

Ante los problemas de información y otras fallas de mercado, el Estado interviene creando bancos de desarrollo —entre otros mecanismos—, como una medida para cubrir aquella brecha que la banca privada deja de atender. La función concreta de la banca estatal o de desarrollo se manifiesta en los planes y programas nacionales.

Una de las dificultades que enfrentan las economías emergentes en la actualidad es la de obtener recursos para el crecimiento y desarrollo económicos. En México el sistema financiero —especialmente el sistema bancario— no ha tenido una actuación eficiente ya que ha destinado muy pocos recursos hacia las actividades productivas, aun siendo éste uno de sus objetivos principales. En décadas anteriores, el Estado se responsabilizó de la asignación de recursos hacia la industrialización del país a falta de iniciativa privada, pero en la actualidad se ha reducido la participación del Estado en la economía.

El objetivo del presente trabajo de investigación es revisar y analizar los lineamientos para la banca de desarrollo del Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (Pronafide) de los gobiernos de Vicente Fox (2002-2006) y Felipe Calderón (2008-2012), evaluar si sus objetivos se cumplieron o no durante el periodo establecido, y conocer las causas y consecuencias de dichos

resultados. Con lo anterior se pretende señalar el estancamiento del sistema bancario en México, especialmente el de la banca de desarrollo, analizando su situación y participación dentro de la economía.

Es importante estudiar los programas nacionales para detectar las fallas y mejorar los aspectos que han resultado positivos. De acuerdo con el Pronafide 2002 y 2008, la banca de desarrollo debe ser un instrumento *clave* para el financiamiento de sectores que no son atendidos por la banca comercial, y que además complementa a esta última. Para su correcta operación se plantea como necesaria una transformación, sin embargo, para el año 2010 la transformación que el Pronafide haría a la banca de desarrollo no ha favorecido del todo a la población objetivo, ya que se ha reducido su nivel de intermediación, lo que pone en duda la eficiencia de los programas o el compromiso del Estado en el momento de su ejecución.

La tesis del presente trabajo de investigación es que la transformación de la banca de desarrollo mexicana ha implicado la ejecución de una serie de medidas que, por el contrario, han tenido como resultado la reducción de su tamaño y un proceso de adecuación que no ha terminado, lo cual ha deteriorado el financiamiento en sus diversas formas. Esto contradice la misión y, especialmente, la potencialidad de dicha banca. Es por eso que resulta conveniente evaluar los resultados de las reformas planteadas en los Pronafide y comprender si se han conseguido o no las metas y objetivos propuestos para la banca de desarrollo. Por lo tanto, surge la pregunta: ¿cuál es el resultado de la transformación de la banca de desarrollo comenzada en el año 2000, tomando en cuenta su anterior proceso de “saneamiento”? La respuesta deberá tomar en cuenta los lineamientos oficiales establecidos fundamentalmente en el Pronafide.

El periodo de estudio se definió por tres aspectos fundamentales, el primero de ellos se relaciona con el periodo de saneamiento de la banca de desarrollo, que se supone abarcó de 1995 a 2000 —en el mandato del ex presidente Ernesto Zedillo—, así que a partir de este último año se esperaba una recuperación; e l

segundo es que el gobierno de la alternancia (con el Partido Acción Nacional) concibió a la banca de desarrollo como *principal herramienta para el financiamiento al desarrollo* y presumió de implantar grandes cambios en la misma; y finalmente el aspecto metodológico, ya que la factibilidad en la obtención de datos que ayudan a la investigación se da partir del año 2000.

La metodología utilizada se basa en el análisis cualitativo y cuantitativo del crédito que otorga la banca de desarrollo, tanto directo como por medio de segundo piso, revisando datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, del Banco de México y de los informes anuales de cada uno de los bancos.

Para exponer los resultados de la investigación, el trabajo se divide en cinco capítulos; en el primero se hace una revisión teórica acerca de la asignación de los recursos a través de los intermediarios financieros, la importancia de las funciones de las instituciones bancarias en el crecimiento económico y los problemas que se derivan de la información incompleta y asimétrica que prevalece en los mercados financieros; además se examina la intervención estatal como respuesta a la solución de problemas de información incompleta.

En el segundo capítulo se hace una breve revisión histórica de la evolución de la banca de desarrollo desde su aparición y se mencionan las modificaciones que ha tenido como producto de los cambios de modelos y políticas económicas implantadas en distintos gobiernos.

En el tercer capítulo se describe la concepción de la banca de desarrollo y se analizan las medidas establecidas en los Pronafide 2002 y 2008, correspondientes al gobierno de la alternancia política: Vicente Fox y Felipe Calderón.

En el cuarto capítulo se analiza el comportamiento de esta banca en los últimos diez años, en cuanto a su redimensionamiento: el tamaño que ocupa dentro del sistema bancario —en activos, financiamiento, personal y sucursales— y los resultados que obtuvo en la intermediación de recursos.

El quinto capítulo es una extensión del anterior, en el cual se analiza la política de fortalecimiento de la banca de fomento en dos aspectos: la modernización del marco regulatorio —gobierno corporativo, autonomía de gestión y transparencia—, así como la precisión de su función objetivo: el crédito a los sectores no atendidos por la banca comercial. El análisis se hace respecto a la cantidad y destino de su cartera de crédito. Posteriormente se incluye un breve apéndice con las principales conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO I. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

La intermediación financiera “es la ruta principal para la movilización de los fondos de los prestamistas a los prestatarios” (Mishkin, 2008), y surge como un mecanismo que suaviza las fricciones del mercado (fallas de mercado), tales como la *información incompleta*, los *costos de transacción* y el *riesgo*, con el resultado de una asignación de recursos más eficiente¹ (Hernández, 2003).

La intermediación bancaria, en particular, se da por medio de instituciones, y cumple funciones bien definidas: captación y asignación de recursos, administración de riesgos, genera y procesa información, y forma parte relevante del sistema de pagos. Dentro del sector bancario, la banca de fomento se ha concebido como uno de los principales instrumentos de política para el financiamiento al desarrollo, aunque muchas veces ésta no haya sido operada eficientemente, lo cual la ha llevado a un proceso de saneamiento y a una reestructuración que ha durado ya muchos años.

Las consideraciones teóricas acerca de la necesidad de intermediarios financieros como clave en el funcionamiento de la economía son extensas, algunas de ellas reconocen la intervención estatal en los mercados financieros y sus consecuentes fallas, debido a que el mercado no es el único que puede presentarlas.

1.1 LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

En un modelo tradicional Arrow-Debreu, la asignación de los recursos es eficiente: las empresas y las personas actúan sin problemas en sus relaciones financieras (Hernández, 2003), así que es innecesaria la existencia de los intermediarios financieros. Sin embargo, la realidad demuestra que los agentes enfrentan problemas para adquirir por ejemplo un crédito, ya que la mayoría de las veces el prestamista no cuenta con la información suficiente para proporcionarlo. Por tal razón es necesaria la

¹ En el presente trabajo de investigación se entenderá a la „eficiencia“ desde el punto de vista neoclásico, en donde el resultado obtenido es un mayor rendimiento o beneficio a un menor costo posible, de no ser así se señalará en cada caso.

intermediación financiera, ya que de ese modo es más factible obtener y procesar información de una cantidad considerable de agentes y tomar mejores decisiones².

El proceso del financiamiento tiene que realizarse, de acuerdo con lo anterior, por medio de los intermediarios financieros (IF). Dicho financiamiento puede realizarse mediante la adquisición de activos financieros, que en el caso del prestatario sería un instrumento de deuda (Modigliani, 1996).

La teoría sobre la intermediación financiera ha hecho gran aportación al estudio de la asignación de los recursos, incluyendo las ya mencionadas “fricciones”, y cuestionando los supuestos neoclásicos de mercados perfectos e información completa, en los cuales se resuelven eficientemente los problemas de información. De acuerdo con el enfoque de la intermediación financiera, los IF pueden diversificar los costos de operación más fácilmente que los individuos (Hernández, 2003), y abaratan la producción de información de dos fuentes:

- a) Desarrolla habilidades especiales para interpretar señales de cualquier tipo, pero que no son aparentes.
- b) Explota el recurso de utilizar y reutilizar la información en todos sus ámbitos, entre clientes y el tiempo.

Es necesario subrayar el hecho de que las “fricciones” o fallas de mercado, no desaparecen con la llegada de los IF, simplemente se suavizan.

Los IF constituyen una respuesta del propio mercado, por parte de los agentes privados, ante las imperfecciones del mismo; dichos IF pueden ser bancarios (bancos comerciales y de desarrollo) y no bancarios, que incluyen las Sofoles (Sociedades Financieras de Objeto Limitado), Sofomes (Sociedades Financieras de Objeto Múltiple), arrendadoras financieras, empresas de factoraje, etc.

² Hernández Trillo menciona una parábola en donde una persona que necesita un préstamo para innovar o ampliar su actividad productiva (suponiendo que no existen intermediarios financieros, o no están tan cercanos) le pedirá prestado a las personas de su localidad que conoce y que lo conocen. Esas personas podrán saber cuál es su riesgo debido a que cuentan con información. Sin embargo, si decide ir a otro poblado, ni él ni las otras personas tienen información, y le será difícil al individuo obtener un préstamo.

Los bancos son instituciones financieras que aceptan depósitos y efectúan préstamos³, entre otros servicios financieros, son los intermediarios más importantes dentro de los mercados financieros y para la economía por diversas razones:

- Asignan recursos al proveer un canal para vincular a quienes desean ahorrar con aquellos que quieren gastar ya sea en consumo o inversión; es decir, agilizan los procesos de producción adelantando un ingreso futuro para el gasto presente, por medio de la deuda.
- Disminuyen los costos de transacción entre agentes económicos, ya sea individuos, empresas o gobierno.
- Contribuyen a la administración, transformación y transferencia de riesgos al transformar activos; esto ante la presencia constante de incertidumbre.
- Desempeñan un importante papel en la determinación de la cantidad de dinero en la economía y en el manejo del sistema de pagos.
- Han sido fuente de rápida innovación financiera que continuamente expande las vías por las que el público puede invertir sus ahorros.

Los bancos entran en contacto con la población captando recursos de los ahorradores (agentes superavitarios), desde pequeños ahorradores hasta grandes empresas que de otra manera no podrían colocar sus recursos en un uso más productivo y canalizándolo a quienes demandan crédito (agentes deficitarios) para inversión, vivienda, consumo, etc. De esta manera el intermediario financiero puede crear un dinamismo económico movilizandolos recursos ociosos a usos productivos. Se dice que “la intermediación financiera acelera el desarrollo económico porque adapta los instrumentos de captación de recursos a las preferencias del público ahorrador y canaliza estos recursos de acuerdo con las necesidades de las unidades productoras, [...] y favorece la generación de ahorros y su inversión productiva, evitando el atesoramiento en activos improductivos” (Mántey, 1997:25).

³ El artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito señala a las instituciones que integran al sistema bancario mexicano: Banco de México, banca múltiple, banca de desarrollo, fideicomisos públicos y organismos auto regulatorios bancarios.

1.1.1 Creación de dinero

Los bancos obtienen sus recursos por la vía de depósitos a la vista, de ahorro y a plazos. Su relevancia deriva de su tamaño y en el hecho de que sus obligaciones en forma de depósitos a la vista representan una parte importante del medio circulante. Según Sayers (1938), el interés especial en las actividades bancarias se debe a la naturaleza monetaria del pasivo de los bancos representado por los depósitos, es decir, con los depósitos se pueden generar préstamos los cuales serán activos para el banco y una deuda (pasivo) para quien adquiere el préstamo. De ahí que la generación de activos sea una la razón de ser del negocio bancario y una fuente de ingresos o ganancias para estos IF.

Cuando el banco toma parte de los depósitos para destinarlos a préstamo a otros clientes, la mayoría de las veces existe una proporción mayor de los préstamos en proporción a los depósitos, es decir, los billetes y moneda de curso legal sirven en una menor proporción con respecto a las transacciones totales. Lo anterior se basa en la improbabilidad de que todos los clientes retiren al unísono sus ahorros (Mántey, 1997). Los préstamos otorgados por la banca deberán ser retornados por los prestatarios, al plazo acordado, para que el banco pueda responder a los derechos de los ahorradores. De lo contrario el banco incurriría en problemas de liquidez, debido a la moratoria de sus prestatarios. Sayers (1938) describe al proceso de creación de depósitos bancarios como “un intercambio de derechos”, en donde el banco inyecta liquidez a la economía creando dinero aunque no emita directamente dinero fiduciario⁴.

1.1.2 Importancia del Crédito

Existen teorías que enfatizan la importancia del crédito en la economía. La teoría del circuito –poskeynesiana señala que *ninguna producción en una economía monetaria es posible a menos de que los bancos hagan ciertos anticipos a las empresas* (Lavoie,

⁴ El dinero fiduciario es aquel emitido por el Estado y que tiene el respaldo de la confianza que representa dicha emisión (Mántey, 1997:18), en este caso, se hace referencia a que no se fabrica dinero como tal, sólo se inyecta liquidez a la economía.

1996). Esto sugiere que los bancos pueden responder a la demanda de créditos o al menos a una parte, ya que tienen la posibilidad de aglutinar montos suficientes de dinero que deposita el público y con él adelantar capital a empresas o personas que lo requieren para consumo, ya sea para pago de deuda o inversión. Para la teoría del circuito, el dinero es endógeno, cuya condición no es un asunto de instituciones (como el papel del Banco Central y su política monetaria), más bien es una necesidad lógica al analizar cómo el crédito monetario se integra a la producción de la economía⁵.

Minsky señala que las empresas operan hoy con obligaciones de pago heredadas del pasado, y su inversión en el presente determina las obligaciones que enfrentarán en el futuro (Minsky 1982, citado en Mántey 1997). Para invertir o pagar sus deudas, las empresas cuentan con tres fuentes de recursos: utilidades, activos y financiamiento bancario o por medio del mercado de valores (renegociación o reestructuración de pasivos). Las deudas dependen en gran medida de las utilidades futuras, de las cuales depende también la inversión, es decir, *la estructura de las deudas condiciona la inversión*. Suponiendo que la mayoría de las empresas se encuentran con un problema de endeudamiento sin solventar, *la disponibilidad de dinero a bajo costo podría evitar un colapso financiero* (riesgo sistémico, que se verá más adelante), de ahí la importancia del comportamiento de las instituciones financieras.

Para Minsky, las empresas pueden ser de tres tipos: a) *empresas financieramente cubiertas*, aquellas cuyos ingresos exceden a sus obligaciones y no requieren financiamiento adicional; b) *empresas especulativas*, aquellas que en un principio sus obligaciones exceden a sus ingresos y que necesitan financiamiento adicional, pero en una etapa posterior generan suficiente ingreso para cubrir sus obligaciones; y c) *empresas Ponzi*, las cuales necesitan financiamiento para pagar tanto sus obligaciones como los intereses devengados (Mántey, 1997:180). Cada una de ellas resiente el grado de inestabilidad financiera, pero en el caso de las empresas especulativas y las

⁵ La endogeneidad del dinero hace referencia a su capacidad para influir en la dinámica económica, a diferencia de la concepción neoclásica –y monetarista– la cual considera al dinero como neutral.

Ponzi que predominan en los sistemas financieros frágiles, dependerán indefinidamente de financiamiento no sólo para cubrirse sino también para sobrevivir.

Debido a que la mayoría de las empresas pequeñas y medianas no siempre logra autofinanciarse, y tampoco tiene oportunidad de obtener financiamiento por medio del mercado de valores, recurre a la deuda por medio del *crédito bancario*; sin embargo, para que a una empresa se le otorgue un crédito es necesario que el banco verifique que tenga la suficiente solvencia para hacer frente a tales obligaciones en un futuro, que garantice flujos de efectivo o que disponga de una garantía o colateral.

De acuerdo con Minsky, el endeudamiento creciente de las empresas permite incrementar la rentabilidad de los proyectos, o bien puede ser el origen de la degradación de su estructura financiera (Rochon, 2005). Entonces ¿qué pasa con este tipo de empresas si la disponibilidad de crédito les está restringida?, recurrirán a otras fuentes de financiamiento, como los proveedores, y en el escenario menos optimista seguramente quebrarán. De ahí la importancia del crédito bancario, no sólo para las empresas pequeñas y medianas, sino para la economía en general.

1.1.3 Fallas en los mercados financieros

La teoría de las fallas de mercado surge dentro de la economía del bienestar con argumentos microeconómicos que justifican la intervención del Estado para mejorar la asignación de los recursos. Surge de igual forma como crítica que cuestiona la falta de realismo de los modelos competitivos, y pone en duda el principio clásico de acuerdo al cual la conducta egoísta del individuo permite maximizar sus beneficios (Ayala, 1996). Esta teoría postula que la economía, conducida sólo por las fuerzas del mercado, no es necesariamente eficiente. Para que los mercados sean eficientes requieren cumplir ciertas condiciones: a) competencia perfecta; b) absorción instantánea de la tecnología; c) información completa; d) ausencia de mercados segmentados y costos de transacción; y e) ninguna externalidad (De la Cruz, 1996: 31). Si estas condiciones se satisfacen, todas las transacciones entre productores y consumidores conducirán a la

economía a una posición óptima de Pareto; pero si una o más condiciones no se cumplen, los mercados operarán ineficientemente. La falla que más afecta a los mercados financieros, y al sistema bancario, es la *información incompleta y asimétrica*.

Stiglitz menciona que no hay un óptimo de Pareto debido a que la información es un *bien público*, éste tiene dos características: “el consumo del bien por un individuo no disminuye el consumo del mismo bien por otro individuo, y es imposible excluir a alguien del consumo de este bien” (Stiglitz citado en De la Cruz, 1996). De igual forma señala que con falta de información los mercados financieros serán imperfectos (con competencia imperfecta), debido a que en la mayoría de los países la competencia en el sector bancario es limitada. Estas fallas implican que se presenten problemas como selección adversa y daño moral, que a su vez conducen al racionamiento del crédito.

Contrario al argumento de la teoría neoclásica convencional, es prácticamente imposible que los consumidores y productores conozcan la naturaleza y los precios de todos los bienes, ya que la información es incompleta y se encuentra distribuida desigualmente entre los individuos, produciendo cambios notables en su conducta. Debido a esto, obtener y procesar información resulta costoso. Las asimetrías de información en los mercados financieros generan dos tipos de relaciones: prestatario/prestamista y banco/depositante, y con ello dos tipos de problemas: selección adversa y daño moral (Ayala, 2002).

La *selección adversa* (o información oculta), ocurre antes de que el banco prestamista otorgue el crédito, ya que el prestatario está incentivado a ocultar información importante que le indique al prestamista si el proyecto es bueno o malo y si es sujeto de crédito o no. El banquero sabe que hay posibles prestatarios malos pero no los distingue, así que modificará la tasa de interés de acuerdo al nivel de riesgo y hará un promedio. El mecanismo es el siguiente: el prestatario bueno estará dispuesto a tomar una tasa de interés r^* , mientras que el prestatario malo aceptará una tasa de interés más alta, r' , debido a que sabe que su riesgo es alto, entonces $r^* < r'$. Pero el prestamista, al desconocer qué proyecto es el menos riesgoso, fija una tasa intermedia

\tilde{r} ($r^* < \tilde{r} < r'$), que no será aceptada por el prestatario bueno, sino por el prestatario malo, la cual por ser menor a r' no reflejará su verdadero nivel de riesgo. Esto paradójicamente desplaza a los buenos sujetos de crédito, quedándose únicamente los malos a un riesgo mucho mayor (Hernández, 2003).

El *daño moral* (o acción oculta) ocurre una vez hecho el crédito, cuando el agente prestatario utiliza los fondos prestados para un proyecto distinto al contratado con el principal prestamista, ya que dicho proyecto puede ser más riesgoso que el primero pero al mismo tiempo más rentable, es por eso que hay incentivos para la desviación de recursos. Si funciona el proyecto más riesgoso, el prestatario ganará más y pagará una tasa de interés de menor riesgo, en cambio, si no funciona no paga el préstamo y pierde poco. El prestatario no sólo comete daño moral, también lo puede hacer un banco en su condición de receptor de depósitos, esto es cuando el depositante no puede distinguir entre bancos buenos y malos, y tiende a orientarse hacia aquellos que le ofrecen tasas de interés pasivas más altas en una lucha por su participación en el mercado (ya la, 2002). Los administradores o dueños de los bancos tienen incentivos para realizar acciones encubiertas que los beneficien a expensas del depositante, como puede ser una inversión muy riesgosa en valores que al final ponga en riesgo la salud financiera del banco.

Por lo tanto, la selección adversa la comete el banco prestamista por tener información incompleta, y el daño moral lo puede realizar el sujeto del crédito prestatario con el desvío de recursos, o un banco al no asegurar los recursos depositados.

Los problemas de información son difíciles de eliminar, otra forma de aminorarlos, además de la existencia de IF, y de acuerdo con Hernández (2003), es que se realicen *contratos de deuda completos*. Otros mecanismos para corregir estos problemas pueden ser *la reputación, las garantías, el control corporativo y el compromiso*⁶; no obstante, la mayoría de los prestatarios, como las PyMes, no cubren tales requisitos.

⁶ Véase Mishkin (2008), capítulo 8.

Ante los problemas existentes en las relaciones crediticias como la selección adversa y del consecuente daño moral, surge *el racionamiento del crédito* como forma de control del riesgo. Éste plantea la escasez relativa de crédito, la cual impacta negativamente a la actividad económica, tanto en el sector productivo como en el financiero aunque con consecuencias distintas, sobre todo en aquellos agentes económicos que no tienen el respaldo de una garantía o colateral. Entonces, la manera como se asigna el crédito debe reflejar los aspectos importantes de la naturaleza del deudor, dicha escasez provoca un natural racionamiento del crédito, el cual ha desarrollado dos paradigmas: el mecanismo de precios y el racionamiento vía cantidad de fondos prestables (Hernández, 2003). El primer mecanismo usado para racionar el crédito vía precios consiste en alterar uno de los componentes de la tasa de interés, que es la *prima de riesgo*⁷. Normalmente la tasa de interés hacia un determinado crédito es estandarizada pero varía de acuerdo al prestatario, ya que no todos tienen el mismo riesgo de incumplimiento, es aquí donde la modificación de la prima de riesgo puede incrementar la tasa de interés. Existen empresas –por ejemplo que por su tama o están sujetas al escrutinio del mercado y con ello a una mejor valuación de su riesgo, así que en la práctica este tipo de racionamiento es aplicable a las empresas grandes; sin embargo las empresas pequeñas no están sujetas a mecanismos adecuados de mercado, entonces debe optarse por el segundo mecanismo de racionamiento de crédito que consiste en la reducción del crédito en términos de cantidad.

Una implicación que tiene el mecanismo vía precio es que si se incrementa la tasa de interés se agudiza el problema de selección adversa, ya que se financian proyectos más riesgosos. En circunstancias de incertidumbre ésta no es una buena política. Los bancos podrán maximizar sus ganancias racionando el crédito con la misma tasa de interés, pero con un monto más bajo de préstamo, a pesar de que no se satisface toda la demanda.

⁷ La tasa de interés nominal de acuerdo con Irving Fisher está determinada por cuatro componentes: *componente real, inflación esperada, prima de liquidez y prima de riesgo*. Hernández, 2003.

La selección adversa y el daño moral llevados a una escala macroeconómica pueden resultar en riesgo sistémico y con ello en quiebras bancarias, por ejemplo. Dichos problemas son iniciados por contagios de carácter real o ficticio. Los contagios (o corridas) por razones ficticias se pueden presentar por seguir información falsa o incorrecta, generándose comportamientos de manada⁸ (Puyana, 2000). En cuanto al contagio real, puede ser cometido por bancos, debido a su carácter vulnerable por el hecho de estar interrelacionados (Díaz-Alejandro, 1995). Ejemplo de ello es la relación banco/depositante, si el banco falla las pérdidas en algunos depositantes incitarían a que otros retiren sus recursos aún cuando se encuentren depositados en bancos financieramente sanos, la búsqueda inmediata de liquidez y los retiros masivos concluirán en una quiebra producida por una *profecía autocumplida* con bases reales.

Recordemos que los bancos son los IF más importantes en la mayoría de las economías y que si una parte de ellos llegase a quebrar, el sistema de pagos se colapsaría. En muchas crisis bancarias el Estado es quien interviene para preservar dicho sistema, asegurando a los depositantes.

1.2 LA INTERVENCIÓN ESTATAL

La intervención del Estado ha sido tema de debate a lo largo de la historia económica, en cuanto a su eficiencia, para mejorar la asignación de recursos y elevar el bienestar social. En la economía clásica, el mercado es considerado el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y la participación del Estado llega a ser contraproducente. El argumento principal es que la competencia y la motivación para maximizar las ganancias conducen a la maximización del bienestar social. Con lo anterior, no es necesaria la intervención del Estado porque la economía de mercado por sí misma alcanza los mejores resultados, tanto para los individuos como para la

⁸ Jaime Puyana señala que el comportamiento de manada (o en masa) lleva a los inversionistas financieros a que sus percepciones -correctas o no- sobre posibles dificultades, se propaguen a otros países. De la misma forma, las actitudes en masa de los depositantes o banqueros redundan en consecuencias, la mayoría de la veces, negativas para la economía en general.

sociedad, y una posición de equilibrio paretiano⁹. En términos generales, la coordinación económica entre individuos y mercados se logra sin necesidad de llegar a arreglos institucionales (Ayala, 1996), como son: la planificación, políticas públicas, regulaciones, prohibiciones, etc.

En la economía neoclásica, es permisible la coexistencia del mercado con el Estado para la asignación de los recursos cuando las fallas de mercado le impiden llegar al equilibrio, por ejemplo, cuando se presenta competencia imperfecta, y es estrictamente necesario. Así se reconoce que los mercados no necesariamente producen una asignación de recursos económicamente eficiente y una distribución socialmente justa (Ayala, 1996). Es por ello que el Estado debe asignar recursos a aquellos agentes que no les es suficiente y con ello poder alcanzar un punto de equilibrio general.

La teoría de las fallas de mercado cuenta con argumentos microeconómicos que justifican la intervención del Estado dentro de la economía para mejorar la asignación de los recursos. Esta teoría postula que el papel del gobierno en la producción, regulación e intervención en la economía (además de conducir la política macroeconómica y de establecer la estructura legal) depende de qué tan eficientes sean los mercados (De la Cruz, 1996). Las formas en que puede intervenir el Estado son: regulaciones, supervisión, políticas económicas, normas legales e intervención directa, como los bancos públicos –de desarrollo .

1.2.1 Fallas del Estado

El Estado, al ser también un mecanismo de asignación de recursos, no está exento de crear efectos negativos en dicha asignación y con ello generar fallas por diferentes causas. La *Escuela de la elección pública* sostiene que el Estado puede fallar porque “los burócratas buscan maximizar el tamaño del presupuesto y de sus funciones más allá del nivel socialmente necesario y económicamente eficiente” (Ayala, 1996: 40).

⁹ El equilibrio de Pareto señala que todo cambio debe beneficiar a alguien sin perjudicar a ninguna otra persona (Ayala 1996: 38).

Esta teoría admite dos posibilidades:

- 1) Las intervenciones públicas tienen consecuencias negativas, entonces hay que evitarlas y dejar que el mercado asigne los recursos;
- 2) Las intervenciones generan efectos negativos, pero en algunos casos se justifican más que los mercados.

Las principales fallas en que el Estado puede incurrir son dos: los *problemas de información*, que generan sobreproducción o subproducción de bienes públicos¹⁰, y la elección de inversiones públicas ineficientes y socialmente inequitativas. En este contexto, el Estado también enfrenta los mismos problemas de la eficiencia económica, como por ejemplo, la *ineficiencia* de tres elementos: los programas de *gasto público*, la operación de las empresas p b licas y la recaudación de ingresos por medio de impuestos .

1.2.2 Necesidad de la banca de desarrollo como intervención estatal

Cuando las fallas del mercado no se pueden resolver sólo con la regulación o supervisión, la intervención del Estado toma forma, incluso en la creación de empresas. En el caso de los bancos de desarrollo, estos surgen con el objetivo de lograr un mayor financiamiento al desarrollo, teniendo en cuenta que los IF privados no siempre pueden cumplir con las funciones de una intermediación profunda y extendida¹¹, porque no están dispuestos a utilizar sus recursos para financiar proyectos cuyos riesgos son altos, o sus periodos de maduración son largos (Ayala, 2003).

Para Titelman (2003), la existencia de fallas de mercado, como la información asimétrica y segmentación endógena del crédito, han justificado la existencia de la banca de desarrollo pública. Señala que la presencia de mercados segmentados¹² se

¹⁰ Un bien es un *bien público* (puro) si, una vez producido, no es posible impedir a nadie que se beneficie de él.

¹¹ Tales funciones son: la identificación de inversiones rentables, movilizar recursos para financiar actividades económicas, vigilar el manejo adecuado de los recursos, reducir costos -como los que implican la obtención de la información-incrementar confianza en los agentes, etc. Ayala (2003:306).

¹² Los mercados de crédito son segmentados cuando algunos sectores obtienen créditos a tasas de interés real bajas -aunque a veces racionados-, en tanto que los sectores menos favorecidos obtienen fondos en mercados de crédito informales, caros e inestables.

deriva de un menor acceso al crédito por parte de las PyMEs, agricultores pequeños y jóvenes sin historial crediticio pero con proyectos innovadores. Esto hace que la banca de desarrollo pueda desempeñar una función importante en el fomento productivo ya sea facilitando el acceso al financiamiento a agentes excluidos de este proceso y/o como catalizador e impulsor de nuevas modalidades de intermediación financiera (Titelman, 2003: 15).

Aunque la intervención gubernamental es necesaria, se considera únicamente de carácter temporal. McKinnon (1974) sostuvo que la segmentación del mercado, sobre todo en países en desarrollo, se debió en parte a la política gubernamental que estableció topes máximos a las tasas de interés, al encaje legal y a las políticas crediticias selectivas, entre otras. Del mismo modo, Calderón (2005) señala que las ideas detrás de las reformas al sistema financiero coinciden con las de McKinnon, debido a que la existencia de mercados segmentados, la insuficiencia de ahorro y el lento crecimiento, se explicaba por la intervención de los gobiernos en los mercados financieros. De acuerdo con este esquema desregulatorio, el Estado no segmentó a los mercados a propósito, sino que lo hizo de manera indirecta al actuar sobre el mercado; por lo tanto, se requería una menor intervención estatal y eso implicaba menor asistencia del gobierno hacia la banca de fomento y por lo tanto de esa banca hacia la población que lo requería.

Según la teoría convencional, la intervención directa del Estado por medio de la banca de desarrollo se concibe como un mecanismo de última instancia y no como la primera acción del gobierno (Ayala, 2003), tampoco debería ser permanente. De acuerdo con lo anterior, la banca de desarrollo debe limitarse a mantener ayuda en el tiempo en que dure el programa de reestructuración de las empresas hasta que puedan ser competitivas y aceptadas por un banco comercial. En este sentido, Cotler (2001) sostiene que la constitución de una banca de segundo piso podía garantizar que la intervención pública se constituyera en una intervención de carácter temporal, generando vínculos que posibilitarían la eliminación paulatina de los problemas de

información asimétrica que dan lugar a las barreras de entrada en la asignación del crédito de la banca privada.

Con respecto a lo señalado por Cotler, existen diversas implicaciones, ya que un banco de desarrollo tratará de lanzar a un agente hacia los IF privados, sin embargo, la incertidumbre y situación económica particular de cada mercado impedirá que algunos agentes logren tal objetivo. Pensar que cada individuo atendido por la banca de fomento, o por la banca comercial por segundo piso, será finalmente aceptado sería afirmar que las fallas de mercado pueden desaparecer en un cierto momento. En el mismo sentido, si se toma en cuenta que una crisis financiera agudiza los problemas como selección adversa, daño moral y racionamiento del crédito, es indispensable la presencia del Estado en forma de banca de fomento.

Pero, con la existencia de la banca de desarrollo ¿se terminarían las fallas de mercado que la hacen necesaria?, Evidentemente no, ya que tales fallas dependen de muchos otros factores, difíciles de controlar por el Estado. Las instituciones financieras internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc., se han interesado en la reducción y/o control de fallas tanto del mercado como del Estado en el aspecto del financiamiento al desarrollo. Desde el año 2001, el FMI comenzó a emitir recomendaciones al gobierno mexicano para una correcta funcionalidad y eficiencia de los bancos de desarrollo, considerando la inestabilidad financiera internacional. Un análisis del sistema financiero mexicano [Country Report de 2006] afirma que:

“Los bancos de desarrollo sufren de una inherente tensión en la promoción del acceso a los servicios financieros tanto a las familias como a las empresas subatendidas¹³....Desde que comenzaron a recibir depósitos, también representaron una fuente adicional de vulnerabilidad para el sistema financiero. Para superar esta tensión, la FSAP [Financial System Stability Assessment Update, del 2001] recomienda una reforma basada en la separación de los

¹³ La traducción se hace de la palabra „underserviced”.

*subsidios y del financiamiento, consolidando a los bancos de desarrollo, y gradualmente transformándolos en una Agencia de Desarrollo”.*¹⁴

No se debe olvidar que los bancos de desarrollo funcionaron, y algunos continúan haciéndolo, mediante operaciones de banca tradicional, como la recepción de depósitos. Esta posibilidad de crear dinero a través de los depósitos bancarios es la razón de ser de los bancos y la clave para la posible expansión de la disponibilidad crediticia cuando la economía así lo requiera. La figura de Agencia de Desarrollo fue bien aceptada en México; se profundizará en esto en próximos capítulos.

La importancia de la banca de fomento en la actualidad es en definitiva distinta a la concebida durante su creación en México, debido a las fallas en que el Estado incurrió en años anteriores y al presente modelo económico que reduce su participación en la economía, dándole un sentido escueto a sus funciones. El papel de la banca de desarrollo es claro, lo que no es claro es la forma de proceder de los responsables de esa política económica, llámese secretarios, directores, presidentes, etc., quienes por ser representantes del Estado deben y debieron en su momento conducirla por sus propios principios o por su razón de ser. Además, el éxito de la banca de fomento no depende de los programas mismos sino de los responsables de su aplicación.

En este sentido, Manrique (2007:103) sostiene que “... la compensación de las fallas del mercado financiero debe ser crucial para romper el círculo vicioso que impide financiar actividades productivas y salir de la crisis, y es ahí donde debe ubicarse el papel a desempeñar por los bancos de desarrollo”.

Finalmente, se puede afirmar que por sus características, un banco es el único intermediario financiero capaz de crear dinero sin emitirlo por medio del otorgamiento del crédito, variable importante para el crecimiento económico; sin embargo no se trata de una tarea sencilla como pareciera, ya que se debe hacer en un marco de eficiente administración de activos. Es indiscutible que todos los bancos enfrentan problemas debido a la presencia de información incompleta y asimétrica, lo que ocasiona más

¹⁴ IMF Country Report No. 06/350, October 2006. *México: Financial System Stability Assessment Update*. Pg.16. Traducción propia.

fricciones en el negocio bancario. Las fallas de los mercados se agravan con la inestabilidad macroeconómica que generan las crisis financieras.

El Estado también puede incurrir en fallas ya que los representantes y autoridades gubernamentales que implementan políticas económicas tienen incentivos para desviar recursos o para invertirlos de manera ineficiente, es por eso que debe existir una sinergia entre Estado y sector privado, de ahí la existencia de regulaciones al sistema financiero, supervisiones y hasta la creación de bancos estatales que buscan el desarrollo económico. Estos bancos no pretenden desplazar a la banca privada, sólo la complementan; no obstante, si ninguna realiza sus funciones como debiera habrá un abandono principalmente del sector productivo.

Si las instituciones de desarrollo dejaran de ser bancos para convertirse en agencias de desarrollo, las repercusiones serían costosas en términos del desarrollo económico, objetivo de su creación.

CAPÍTULO II. BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO

La intermediación financiera es imprescindible para el buen funcionamiento de la economía, ya que es necesaria para la disposición de recursos que financien las actividades productivas. No obstante, dicha intermediación puede no ser eficiente, debido a la presencia de información incompleta en los mercados financieros, la cual crea problemas como la selección adversa, el daño moral, el racionamiento del crédito y en última instancia el riesgo sistémico. No sólo falla el mercado, también lo hace el Estado; esto muchas veces cuestiona la existencia de la banca de desarrollo, que puede ser sujeta de debate sobre la función que debe cumplir como institución financiera.

Debido a que el actual contexto económico, político, social y sobre todo ideológico, es distinto a la época en que se constituyó la banca de desarrollo, es necesario revisar su evolución para entender su situación actual, desde su relevancia en el sistema financiero mexicano a mediados del siglo XX, cuando fue un motor de financiamiento para la industria, así como en su proceso de reforma a finales de los años ochenta, que conllevó a su modificación operativa, convirtiéndola en banca de segundo piso y sometiendo parte de su financiamiento a las decisiones del sector privado.

2.1 PERFIL DE LA BANCA DE DESARROLLO

En términos generales, un *banco de desarrollo* es aquel que financia, algunas veces a una tasa de interés inferior a la del mercado, proyectos cuya finalidad es promover el desarrollo económico de un determinado sector, región o país. La Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 30, define a las instituciones de banca de desarrollo como:

“... entidades de la administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito...”

“...tienen como objeto fundamental *facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales*, así como *proporcionarles asistencia técnica y capacitación* en términos de sus respectivas leyes orgánicas. [...] *deberán preservar y mantener su capital*,

garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la *canalización eficiente, prudente y transparente de recursos*". *Párrafo adicionado DOF 24-06-2002*¹⁵

El Banco de México define a la Banca de Desarrollo de la siguiente manera:

"Las Instituciones de banca de desarrollo (Sociedades Nacionales de Crédito), son entidades de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo fin es *promover el desarrollo de diferentes sectores productivos del país* conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo"¹⁶.

Con el propósito de lograr un mayor financiamiento para el desarrollo económico, en 1926 se crearon en México las Instituciones Nacionales de Crédito¹⁷, al fundarse primero el Banco Nacional de Crédito Agrícola, paralelamente a los bancos comerciales y para complemento de éstos.

Actualmente operan los siguientes Bancos de Desarrollo (S.N.C.) y una Financiera Rural, organismo descentralizado:

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras), 1933.

Tiene por objeto "*financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos*", así como coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos federal, estatal y municipal. Art. 3 Ley Orgánica Banobras. Es la segunda S.N.C. más grande de México y con mayor antigüedad.

- Nacional Financiera, S.N.C. (Nafin), 1934.

Tiene por objeto promover el ahorro y la inversión, así como "*canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industria*"¹ y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. Art. 2 Ley orgánica Nafin. Es la institución más grande en cuanto a activos.

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (Bancomext), 1937.

Está facultado para: I. Otorgar apoyos financieros; II. Otorgar garantías de crédito y las usuales en el comercio exterior; III. Proporcionar Información y asistencia financiera a los productores, comerciantes,

¹⁵ La fecha de adición del párrafo al artículo, en 2002, denota la implementación de reformas ya mencionadas en los últimos Planes Nacionales de Desarrollo y también da cuenta de la preocupación porque prevalezca la salud financiera de los bancos de desarrollo, tema que se tratará en capítulos posteriores.

¹⁶ Definición del Banco de México, véase página electrónica de Banxico.

¹⁷ Ésta figura cambió a "Sociedad Nacional de Crédito" en 1982, con motivo de la nacionalización de la banca.

distribuidores y exportadores, en la colocación de artículos y prestación de servicios en el mercado internacional; etc. Art. 6 Ley orgánica de Bancomext.

- Banco Nacional del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Mexicana, S.N.C. (Banjercito), 1947.

Tiene por objeto otorgar apoyos financieros a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos. Art. 3 Ley orgánica de Banjercito. Está facultada para “*apoyar financieramente a los miembros de las Fuerzas Armadas, para el ejercicio de sus profesiones o actividades productivas, no incompatibles con la función militar*”. Art. 6 Ley orgánica de Banjercito.

- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi), 2002.

Presta el servicio de banca y crédito en su carácter de SNC, en apoyo de las políticas de desarrollo nacional, art 2, Decreto por el que se transforma el Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal) en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Es creado en 2001 y adopta funciones del Pahnal apoyando al proceso mediante el cual las entidades de ahorro y crédito popular se transformen en intermediarios regulados.

- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF), 2001.

Tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social. Art. 2 Ley orgánica de SHF.

Sustituyó al Banco de México como fiduciaria en el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), y fue creado en 2002 con el propósito de conjuntar los esfuerzos de los sectores público, privado y social para mejorar la cobertura y calidad de la vivienda mediante créditos y garantías. Opera exclusivamente como segundo piso.

- Financiera Rural¹⁸, 2002.

Tiene como objeto coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural. Art. 2 Ley orgánica de Financiera Rural. Surgió en 2002, año en que sustituyó al Sistema Banrural, apoyando a los sectores agrícola, pesquero y forestal.

¹⁸ Financiera Rural nace bajo la figura de Organismo Público Descentralizado; a pesar de que Financiera Rural no es un banco, se incluirá en la investigación debido a que el Pronafide menciona su relevancia en el proceso de financiamiento a la población objetivo.

En la Ley orgánica de cada uno de estos bancos excepto la SHF y Financiera u ral se menciona lo siguiente:

“La Sociedad, en su carácter de Banca de Desarrollo, prestará el servicio p blico de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en la presente Ley.”

2.2 ANTECEDENTES DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO

Las instituciones financieras de desarrollo surgieron en el siglo XIX, tanto en México como en el resto de América Latina (AL), con el fin de impulsar las actividades productivas en diversos sectores económicos, y tomaban el nombre de cajas rurales, institutos de fomento, etc. (Calderón, 2005). El primer banco de fomento en México fue el Banco de Avío para Fomento Industrial, que se fundó por medio de la Ley del 16 de octubre de 1830, como un proyecto político-económico de Lucas Alamán para llevar al país a la autosuficiencia económica a través de un programa inspirado en el modelo de la revolución industrial inglesa. Finalmente tuvo que ser liquidado en 1842 ante la imposibilidad de que el gobierno pagara todo el capital comprometido, y por la necesidad que tuvo de destinar todas las rentas de la Nación para la conservación de su libertad e independencia, frente a la invasión de los Estados Unidos. (Ayala, 2006).

Décadas después, el proceso revolucionario de 1910 trajo consecuencias desastrosas para la economía del país: quiebra de los sistemas financieros público y privado creados durante el porfiriato; así que concluido este proceso, el gobierno posrevolucionario se dio a la tarea de sanear el sistema financiero adoptando diversas medidas tendientes a impulsar el ahorro y la canalización de recursos crediticios a la actividad económica. Se promovió la creación de bancos paraestatales con recursos de la Comisión Monetaria y la fundación del Banco Único de Emisión (Banco de México), cuya ley constitutiva fue elaborada en parte importante por el abogado Manuel Gómez Morín, quien redactó de igual forma las bases de los dos primeros bancos

estatales: el Banco Nacional de México en 1925 y el Banco Nacional de Crédito Agrícola un año después¹⁹ (Marichal, 2004).

Después de la Gran Depresión iniciada en 1929, y sus consecuencias en todas las economías, los gobiernos de muchas naciones se vieron obligados a reactivar la economía sin la participación habitual de los sectores privados²⁰. El gobierno de Roosevelt en Estados Unidos implantó el “New Deal” para incentivar la demanda mediante gasto de gobierno en sectores sociales y estratégicos; medidas similares fueron adoptadas en el mundo. En México se crearon distintas instituciones nacionales de crédito en la década de 1930, concretamente durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas nacieron Banobras, Nafin y Bancomext, respondiendo al modelo económico que el gobierno implantó al igual que diversos países de AL.

Algunos autores afirman que la ausencia o escaso desarrollo de los mercados de capitales que podían satisfacer los requerimientos de inversión, fue una de las principales causas del surgimiento de los bancos de desarrollo. Paralelamente a ello, y debido al diagnóstico sobre los obstáculos al desarrollo, surgió la tesis de que se requería un proceso de acumulación de capital para alcanzar una tasa de crecimiento elevada (Iglesias, 2000).

Ante la carencia de una estructura económica que fuera capaz de satisfacer el mercado interno, y al mismo tiempo con un sector privado sin suficientes recursos e iniciativa, fue precisa la intervención estatal en una de sus formas: con bancos públicos de desarrollo.

2.3 EVOLUCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

La evolución de la banca de desarrollo en México puede describirse como un proceso interrumpido, ya que a la implementación del modelo de sustitución de importaciones,

¹⁹ El mismo Manuel Gómez Morín fundaría años después el PAN (1939); para Carlos Marichal, la historia de ese partido se vincula a las primeras experiencias en materia de banca de fomento.

²⁰ Dicha crisis se dio en un entorno de creciente movimiento de capitales, debido a la mayor circulación de bonos de largo plazo emitido por los países beligerantes; redistribución de compras de los aliados y atracción de capitales hacia la bolsa de Nueva York, ésta fue una de las principales fuentes de recursos para AL. (Levy, 2009).

que permitió un crecimiento económico sostenido por poco más de tres décadas, le siguió el cambio al modelo económico neoliberal a fines de la década de 1980. Dicho modelo fue caracterizado por una menor intervención económica por parte del Estado y la ejecución de políticas de liberalización y desregulación financieras resultado de una serie de reformas al sistema financiero. La última década (2000-2009) corresponde a la materialización de la reestructuración de la banca de desarrollo, lo que no ha implicado necesariamente un mayor financiamiento a los sectores que lo requieren.

2.3.1 Modelo de sustitución de importaciones

El modelo de sustitución de importaciones fue un mecanismo de desarrollo „hacia adentro’ a partir de la década de 1940²¹, el cual pretendía reforzar el mercado interno para reducir la dependencia de las importaciones y propiciar el crecimiento industrial reforzando el mercado interno (Trejo, 1973).

La banca de desarrollo, con el Estado como respaldo, desempeñó un papel relevante al haber iniciado el proceso de financiamiento para la industrialización mediante la canalización del ahorro nacional hacia sectores y actividades de interés público con beneficio social, debido a que el sector privado no tuvo la capacidad para otorgar grandes montos de crédito a proyectos que implicaban mucho tiempo de maduración²². La insuficiencia de crédito a largo plazo, para financiar formación de capital fijo, ha sido un obstáculo para el crecimiento de los países en desarrollo, motivo por el cual fue necesario que el Estado lo realizara. Carlos Marichal sostiene que *“sin el aporte de la banca de desarrollo habría fracasado el papel de la banca comercial privada para impulsar la industrialización [...] Nafin dedicó la mayor parte de sus recursos a este fin con casi la mitad del crédito otorgado a la industria”* (Marichal, 2004: 814).

²¹ Saúl Trejo señala que en realidad desde el siglo XIX existían elementos de una política de protección arancelaria en actividades de transformación, pero no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se instrumentó una política económica de este tipo más o menos definida.

²² El proceso de industrialización en México se consideró como el eje del desarrollo nacional y sobre el cual se fundaron los principales lineamientos en materia de política económica (Trejo, 1973).

El éxito del modelo de sustitución de importaciones se debió en gran parte a la demanda generada al término de la Segunda Guerra Mundial, donde la mayoría de los países europeos quedaron arruinados y requerían una producción significativa de bienes para levantar de nuevo a numerosas naciones. Ésta fue una excelente oportunidad para que Estados Unidos reforzara su hegemonía y para que los países de AL impulsaran su sector primario e industrial debido a que toda la región se vio relativamente favorecida.

Por otra parte, la ejecución del proceso de industrialización que concibió la corriente económica estructuralista buscaba el desarrollo de la región con el siguiente argumento como base: los países en desarrollo enfrentan condiciones especiales y requieren de una teoría especial, no la que utilizan los países desarrollados, porque no responden a las mismas características. Raúl Prebisch fue el principal representante de dicha corriente, y la CEPAL²³ era su respaldo²⁴. Prebisch no estuvo de acuerdo con la manera en cómo algunos gobiernos latinoamericanos implantaron las políticas recomendadas por los estructuralistas, ya que dominaba el proteccionismo y una excesiva importación de bienes de capital, en vez de producirlos localmente; en lugar de ello, se adoptaron patrones de consumo similares a los de países industrializados, importándose bienes de consumo que no concordaban con el ingreso real de la población (Kregel, 2009). Esto no fue compatible con el modelo creado inicialmente, ni con la aportación que haría la banca de desarrollo al progreso industrial, razón principal del deterioro de dicho modelo.

Desde la segunda mitad de los años treinta a los primeros años de la década de los años ochenta, la actividad económica de México creció a una tasa promedio del 6% anual (Anaya, 2006). Este crecimiento sostenido se debió a diversos factores, al aprovechamiento de la coyuntura económica por necesidad de producción, por la

²³ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue establecida en 1948.

²⁴ Kregel (2009) menciona que Prebisch consideraba a la teoría neoclásica como inapropiada para entender los problemas que enfrentaban los países de AL, aunque la teoría keynesiana tampoco explicaba o daba soluciones a muchos de los problemas que enfrentaba esta región.

demanda de productos principalmente de Europa, y gracias a la participación del Estado reflejada en subsidios de bdo tipo y en el impulso a la industria.

2.3.2 Cambio de modelo económico y reformas posteriores

Iniciados los años setenta, las principales economías del mundo comenzaron a alejarse de la estabilidad y del crecimiento económico sostenido, afrontando un incremento de precios; el sistema Bretton Woods cayó y surgió un nuevo orden económico y monetario que propició profundos cambios en casi todas las economías del mundo, fomentando la acumulación financiera y la especulación (Rojas, 2009). Se cuestionaron las políticas de origen keynesiano ya que el gasto excesivo principalmente del Estado provocaba la inflación entre otros factores, y una consecuente recesión. Los economistas que abogaron por la desregulación financiera en la década de 1970, como McKinnon y Shaw, argumentaban que uno de los factores que reprimía a los mercados financieros era tanto la obligatoriedad que ejercía el gobierno a la capacidad y dirección de los créditos hacia sectores económicos que el gobierno juzgaba como prioritarios²⁵, como a los supuestos beneficios que traerían consigo las tasas de interés bajas y controladas. Asimismo, planteaban que el gobierno debería dejar actuar libremente a los bancos comerciales para que eligieran por sí mismos la cantidad de financiamiento y a los posibles sujetos de crédito. Con este panorama se sostenía que con la desregulación y liberalización financieras los mercados de capitales serían más eficientes, con un consecuente incremento en el ahorro²⁶.

a) Crisis de 1982 en México y reformas en el sistema financiero internacional

Como se indicó anteriormente, en la época en donde se aplicó el modelo de sustitución de importaciones, en poco más de dos décadas, la inversión extranjera directa (IED) se

²⁵ McKinnon (1974) sostenía que la intervención del Estado en las economías en desarrollo había frenado su capacidad de ahorro y el impulso a sus mercados de capitales.

²⁶ Fama (1970) postula la „Hipótesis de la Eficiencia de los Mercados“, donde se supone que los precios deben reflejar toda la información disponible para distribuir eficientemente todos los recursos existentes, no hay costos de transacción y la información es gratuita. Bajo las condiciones de mercados financieros eficientes, los bancos tienen una función marginal en la intermediación financiera. (Levy, 2009).

utilizó eficientemente (incrementó la capacidad productiva, produjo para el mercado interno, y hasta cierto punto disminuía las presiones de la balanza comercial); sin embargo, no había una política delineada para producir internamente los bienes de capital, esto derivó en un déficit comercial y en crecientes niveles de endeudamiento externo, desembocando en la crisis de deuda de 1982 (Huerta, 2009). Ante esta crisis, algunas de las empresas tanto estatales como privadas se quedaron prácticamente en bancarota, y los bancos de fomento entre ellas; esto, al adquirir deuda en moneda extranjera que terminó por incrementarse y sin posibilidades de poder pagarla. La llegada al poder del presidente Miguel de la Madrid Hurtado coincidió con esta fuerte crisis. Para contrarrestar sus efectos se creó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) como medida para reducir el gasto de gobierno, reforzar las normas de disciplina, eficiencia fiscal en su ejercicio; proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; reordenar el mercado cambiario bajo la autoridad monetaria del Estado, etc. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del sexenio perseguía la apertura económica, la desregulación y descentralización, así como la privatización de empresas estatales; en otras palabras, se pretendía implementar el modelo neoliberal cuyo proceso se extendería dos sexenios más hasta „consolidarse’ la apertura comercial²⁷ y de libre movilidad de capitales.

Es así como la crisis de deuda y el contexto internacional, provocaron la aplicación de medidas de política económica que modificaron significativamente la operación del sistema financiero mexicano.

Después del apogeo e impulso económico, la banca de fomento entró en declive debido a diversos factores: el Estado contribuyó en parte debido a la deficiente operatividad que derivó en crecientes montos de gasto público que redundaron en déficit fiscales; sin olvidar que durante los años setenta y parte de los años ochenta existía un sector público grande (más de mil empresas públicas, las cuales disminuyeron a 412 en 1988)

²⁷ El inicio de apertura económica fue la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1986 después de 3 años de negociaciones, en donde se comprometió a eliminar los precios oficiales de referencia.

que actuaba directamente en el sector productivo y la misma banca de fomento financiaba en su mayoría y casi exclusivamente al Estado.²⁸.

Las políticas económicas que surgieron a partir del Consenso de Washington (CW) en 1989, sintetizadas por John Williamson²⁹, sostenían que una vez que las economías fueran estabilizadas, liberalizadas y privatizadas, a través de medidas como la privatización de empresas públicas, convergirían al desarrollo con un crecimiento sostenido. Sin embargo, la banca de desarrollo no desapareció del todo, sino que entró a un proceso de reforma.

El objetivo era la eliminación de las fuentes domésticas de desequilibrios macroeconómicos, como el déficit público, siendo las operaciones de los bancos de fomento una fuerte carga para el Estado; se pretendía asegurar el repago de los préstamos y conseguir que la composición de los pasivos fuera menos onerosa. Pablo Cotler (2001) considera que fue tanto por consideraciones económicas como políticas que se continuó reconociendo la importancia de la banca de desarrollo como institución que debería asignar crédito a sectores que no se verían beneficiados en el corto plazo por la apertura externa y la liberalización de los mercados domésticos.

b) Reformas al sistema financiero en México y crisis de 1994

El proceso de reformas al sistema financiero en México se constituyó formalmente con algunas modificaciones legales: la reprivatización bancaria, modificaciones a la Ley del Mercado de Valores, la Nueva Ley de Inversiones Extranjeras, etc. Así, las reformas financieras eliminaron algunas prácticas de política proteccionista: con la privatización de empresas paraestatales se promovió supuestamente una mayor competencia con la libre entrada de instituciones financieras extranjeras; y se establecieron normas de

²⁸ En el periodo de 1977-1988, aproximadamente el 70% de los créditos de la banca de desarrollo se orientaba al sector público no financiero, las reformas adoptadas más tarde consistieron en revertir esa tendencia. (Cotler, 2001)

²⁹ Algunas de las reglas que John Williamson se aló en el documento titulado "Consenso de Washington", fueron las siguientes: disciplina fiscal, cambios en las prioridades del gasto público, liberalización y apertura comercial, políticas de apertura para la inversión extranjera directa y política de privatizaciones de empresas públicas.

regulación y supervisión prudencial³⁰. Sin embargo, para Arturo Huerta (2009), “la economía mexicana está más privatizada y extranjerizada hoy en día que hace décadas, y no por ello es más competitiva”. Calderón (2005) afirma que las reformas que debieron fortalecer los mercados financieros no resultaron en un aumento significativo del ahorro nacional, lo que hubo fue un incremento de la dependencia de flujos financieros altamente volátiles, dando lugar a las crisis financieras.

Las reformas a las instituciones financieras de desarrollo se caracterizaron por reestructuraciones y liquidaciones. Las reestructuraciones, por su parte, se materializaron con el establecimiento de un nuevo esquema de *banca de segundo piso* en 1989, figura que era aplicada únicamente a fondos de fomento; se eliminaron dos de sus funciones más importantes: el análisis del crédito directo al sector privado y la preparación y evaluación de programas o proyectos de inversión (Ibarra, 2009). Bajo la modalidad de *banca de segundo piso*, “los riesgos financieros se reparten entre ambos tipos de bancos, siendo los de primer piso los encargados de evaluar los riesgos y capacidad de pago de los demandantes finales” (Titelman, 2003: 19). Para Daniel Titelman esta modalidad permite una mejor administración de los riesgos financieros, pero dificulta el proceso de focalización del financiamiento, el cual es un componente importante en las actividades de fomento. Esta exclusión de la banca de desarrollo, al ser banca de segundo piso, derivó en la marginación de los sectores a los que iba dirigida. Su capacidad de administrar créditos se vio subordinada a las decisiones de la banca comercial que se supone está más capacitada para la generación y procesamiento de información para seleccionar a los sujetos a crédito debido al aprovechamiento de economías de escala.

Dentro de las reformas a la banca de fomento se estableció que su estrategia de funcionamiento debería guiarse, sin dejar de cumplir sus funciones de fomento, por

³⁰ Como supervisión prudencial se entiende: mejora en los estándares de adecuación de capital, límites a los préstamos relacionados, incremento de las provisiones sobre la cartera vencida, más transparencia en las operaciones del mercado de valores, entre otros; medidas necesarias para asegurar la solvencia, liquidez y adecuada disposición de las entidades financieras, y para evitar futuras quiebras bancarias.

políticas de otorgamiento de créditos que le permitieran "autofinanciarse", y que sus necesidades adicionales de recursos se cubrirían mediante la creación de instrumentos de deuda de largo plazo³¹, reduciéndose las transferencias que el gobierno le otorgaba. En décadas anteriores, las principales fuentes de financiamiento de la banca de desarrollo eran las transferencias del sector público y las contrataciones de créditos internacionales. No obstante, dentro de su estrategia de modernización quedó establecido que su fondeo se obtendría de dos fuentes: recursos propios, derivados de esquemas de rentabilidad y viabilidad económica a los cuales quedó sometido el otorgamiento de crédito, y la colocación de deuda de largo plazo (Iglesias, 2000).

El objetivo de las reformas, particularmente las contenidas en el TLCAN, fue incrementar la competencia del sistema financiero mexicano levantando las restricciones a la IED en el sector productivo y el financiero, específicamente en la banca, las compañías de seguros, los fondos de inversión (destacadamente las Siefores) y las instituciones financieras no bancarias (Sofoles y Sofomes) (Levy, 2009). No obstante, las reformas que permitieron la libre movilidad de capitales produjeron una fragilidad en el sector financiero debido a los altos niveles de apalancamiento del sector empresarial y a la baja calidad de la cartera crediticia; ambos como consecuencia de la acelerada expansión en el crédito. Ante esto, las entradas y salidas indiscriminadas de capitales o corridas presionaron el valor del peso, provocando el estallido de la crisis a fines de 1994 en México, la primera gran crisis financiera del modelo neoliberal³². Esta crisis evidenció la débil regulación prevaleciente, la falta de transparencia y la baja calidad en los sistemas de control de riesgos (Avalos y Hernández, 2006). El deterioro ocasionado al sistema bancario fue tal que el Estado tuvo que rescatar bancos por medio del Fobaproa³³. La banca de desarrollo también fue rescatada, por medio del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (Fidelic)³⁴, las cifras

³¹ Como por ejemplo, con emisiones de Bonos de Desarrollo Industrial.

³² Además, durante 1994 se había experimentado una significativa expansión del endeudamiento nacional de corto plazo, relativo al nivel de reservas, cuyos flujos de capital volvían vulnerable a la economía (Hernández y Avalos, 2006).

³³ El Fondo Bancario de Protección al Ahorro fue un esquema de seguro de depósitos creado en 1990 para enfrentar posibles problemas financieros -de iliquidez-, el cual fue reemplazado por el IPAB en 1998.

³⁴ Este organismo fue creado el 6 de julio de 1996, aunque más tarde sus funciones le fueron encomendadas al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

de ese rescate bancario fueron importantes aunque menores si se comparan con las del Fobaproa (Girón y Levy, 2005).

Tras el drástico proceso de reestructuración del sistema bancario en México, seguido de la crisis económica de 1994-95, hubo dos procesos que incumbieron a la banca de desarrollo: la extranjerización de la banca comercial y el saneamiento financiero de la banca de fomento, con sus repercusiones en materia de créditos. La primera de ellas suponía traer ventajas tales como la competencia entre instituciones, que redundaría en mejores servicios bancarios y a menor costo, además de la profundización financiera y bancarización. La extranjerización de la banca mexicana sí afectó al desempeño de la banca de desarrollo, esto porque al dotar el capital extranjero de liquidez a la banca comercial, se comenzaron a operar con sutileza los fondos de la banca de fomento que se destinan por medio del esquema de segundo piso, ya que los criterios de conducción de dichos fondos se sujetaron a reglas más estrictas. Sin embargo, dicha extranjerización no ha traído los mencionados beneficios, en cambio, generó una estructura poco competitiva en poder de extranjeros que no ha cumplido con su función de intermediación, pero sí han obtenido ganancias sustanciales (Gómez, 2003).

Durante la década de 1990 la banca de desarrollo canalizó sus recursos crediticios preferentemente al sector gubernamental, al sector financiero y en tercer lugar al sector privado, aunque las tendencias del destino crediticio se modificaron a lo largo del periodo (Girón y Levy, 2005). El hecho de que fuera hasta fines de los años noventa cuando la mayor parte de los créditos de la banca de desarrollo estaba destinada al sector público, dio certeza al cumplimiento del crédito y no representó un problema tan agudo durante la crisis de 1994-95, como lo fue con la banca múltiple.

Si bien el proceso de saneamiento financiero era necesario³⁵, propició que el financiamiento otorgado se redujera y simultáneamente se obtuvieran utilidades netas positivas.

³⁵ El proceso de saneamiento fue convenido entre diversos bancos de desarrollo y el gobierno federal, y comenzó en el sexenio de Ernesto Zedillo, de 1995 al año 2000, y en los años siguientes -hasta 2009- se plasmó en los Planes de Desarrollo y en los Pronafide con el objetivo de sanear y transformar la banca de desarrollo.

2.3.3 La banca de desarrollo dentro del sistema bancario 2000-2009

En palabras de Gabriel Gómez (2009), "...El fracaso de la visión oficial acerca de la organización del sistema bancario se evidencia en las cifras³⁶, nueve años parecen suficientes para hacer una evaluación preliminar del desempeño del sector durante el llamado gobierno de la alternancia". El sector bancario ha dejado de canalizar recursos suficientes a la economía nacional, "por lo que su impacto en ella ha perdido relevancia". Por su parte, menciona que la desintermediación de la banca de desarrollo ha sido brutal, principalmente como agente financiero (eliminada en 2007). Entonces, la falta de atención a los sectores por parte de una banca comercial extranjerizada hace pensar que la banca de fomento tiene una muy importante misión, por ser estatal y poder aplicar medidas contra-cíclicas.

En los últimos 20 años, no sólo el volumen del crédito se ha modificado, también la estructura de fondeo de la banca de desarrollo cambió: a partir de 1986 la principal fuente de adquisición de fondos de la banca de desarrollo era el mercado internacional mientras que para la banca comercial era el mercado interno. Esto cambió en 2007, cuando la banca de fomento dejó de realizar operaciones como agente financiero, rubro que registraba los fondos provenientes del extranjero, como por ejemplo, del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. Hasta antes del año 2000, la banca de desarrollo no era concebida como una institución que se caracterizara por sus servicios de ahorro; actualmente la principal fuente de fondeo de recursos de la banca de desarrollo está constituida por los depósitos del público en sus diferentes modalidades (Calderón, 2005).

Se puede concluir que, a palabras de Girón y Levy (2005:61), *"la desregulación y la privatización económica, así como la ausencia de políticas industriales destinadas a detonar el crecimiento de sectores económicos estratégicos para el crecimiento y el desarrollo, redujeron la importancia de los bancos de desarrollo, anulando su carácter"*

³⁶ Algunos datos que presenta Gabriel Gómez (2009) reflejan la disminución de la participación del sector bancario en la economía: "El financiamiento total del sector bancario (comercial y desarrollo) se ha estancado (en valores constantes) en la presente década; el estancamiento se convierte en caída si se relaciona con el producto interno: en 1995 equivalía a 38% de éste, en tanto que en 2009 apenas alcanza 20%, casi la mitad", pág. 58 y 59.

de promotores de actividades esenciales y de apoyo a sectores que difícilmente pueden obtener crédito”.

2.4 DEBATE EN TORNO A LA FORMA DE OPERACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

Un aspecto que ha sido analizado por funcionarios, ex funcionarios, investigadores y docentes, es el de la actuación de la banca de desarrollo como banca de segundo piso. Para Marín Maydon (1994), existieron razones suficientes para la modificación de la banca de desarrollo. El principal propósito era el de conectar las acciones de la banca de desarrollo con las de la banca comercial y sus criterios de rentabilidad, contando con un mejor sistema de toma de decisiones sobre riesgos crediticios. Se decía que la banca de desarrollo debía llegar a más población (como parte de la bancarización del país), esto podía ser posible si las personas que acudían a cualquier banco comercial tenían también más posibilidades de acceder a dichos servicios.

Por otro lado, Gerardo M. Bueno (2000: 20) opina que *“...hay que desechar el continuar con una discusión que ha resultado totalmente estéril sobre si la banca de desarrollo debe actuar como un intermediario financiero de primer o de segundo piso”*. Debido a diversas posturas unas ideológicas otras pragmáticas sobre el tema del ¿qué hacer con la banca de desarrollo?, el autor señala que ésta no debe desaparecer, debe seguir con el proceso de reestructuración pero sin que se siga discutiendo sobre las diferencias en el manejo de recursos.

Enrique Iglesias, presidente del BID comenta que *“...esta transformación respondió a la necesidad de separar las funciones de proveedor de liquidez a término para el financiamiento de proyectos, de las funciones de evaluador de riesgos crediticios y comerciales, que las instituciones públicas habían encontrado difícil de conciliar bajo una sola perspectiva”* (Iglesias, 2000: 24). Esto resume la concepción de que la banca de fomento no está apta para realizar las dos cosas, y por ello debe entrar la banca comercial.

Se supone que el mecanismo de banca de segundo piso fue instaurado para que la banca comercial adquiriera información de sus clientes, y que con base en las ventajas que tiene la banca, mejorara la toma de decisiones sobre qué proyectos apoyar. Tampoco hay que olvidar los intereses de los bancos privados, no es tan fácil que otorguen un crédito ya que corren con riesgos al usar fondos depositados, por lo anterior es comprensible que sean cautelosos en el momento de su colocación. La implicación de este mecanismo es que la experiencia de evaluación de los proyectos por parte de la banca de fomento se ha reducido, lo cual es perjudicial a muy largo plazo, cuando requiera colocar más recursos porque la banca comercial no lo hace.

Antes de 1982 la tasa de interés era vehículo para la transferencia de subsidios; después de las ya referidas reformas al sistema financiero, la banca de desarrollo modificó dicha tasa de interés para ajustarla a los costos de captación, además se incluyeron los servicios de asesoría técnica y capacitación (Gómez, 2007). Sin duda, el esquema de segundo piso funciona solamente si la banca comercial y el resto del sistema financiero deben operar correctamente, y a su vez tienen incentivos para financiar sectores poco atendidos; no obstante, al obtener utilidades por comisiones, crédito al consumo y valores, dichos incentivos desaparecen.

La intervención del Estado es necesaria, entre otros motivos, por su capacidad anticíclica en un momento de crisis económica y financiera. Por esto, es necesario que en ambos tipos de banca exista una asociación que les permita actuar de forma económicamente eficiente. Para ello se requiere que la banca comercial realice adecuadamente su labor de intermediación financiera sin perjudicar su negocio y teniendo como base un marco jurídico que lo avale; sin embargo, la mayor parte de la banca comercial en el país es extranjera, y actualmente no hay mecanismo legal que la incentive a actuar en favor de las PyMes por ejemplo .

2.5 FUSIÓN DE NAFIN Y BANCOMEXT

En agosto de 2004 el entonces presidente Vicente Fox reconoció que la banca de desarrollo estaba pasando por un *proceso de reinversión total* proceso descrito en el PND y en el Pronafide , y que el siguiente paso sería fusionar a Nacional Financiera y al Banco Nacional de Comercio Exterior, después de la liquidación de Banrural en 2003³⁷.

El 25 de agosto de 2004 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió un Punto de Acuerdo en el que se rechazó la eventual fusión de ambas instituciones³⁸, sin embargo, el 25 de marzo de 2009 el presidente Felipe Calderón envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de Ley que pretendía reformar la banca de desarrollo, como un “*relanzamiento*” de la misma. Esta reforma implicó otro intento por fusionar Bancomext con Nafin y el Fideicomiso de Fomento Minero³⁹, por medio de modificaciones a ocho leyes en la materia⁴⁰. El segundo intento de fusión tenía como principal objetivo para el Ejecutivo unificar en una sola institución de fomento la atención financiera a todos los niveles del sector empresarial, para facilitar el otorgamiento de crédito con una “ventanilla ni ca”. Con lo anterior, se supone que se podrían eliminar restricciones ‘innecesarias y excesivas’ para refinanciar deudas, y se ofrecerían menores tasas de interés a los clientes de las dos instituciones y del Fondo de Fomento.

Sin embargo, estos intentos de fusión han sido cuestionados por los representantes sindicales de ambas instituciones, por sacrificar de alguna manera empleos sin tener un estudio completo de impacto económico⁴¹. Por otro lado, ¿cuál es la razón de fusionar Bancomext con Nafin y no al revés?; no hay versión oficial al respecto, pero probablemente se deba a que Bancomext presentó resultados financieramente

³⁷ Nota titulada “Nafin y Bancomext se fusionarán; se busca eficiencia financiera: Fox”, *La Jornada*, 7 de Agosto de 2000.

³⁸ Ver página oficial de la Cámara de Diputados.

³⁹ En diciembre de 2009 fue autorizado el traspaso del patrimonio del Fideicomiso de Fomento Minero en su totalidad a Nacional Financiera.

⁴⁰ Nota titulada “El ejecutivo envía a Congreso iniciativa para fusión Nafin-Bancomext”, *El economista*, 26 de marzo de 2009.

⁴¹ En el primer intento, la SHCP y el Congreso eran las instituciones que se supone realizarían el estudio para fusionar dichos bancos.

deficientes en los últimos diez años, mientras que Nafin registró en promedio ingresos por operación y utilidades en el mismo periodo; valga decir que esto porque Bancomext realiza financiamientos directos más riesgosos que Nafin, debido a que son dirigidos hacia empresas exportadoras y sujetas a más vulnerabilidades (por el tipo de cambio volátil) que las empresas no exportadoras. Asimismo, Bancomext dedicó recursos a la promoción de las exportaciones a través del *Fomento de exposiciones y ferias para la promoción de exportaciones (FEMEX)*⁴² cuyos costos resultaron elevados. Ante esto, se optó por separar en 2008 las funciones de Promoción al Comercio Exterior de Bancomext, mismas que fueron transferidas a ProMéxico⁴³.

Entre estos dos intentos de fusión (2004 y 2009), el Ejecutivo y la SHCP propusieron y designaron a Mario Laborín como director general de Bancomext en 2006, siendo ya director general de Nafin desde el año 2000⁴⁴. Por ocupar dos cargos y percibir dos sueldos, el Senado pidió que se explicara esta medida estrictamente fuera de la ley, sin embargo esta acción se amparó en el artículo 70 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde se aclara que el Ejecutivo aceptará la compatibilidad para el desempeño de dos o más funciones; esta acción refuerza una fusión latente. No obstante, la sinergia entre estas instituciones comenzó con el aprovechamiento de la infraestructura informática de Nafin para el esquema de apoyo financiero específico a cadenas productivas con factoraje electrónico de Bancomext (Lecuona, 2009: 38). Para octubre de 2010 la fusión total no ha sido aprobada por la cámara de Senadores, quienes han dejado el caso en vísperas de ser retomado de nuevo por la siguiente Legislatura (LXI).

El proceso que ha sufrido la banca de desarrollo que se supone debería ser evolutivo ha sido en realidad un proceso de involución. Es cierto que la banca de desarrollo debe

⁴² Este programa tenía por objeto fomentar la realización de ferias, cursos, seminarios y exposiciones que promovieran las exportaciones mexicanas en los mercados internacionales.

⁴³ ProMéxico fue establecido en 2007 como fideicomiso público; se encarga de fortalecer la participación de México en la economía internacional a través de apoyo a la actividad exportadora y a la atracción de inversión extranjera directa.

⁴⁴ Mario Laborín contó con antecedentes en el sector bancario privado al fungir como director de Bancomer, eso da certeza al trabajo realizado, a pesar de que dirigir un banco de fomento no sea lo mismo que dirigir un banco comercial.

trabajar paralelamente con la banca comercial, sin embargo, después del auge que tuvo en sus inicios, esta banca ha sido relegada por las políticas neoliberales; antes de eliminar los problemas inherentes a un banco, han desestimado la función que una institución como esa puede tener en la economía.

Debido al carácter inestable del sistema financiero y a las fallas del Estado en su intervención, fue necesaria una reforma integral a fines de los años 1980, sin embargo, no fue sino a partir del año 2000 cuando dichas políticas dieron los resultados esperados. Una de las reformas fue la modificación del otorgamiento de créditos a través del esquema de banca de segundo piso, el cual tiene sus ventajas y desventajas, por una parte, los posibles créditos llegan a regiones del país donde la banca de desarrollo no está presente, pero por otra parte se ha perjudicado la disponibilidad de crédito debido a que la banca comercial también corre riesgos y raciona el crédito.

Los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón presentaron iniciativas de ley para fusionar Nafin y Bancomext con la finalidad de reducir costos y facilitar el crédito a las PyMEs y a las empresas exportadoras, como argumentos principales. Si mismo, y con esta acción, reducir el tamaño de la banca de desarrollo compactando el tamaño de la burocracia, ya que se unificarían dos de las tres instituciones de desarrollo más grandes del país. Aún así, la fusión de Bancomext en Nafin está latente.

La recomendación del FMI a México para crear „ agencias de desarrollo’, no ataca el problema que enfrenta esta institución; lo elemental es no olvidar la naturaleza, los objetivos y los alcances que la banca de desarrollo puede tener sobre la economía. En un contexto donde se ponen en práctica modelos neoliberales es clara la nula o insipiente participación de la banca de desarrollo en la economía. Lo verdaderamente importante es modificar el funcionamiento actual de la banca de desarrollo, impulsando de nuevo su papel como otorgante de crédito, restaurando de alguna forma el financiamiento directo.

CAPÍTULO III. LA BANCA DE DESARROLLO EN LOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO

El comportamiento de la banca de desarrollo desde su inicio hasta la actualidad, ha respondido a las políticas económicas imperantes: llegó a ser la institución responsable del proceso de industrialización (1936-1970), hasta la liberalización y desregulación financieras a fines de la década de 1980, modificada cuando se le señaló como una carga para el Estado, y a partir de la década de 1990 comenzó su reestructuración.

En México, la Constitución Política señala que al Estado le corresponde la planeación del desarrollo del país mediante planes y programas, para alcanzar un crecimiento económico sostenido. El más importante es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en donde se delimitan los fines del proyecto nacional en un plazo sexenal, esto es en materia de seguridad nacional, económica, de política exterior, etc. Del PND se desprende el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (Pronafide), el cual fija los lineamientos y políticas económicas para obtener los recursos suficientes para alcanzar los objetivos del PND.

Los lineamientos sobre la actuación y desempeño de la banca de desarrollo, planteados en los Pronafide correspondientes a los gobiernos de la alternancia (Vicente Fox y Felipe Calderón) son similares a los programas pasados; otorgándosele una función esencial en el financiamiento al desarrollo, sin que esto se refleje totalmente en las reformas instrumentadas y en los resultados obtenidos.

3.1 MARCO JURÍDICO

Tanto el PND como el Pronafide tienen su fundamento en tres principales leyes: *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece en sus artículos 25 y 26 que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable... mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo [...]. si mismo, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional”. De igual forma, el artículo 26 menciona que “habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (APF)”.

La *Ley de Planeación* señala en sus artículos que “las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo”, también que “a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) le corresponde como órgano superior participar en la elaboración del PND, y [...] procurar su cumplimiento”.

En el artículo 22 dice que “*su vigencia [del PND] no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor*”. Esto tiene implicaciones muy importantes, ya que un verdadero desarrollo incluye planes bien estructurados y a largo plazo, y a decir del Pronafide, éste se da a conocer dos años después del inicio del sexenio en curso, así que se cuenta con sólo cuatro años para poder llegar a las metas planeadas. A pesar de lo anterior, los programas tienen algunas similitudes, ya que sólo se les hacen algunas modificaciones, pero es importante señalar el límite de un sexenio que podría ubicarse en un corto plazo, porque se habla de un proyecto macroeconómico con alcances más allá de 6 años.

Por último, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en su artículo 9 designa funciones muy similares a la SHCP como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada (APC).

Con base en el marco jurídico se concluye que las acciones para la ejecución del PND son responsabilidad y obligación tanto de las dependencias más importantes del Gobierno, como la SHCP y demás secretarías, como de los estados y municipios, y que

su correcta actuación es esencial para el alcance de metas del PND, y por ende del Pronafide. Existe la posibilidad de que se realicen adecuadamente las políticas plasmadas en los planes si el Estado –organización y autoridades es eficaz, pero si se cuenta con buenas políticas sin que los responsables las ejecuten –o sepan cómo , los objetivos y metas no se alcanzarán.

En las leyes anteriores se plantean las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, pero no se menciona sanción alguna en caso de incumplimiento, los responsables de llevar a cabo las medidas (aunque no específicas), pueden no hacerlo sin que exista algún castigo, así que pueden deslindarse de ello.

3.2 ORIGEN DEL PRONAFIDE Y PRIMEROS PROGRAMAS

Ante la crisis de deuda de 1982, a consecuencia de déficit fiscales y de balanza comercial, el presidente José López Portillo enfrentó una serie de dificultades por las cuales le fue imposible continuar con las políticas instrumentadas en el Plan Global de Desarrollo (PGD) de 1980⁴⁵. Por lo tanto, Miguel de la Madrid decidió implementar un programa de emergencia para reordenar la economía en sus aspectos coyunturales y estructurales, sustituyendo al PGD por un Plan Nacional de Desarrollo (PND) (1983-1988)⁴⁶.

La puesta en práctica del PND inició el modelo económico neoliberal, siendo preciso instaurar un programa paralelo al PND que tuvo como nombre Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio (Pronafice), en el periodo 1984-1988. Bajo la premisa de elaborar instrumentos de política más enfocados a incentivar las exportaciones, los objetivos principales del Pronafice pueden resumirse como sigue: “desarrollo industrial

⁴⁵ Dicho PGD estaba compuesto de tres partes: una económica, una social y una política, en las que se contemplaban cuatro objetivos fundamentales: reafirmar y fortalecer la independencia, proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, promover un crecimiento económico, sostenido y eficiente, y mejorar la distribución del ingreso. Ver Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

⁴⁶ Este PND contemplaban cuatro objetivos fundamentales: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, establecido explícitamente en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, e iniciar los cambios cuantitativos que requería el país, sus estructuras económicas, políticas y sociales. Lazcano, 1989.

eficiente, [...] crecimiento autosostenido, coordinación y vinculación abiertas inter-sectores y redistribución industrial en el territorio mexicano” (Pérez, 1986: 262). En dicho Pronafice se plantean cuatro acciones principales, destaca para el análisis la siguiente: “fortalecimiento y consolidación institucional del sistema financiero para que se adapte a los requerimientos del país y realice mejor sus funciones” (Pronafice 1984-1988: 95).

Debido al cambio en el modelo económico y a las necesidades que se supone se requerían para suscitar el financiamiento, la banca de desarrollo se sujetó a un sistema financiero en reordenación y se sugirió reestructurarla de la siguiente forma: se especializarían en sectores determinados con fondos y fideicomisos más afines a sus mandatos, y el apoyo financiero se otorgaría a actividades rentables desde el punto de vista social con los siguientes requisitos: creación de empleo, producción de bienes básicos, desarrollo regional, fomento a exportaciones, etc. (Gómez, 2007)

Con el Pronafide (1989-1994) en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y con una mayor apertura comercial y financiera que la del sexenio anterior, se planteó una renovación de la banca de desarrollo, con una modernización y adecuación del marco regulatorio. A diferencia del programa pasado, en este se reorientan los objetivos hacia la pequeña y mediana industria con programas de acceso al crédito sin subsidios pero con asistencia técnica (Gómez, 2007). En dicho documento se establece que la banca de desarrollo debía operar como banca de segundo piso para aprovechar la infraestructura de los bancos comerciales y otros intermediarios financieros, además, se enfatiza el papel de la banca de fomento como complemento de la banca comercial tomando en cuenta la creación de nuevos intermediarios financieros no bancarios, como uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, arrendadoras financieras, etc.

Antes de ser dado a conocer el Pronafide correspondiente al sexenio de Ernesto Zedillo, sobrevino en México la crisis financiera en diciembre de 1994, así que la banca

de desarrollo también tuvo que ser rescatada, por medio de reestructuraciones y liquidaciones, por razones más coyunturales que por estrategia (Gómez, 2007).

De acuerdo con el PND 1995-2000, el objetivo fundamental de la política económica era el de promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable. Con base en lo anterior, el Pronafide 1997-2000 establece dentro de los cinco lineamientos para fortalecer fuentes de financiamiento de inversión y de desarrollo, el siguiente: “Un sistema financiero promotor del ahorro y la inversión productiva”, especialmente la tercera estrategia: Fortalecer y modernizar el sistema financiero; en cuanto a la Banca de desarrollo y fideicomisos de fomento, se *afirmaba*:

“La banca de desarrollo apoyará el esfuerzo nacional de incrementar el ahorro interno y promover la canalización de recursos hacia actividades de alto impacto en el desarrollo del país. Propiciando mayores volúmenes de inversión en infraestructura básica, impulso al sector rural y la capitalización del campo, para ello, la banca de desarrollo contribuirá al financiamiento de actividades agropecuarias que permitan a los productores, principalmente a los de menores ingresos, aprovechar las oportunidades que ofrece la nueva política de precios del sector, así como el fomento de otras actividades productivas en el medio rural (Pronafide 1997-2000: 203)”.

En dicho documento se menciona, de igual forma, una *reorientación* en dos direcciones: a) *operativa*, consistente en el diseño y oferta de instrumentos para la ampliación de cobertura de financiamiento orientadas a incrementar la capacidad de los potenciales sujetos de crédito; y b) *institucional*, en la cual la SHCP promoverá una nueva estructura del sistema financiero de fomento y de sus niveles administrativos y operativos, con un *redimensionamiento* de las instituciones, como eliminar duplicidad de funciones.

Los Pronafide anteriores al gobierno de la alternancia (1984-1988, 1989-1994, y 1997-2000) tienen muchos elementos en común, como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el fomento a las exportaciones, al sector agropecuario, etc. todo lo anterior por medio de un fortalecimiento y reestructura interna de dicha banca, que hasta la fecha sigue planteándose en el discurso de los programas vigentes.

Sin embargo, el cambio de modelo modificó al sistema financiero de fomento, con reestructuraciones y modernizaciones en sus distintos ámbitos. Pareciera que la banca de fomento es relevante para el desarrollo del país, aunque no se especifiquen suficientemente las acciones para tal fin.

3.3 LINEAMIENTOS DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL PRONAFIDE

Durante 70 años (1929-2000) gobernó en México un único partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual instrumentó políticas económicas de distintos modelos económicos a lo largo del periodo. No obstante, fue en las elecciones del año 2000 cuando el PRI perdió la presidencia, pasando a manos del Partido Acción Nacional (PAN). Dicho partido acentuó las políticas económicas neoliberales cuyas bases sentaron Miguel de la Madrid, Salinas y Zedillo; los Pronafide de los gobiernos panistas son, por sus características, similares a programas pasados, no obstante presumen de mayores alcances. A nueve años de estar el gobierno de la alternancia en el poder, puede hacerse un análisis de los resultados sobre las políticas del financiamiento hacia la banca de desarrollo, previa revisión de los lineamientos en los Pronafide correspondientes.

3.3.1 Pronafide 2002

El Pronafide 2002-2006 sienta su base en que el desarrollo económico se podrá financiar con el *ahorro interno tanto privado como público*, en complemento con el *ahorro externo*. Con el Pronafide el gobierno establece que incentivando, formando y reforzando el ahorro mediante reformas estructurales, y *el fortalecimiento del sistema financiero*, el país podrá disponer de recursos para el desarrollo:

El Pronafide tiene como objetivo propiciar las condiciones necesarias para que México cuente con recursos financieros suficientes para sustentar las estrategias económicas y sociales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 2001-2006: 3).

Se reitera que dicho programa busca *potenciar* de manera permanente la *disponibilidad de recursos* para la *inversión productiva* a través del impulso al *ahorro total*, y de la instrumentación de *reformas estructurales*. Todo esto en un contexto de *políticas fiscal y monetaria responsables*, que coadyuvarán a alcanzar un crecimiento sostenido de la economía; por medio de cinco estrategias (Pronafide 2002-2006):

- 1) Instrumentación de la Reforma estructural y provisión de infraestructura⁴⁷:
- 2) Esfuerzo de ahorro público
- 3) Impulso al ahorro privado
- 4) Utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno
- 5) *Fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la Banca de fomento*

El Pronafide subraya el hecho de que el ahorro, tanto interno como externo, es una “*condición necesaria más no suficiente para alcanzar las metas de acumulación de capital planeada*” (Pronafide 2002-2006: 98), para ello también es necesario que ese ahorro se canalice a proyectos de inversión en todos los sectores de la economía, entre ellos a los menos asistidos por la banca comercial.

La estrategia mediante la *transformación de la banca de desarrollo y los fondos de fomento* antes mencionada, pretende llevarse a cabo por medio de las siguientes acciones⁴⁸:

1. Precisión del objetivo de la banca de desarrollo. Quedó establecido que su misión es *facilitar el acceso al crédito* en términos razonables a aquellos agentes económicos que los demás intermediarios financieros no atienden, *procurando siempre que dicha tarea no afecte el capital de las instituciones*. De esta manera, se garantiza la sostenibilidad del esfuerzo de fomento de las instituciones de banca de desarrollo.

⁴⁷ Esta estrategia comprende 9 Reformas Estructurales: Energética, al Federalismo, Financiera, Fiscal, Presupuestaria, Judicial, Laboral, al Sistema de Pensiones y Reforma de la Seguridad Social, y al Sector Telecomunicaciones.

⁴⁸ Pronafide 2002, página 105.

2. Mejoras en el gobierno corporativo. Se establecen consejeros independientes, se aclaran las responsabilidades de los consejeros y se establecen comités normativos y de auditoría en el Consejo.

3. Mayor autonomía de gestión. Se limita la injerencia de la SHCP a ámbitos de prudencia y control macroeconómico en la operación de las instituciones.

4. Proceso de rendición de cuentas. A cambio de tener mucho mayor flexibilidad en su operación, se le establece a las instituciones la *obligación de enviar reportes periódicos sobre su gestión* al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión.

Se hace mención a la “transparencia en administración de recursos públicos por parte de las dependencias y entidades federales para su asignación a los programas y proyectos de gobierno” (Ídem: 90); y en lo referente a la banca de desarrollo el objetivo es “exigirle un proceso [de operaciones] transparente de rendición de cuentas [...] a través de informes periódicos públicos” (pág. 101), sin mayores especificaciones.

5. Fortalecimiento de los recursos humanos. Se parte de la premisa de que una banca de desarrollo exitosa debe contar con un personal de excelencia, por lo que se establece el requisito a cada institución de diseñar una política al respecto.

6. Mayor coordinación programática. Se incluye la *obligación de establecer el programa operativo de cada institución en concordancia con el PND, el Pronafide y los programas sectoriales* que sean relevantes para cada institución.

Con el fin de ampliar a la población el acceso a servicios financieros y estimular la creación de MIPyMEs (micro, pequeñas y medianas empresas), el Pronafide plantea un “*redimensionamiento del sistema financiero de fomento*”⁴⁹, con el cual se pretende promover sanas alternativas de financiamiento 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

⁴⁹ Se menciona que el *Redimensionamiento* se hará de manera compatible con los *objetivos macroeconómicos y fiscales de mediano plazo*. Dichos objetivos serán actualizados año con año en los *Criterios Generales de Política Económica*. Pronafide 2002, página 107.

comercial (Ídem: 104). Para ello, será necesario profundizar en el proceso de modernización del marco regulatorio de las instituciones, reducir sus costos de operación y reestructurar el sistema de fomento en su conjunto, con el objeto de que dichas entidades puedan realizar sus actividades disminuyendo en lo posible distorsiones en los mercados y evitando que produzcan cuantiosas presiones fiscales inesperadas en el futuro (Ídem: 57 y 58).

El marco del Pronafide 2002-2006 no es muy distinto al Pronafide 1997-2000: a pesar de que pertenecen a sexenios distintos, y provienen aparentemente de gobiernos con distintas políticas económicas, tomaron el mismo rumbo.

Como se mencionó anteriormente, los objetivos y el plan de acción del Pronafide fueron creados en un marco de liberalización financiera, según el cual es prioritario el aumento del ahorro interno para incrementar la inversión, así se contempla la idea de que el ahorro es la variable determinante de la actividad económica; sin embargo, para Arturo Huerta (1998) la inversión no depende del ahorro interno, sino de la disponibilidad crediticia. Actualmente, el sistema financiero no está dispuesto a otorgar financiamiento al desarrollo, más bien lo raciona o lo otorga al sector consumo. El objetivo del Pronafide es incrementar la inversión en actividades productivas que generen un desarrollo económico utilizando el ahorro, pero antes de la inversión se debe generar ese ahorro, y si no existen condiciones para generarlo, ciertamente esas actividades no se podrán financiar.

De acuerdo con lo anterior, Huerta sugiere que el problema de la insuficiencia de ahorro interno es causa del inadecuado financiamiento. Por ello, en dichos Pronafide se plantean como objetivos centrales el incremento del ahorro interno, principalmente a través del mayor ahorro del sector público. Esto significa que prevalezca una política de *restricción* permanente del gasto público (siguiendo la línea del Consenso de Washington) y un incremento continuo de los precios y tarifas de la empresa pública (por lo tanto de precios administrados) y de la disminución en los subsidios (Huerta, 1998).

3.3.2 Pronafide 2008

El Pronafide (2002-2006) menciona que para el buen funcionamiento del mismo son necesarias las reformas estructurales, en el actual Pronafide (2008-2012) se plantea la *“implementación de una agenda que se enfoque a dotar al sistema financiero de mayor profundidad y eficiencia de forma que el ahorro financiero y el crédito se incrementen de manera importante”* (Pronafide 2008-2012:14). Para ello se promoverá el logro de ocho objetivos en materia del sistema financiero, entre los cuales se describe el octavo, el relacionado a la banca de desarrollo⁵⁰:

- 8) *Fortalecer y dar impulso a la banca de desarrollo, logrando su consolidación como instrumento de política para desarrollar mercados financieros y ampliar el acceso a los mismos para los sectores de mayor impacto económico y social.*

Son ocho puntos dentro del programa que señalan cada una de las diferentes áreas en las cuales el sistema financiero se puede mejorar, sin embargo, se menciona a la banca de desarrollo en el último punto (y no tan desarrollado como los anteriores), y como sigue: la banca de desarrollo *“se constituirá en una herramienta de política fundamental para promover el desarrollo económico, resolver los problemas de acceso a los servicios financieros y mejorar las condiciones de los mismos para aquellos sectores que destacan por su contribución al crecimiento económico y al empleo: las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs), la infraestructura, la vivienda para la población de menores ingresos y el sector agropecuario, es decir, a la población objetivo; [...] complementando a los intermediarios financieros privados,*

⁵⁰ 1. Fomentar una mayor captación e intermediación del ahorro a través del sistema financiero, así como la canalización eficiente de recursos a los proyectos de inversión más rentables.

2. Aumentar la penetración del sistema financiero, promoviendo que una mayor proporción de la población cuente con acceso a este tipo de servicios.

3. Continuar incrementando la competencia entre intermediarios, mediante la entrada continua de nuevos participantes y la promoción de mayor transparencia en los productos y vehículos ofrecidos.

4. Fortalecer el papel de los mercados de deuda y capitales en el financiamiento al sector privado, promoviendo el desarrollo de nuevos vehículos de ahorro, inversión y manejo de riesgos.

5. Garantizar la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero, a través del fortalecimiento de la regulación financiera y de su correcta aplicación. 6. Desarrollar la cultura financiera y protección al consumidor, promoviendo que los individuos se conciben como sujetos capaces de ahorrar, obtener financiamiento para sus proyectos productivos, cumplir obligaciones crediticias y protegerse de los riesgos financieros que enfrentan.

7. Consolidar el Sistema Nacional de Pensiones.

Estos puntos son los principales objetivos que plantea el Pronafide 2002, página 14.

fundamentalmente en segundo piso, con fondeo y garantías... ” (Pronafide 2008-2012:153). En cuanto al fortalecimiento, se menciona que es necesario “un uso más eficiente del capital de la banca de desarrollo”, y la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos”, y se reitera la “línea de acción de la banca de desarrollo es centrar la atención en la población objetivo” (Ídem, 205)

Dentro del objetivo del *fortalecimiento* de la Banca de Desarrollo, se menciona lo siguiente:

Objetivos.- Fortalecer y dar impulso a la Banca de Desarrollo

Estrategias.- Reorientar la actuación de la Banca de Desarrollo

Líneas de Acción⁵¹:

1. Centrar la atención en la siguiente población objetivo: sectores sin acceso al financiamiento o que no son atendidos en condiciones de sana competencia.

Cuadro 1. Bancos de Desarrollo y Poblaciones Objetivo.

MiPyMes	
NAFIN BANCOMEXT	* Proveedores en las compras de Gobierno en Cadenas Productivas. * Programas Pyme Exporta, Exporta fácil y Cadenas Productivas Exportadoras
Sector Agrícola	
FIRA Financiera Rural	* Programas para potenciar subsidios de otras de pendencias públicas, * Impulso al crédito refaccionario y al microcrédito.
Vivienda	
SHF BANJERCITO	* Subsidios a la vivienda y microcréditos * Créditos con subsidio a la vivienda de Militares
Infraestructura	
BANOBRAS	Estrategias para incrementar el número de municipios atendidos con crédito y asistencia técnica para el desarrollo de infraestructura

FUENTE: Elaboración propia con datos del Pronafide 2008-2012.

⁵¹ Pronafide 2008, página 205.

Se entiende que una vez materializadas las reformas presentadas en el último Pronafide, será más fácil para la banca de desarrollo canalizar crédito hacia la población objetivo.

3.3.3 Políticas al financiamiento aplicadas a partir de la crisis actual

En el contexto actual de crisis financiera detonada el segundo semestre de 2008, aunque se avicinaban algunos signos de ésta desde 2007⁵², fue preciso volver a utilizar a la banca de desarrollo dentro del financiamiento para amortiguar la restricción crediticia y de liquidez que tenían algunas de las empresas más importantes del país.

A diferencia de los anteriores programas, en el Pronafide 2008-2012 se agrega lo siguiente:” *su solidez institucional permite a la banca de desarrollo brindar un impulso para el financiamiento del desarrollo de largo plazo y ser una promotora de políticas de carácter contra-cíclico en etapas en que fenómenos exógenos tiendan a provocar una disminución del crecimiento económico interno*” (Pronafide 2008-2012:154). Siguiendo con esa línea, y considerando el deterioro que ha traído la presente crisis tanto en el sector financiero como en el productivo, a principios de 2008 se tomaron medidas de política que la banca de desarrollo debía implementar, como los siguientes programas de carácter *contra-cíclico* para atender de una mejor manera las características particulares de la demanda de crédito⁵³:

- a) Programa de *garantías bursátiles* de Nafin-Bancomext: se garantizan hasta el 50% de las renovaciones de *papel comercial* de empresas e intermediarios financieros no bancarios.
- b) Programa de *renovación de deuda de corto plazo* de la SHF: convenio entre SHF, Intermediarios Financieros y Sofoles y Sofomes Hipotecarias para que éstas

⁵² De hecho, Alma Chapoy y Alicia Girón (2008) mencionan que desde fines de 2006 aparecieron los primeros signos alarmantes de crisis en los mercados financieros, como resultado de los préstamos *subprime*; sin embargo la incertidumbre y fragilidad de los bancos –en la mayoría de las economías- se hizo evidente en agosto de 2007.

⁵³ Los siguientes puntos son señalados por la Asociación de Sociedades Financieras de Objeto Múltiple en México (Asofom) en julio de 2009, SHCP.

puedan cubrir deuda quirografaria que vencerá en 2009 y 2010 y que asciende a 10,000 mdp. mayo 2009.

- c) *Créditos Puente*: SHF reactivó los créditos a la construcción ante la falta de financiamiento privado, se han dispuesto \$4,006 mdp.
- d) *Programa de apoyo al sector automotriz*: Nafin y Bancomext están financiando tanto a intermediarios financieros de armadoras como a empresas de autopartes y a las armadoras mismas. Los montos autorizados por parte de Nafin suman 9,800 mdp, junio 2009.
- e) Programa de *reactivación económica por la emergencia sanitaria*: Bancomext autorizó 3,066 mdp. y Nafin ha autorizado 5,640 mdp, junio 2009.

Estas medidas confirman que sólo por la coyuntura se hizo necesaria la banca de desarrollo, aún cuando su presencia debiera ser continua. Si se compara el financiamiento que otorga la banca comercial con el de la banca de desarrollo, se puede observar una conducta opuesta entre el financiamiento de estas dos bancas a partir del año 2000 (gráfica 2, capítulo IV), antes de esa fecha el financiamiento de ambas tenía la misma tendencia.

Para Irma Manrique (2007), los perjuicios que han traído la desregulación y liberalización financieras en la economía mexicana, han dado lugar a las crisis financieras que sólo lesionan al financiamiento al desarrollo, y también que “... *la compensación de las fallas del mercado financiero debe ser crucial para romper el círculo vicioso que impide financiar actividades productivas y salir de la crisis, y es ahí donde debe ubicarse el papel a desempeñar por los bancos de desarrollo*” (Manrique, 2007:103). Mario Rojas (2009) y Gabriel Gómez (2009) coinciden con lo anterior y señalan que en el marco de la actual coyuntura (y peor crisis productiva que enfrentan nuestro país y el mundo), “resulta indispensable revalorar el papel de la banca de desarrollo para que retome el fomento al crecimiento económico”.

4 MODELO DE BANCA DE DESARROLLO

A pesar de que los Pronafide 2002-2006 y 2008-2012 están estructurados de forma distinta como por ejemplo, los objetivos y estrategias a seguir, el contenido con respecto a la banca de desarrollo sigue la misma línea: la *transformación de la banca de fomento*; y se puede sintetizar y organizar de manera que descansa sobre dos ejes:

- Redimensionamiento.

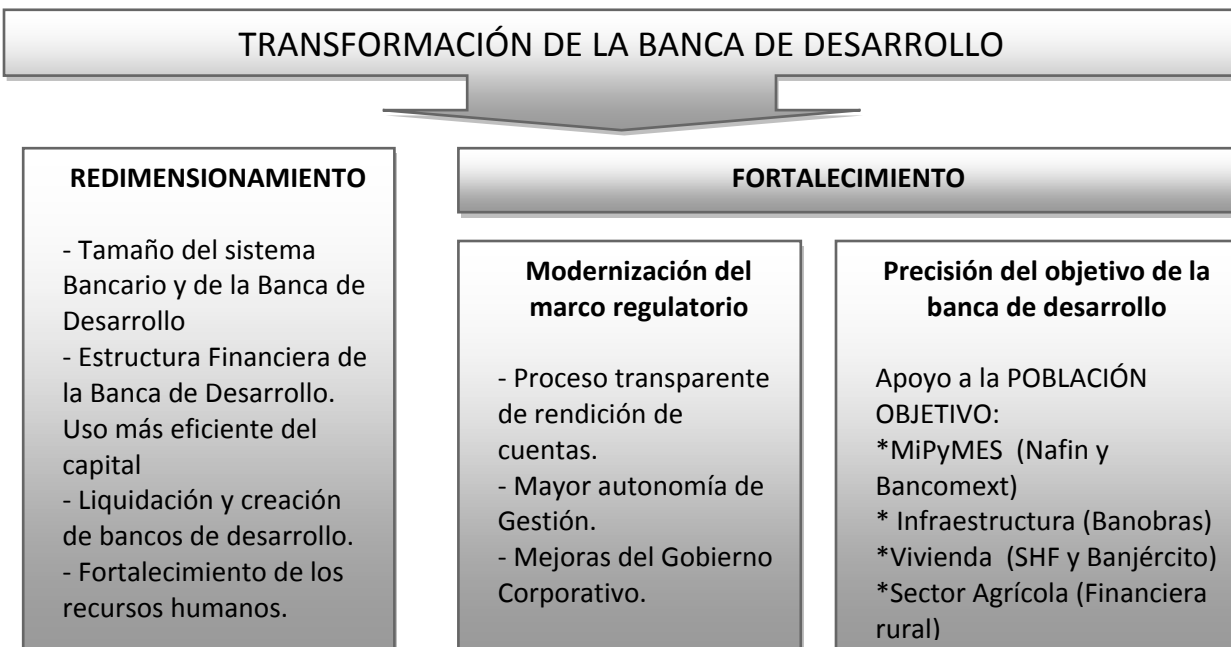
Este eje implica modificar el tamaño y dirección operativa y de objetivos de la banca de desarrollo; ejemplo de ello es la pretendida fusión de Nafin y Bancomext (mencionado en el capítulo II) para reducirla, como se optó por adelgazar al Estado en años anteriores, todo para disminuir costos.

- Fortalecimiento.

Como la palabra bien lo indica, se trata de fortalecer a la banca de desarrollo en cuanto a la *modernización del marco regulatorio* y a la *precisión del objetivo de la banca de desarrollo*. El proceso de modernización que dicta el Pronafide hace referencia a medidas para mejorar la administración, la toma de decisiones y la operatividad, esto con la finalidad de adquirir eficiencia financiera, pero preservando los objetivos iniciales. Con la precisión del objetivo se pretende realizar mejor cada una de las acciones que dirijan a la banca de fomento hacia un mejor resultado, contemplando los ejes anteriores, y señalando a cada uno de los bancos de desarrollo su población objetivo a atender.

La reiteración de modificaciones estructurales dentro de la banca de fomento en los distintos Pronafide como son: la reestructuración, transformación, es signo de que sigue siendo necesario el cambio administrativo y de acciones, que no ha sido consumado. El siguiente esquema resume los puntos a tratar en los siguientes capítulos, y además es una propuesta a partir de la cual se describirá con más detalle el proceso de transformación de la banca de desarrollo correspondiente al periodo 2000-2009.

Cuadro 2. Modelo de transformación de la banca de desarrollo de acuerdo a los Pronafide 2002 y 2008⁵⁴.



FUENTE: Elaboración propia con información de los Programas nacionales de financiamiento al desarrollo 2002-2006 y 2008-2012.

En suma, los lineamientos de los Pronafide del gobierno de la alternancia consideran a la banca de desarrollo como uno de los ejes principales para el financiamiento a sectores poco atendidos por la banca comercial, es decir, a la población objetivo, aunque no considera el tamaño de esa población dentro de la economía y sus posibles alcances. Se pide una mayor cobertura de servicios financieros a dicha población, en complemento con las demás instituciones financieras privadas, mediante el esquema de segundo piso, pero sin lesionar el capital de cada banco.

En ambos programas se hace referencia a la transparencia en los procesos de la banca de fomento.

A lo largo de los programas la banca de desarrollo se ubica al final de los objetivos y se menciona muy esporádicamente como si no fuera relevante, esto refleja su vago papel

⁵⁴ A partir del cuadro 2, y para facilitar el análisis, se homogeneizan tanto estrategias como objetivos de ambos programas para poder hacer un diagnóstico del papel y actuación de la banca de desarrollo en la última década, haciendo referencia a las políticas adoptadas por parte del gobierno de la alternancia.

e imprecisión respecto al financiamiento que requiere tal población objetivo. Un aspecto interesante es el hecho de que no hay sanciones para los responsables de llevar a cabo las respectivas políticas, ya sea funcionarios o instituciones, y con ello es fácil que se marginen dichos objetivos.

Pareciera que todos los Pronafide tienen las mismas características: una modernización y adecuación del marco regulatorio, reestructuración y fortalecimiento de la banca de desarrollo, lo único que cambió con respecto a los programas analizados fue el tono en que se mencionaba cada programa, ya que se hace mucho énfasis en la relevancia de su capacidad de financiamiento, aunque las modificaciones a las leyes conduzcan a un cambio moderado.

La banca de fomento ha sido considerada últimamente como mecanismo contracíclico en momentos de crisis financiera, como la vivida recientemente en 2008, ejemplo de ello es el impulso hacia algunas industrias con créditos en 2009 porque la banca comercial los contrajo, este tipo de responsabilidad se le adjudicó en el último Pronafide. La característica del carácter contracíclico de la banca de desarrollo no se encuentra en el último PND, es decir, fue hasta la coyuntura cuando las políticas de emergencia privilegiaron a las empresas que fueron beneficiadas por los créditos que no otorgó la banca comercial.

CAPÍTULO IV. REDIMENSIONAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO

Los Pronafide del gobierno de la alternancia consideran a la banca de desarrollo como uno de los principales instrumentos para impulsar el financiamiento hacia sectores poco atendidos por la banca comercial, sin embargo, los objetivos de dichos programas son vagos o sin más especificaciones. En general, se planea la reestructuración de dicha banca, aunque esta medida se haya planteado desde programas anteriores.

La banca de desarrollo es una institución que coexiste con la banca comercial, y no pretende desplazarla, sólo la complementa. No la desplaza porque siguen presentándose demandas de crédito insatisfechas; y se supone que el objetivo primordial de la banca de fomento es atender a “parte” de los individuos o sectores que la banca comercial no cubre, pero que son financieramente viables, debido a los problemas que se derivan de la información incompleta e incertidumbre.

En el presente capítulo se averiguará si lo anterior es compatible con la realidad de la banca de desarrollo en México, respecto a los lineamientos establecidos en los Pronafide 2002 y 2008. Conviene hacer una revisión general del sistema bancario y de la banca de desarrollo en específico en cuanto a su redimensionamiento, para conocer el tamaño y también su posible alcance.

El término *redimensionamiento* implica la acción de volver a dimensionar algo en este caso a la banca de desarrollo, modificar su importancia y extensión en una dirección determinada, ya sea reduciéndola o ampliándola. La idea del redimensionamiento de la banca de desarrollo, bajo este esquema, implica el cambio de tamaño de la misma, con base en los objetivos de los Pronafide previamente mencionados.

4.1 El tamaño del sector bancario y de la banca de desarrollo en México.

La dimensión del sistema bancario en una economía refleja mucho el desempeño de la misma. En su momento, la desregulación y liberalización financieras aseguraron que los

sistemas financieros asignarían mejor los recursos, aumentando la cantidad y calidad de los proyectos de inversión, e impulsando con ello el crecimiento económico (Pollack y García, 2004). En México esto no ha pasado, el sistema bancario no ha tenido un desarrollo significativo si se compara con otros países. Un estudio de la Federación Latinoamericana de Bancos (Felaban) reveló que en México sólo 25% de las familias tienen acceso a servicios bancarios, lo que ubica al país por debajo del promedio en América Latina, que es de 36%, atrás de países como Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Uruguay, Brasil, Panamá y Chile; en este último 60% de la población cuenta con acceso al sistema bancario⁵⁵. Dichos datos indican la poca capacidad que tienen los bancos tanto comerciales como de desarrollo para acercarse a la mayoría de la población en México. De hecho, los servicios bancarios⁵⁶ están centralizados en sólo 4 entidades: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco, cuya participación es cercana al 60% del total del país⁵⁷.

El primer indicador que mide el tamaño del sistema bancario en relación con la economía es la razón entre activos bancarios y el PIB. Si se comparan los activos tanto de la banca comercial como de la banca de desarrollo, se podrá observar (gráfica 1) que éstos han tenido un comportamiento opuesto; en el año 2000 los activos de la banca comercial representaron 22% del PIB, mientras que los activos de la banca de desarrollo sólo eran 8.25%. Ya para el año 2009, los activos crecieron para la primera a 33% y los de la segunda disminuyeron a 5%. Cabe señalar que el crecimiento al que se hace referencia es un crecimiento relativo, ya que se está comparando con el PIB.

El aumento de los activos de la banca comercial puede responder al crecimiento del sistema bancario privado en el mundo; en cambio, la evolución de los activos de la banca de fomento puede explicarse por el “*redimensionamiento*” considerado en los objetivos del Pronafide, un adelanto en la conclusión del presente apartado es afirmar

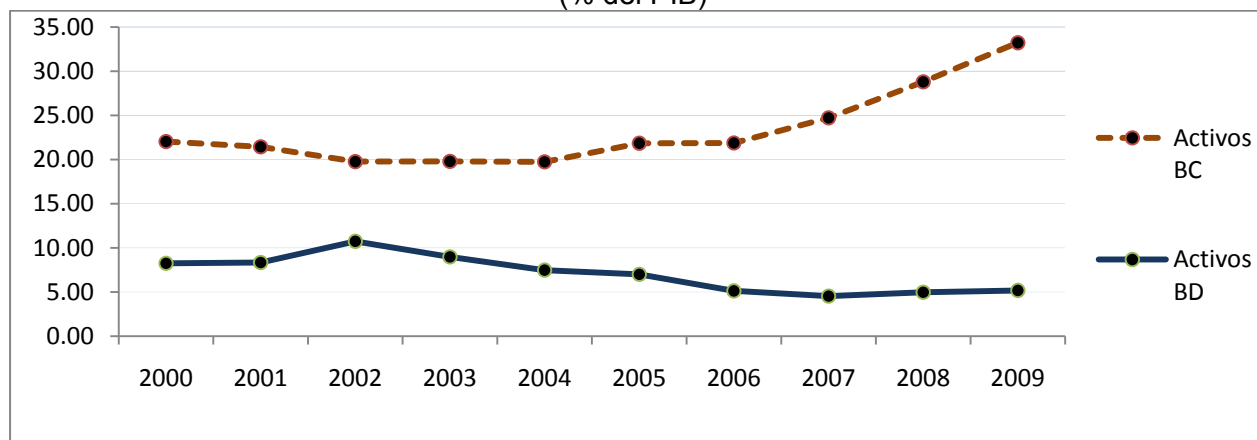
⁵⁵ Nota titulada “Bancarización se concentra en cuatro entidades”, *El Universal*, 2 de junio 2009.

⁵⁶ Los servicios bancarios pueden agruparse como: número de cajeros automáticos, sucursales, personal y cuentas de captación.

⁵⁷ *El Universal*, 2 de junio de 2009.

que el redimensionamiento de esta banca se dio y se está realizando de tal forma que se reduzca su participación en la economía.

Gráfica 1. Activos de banca comercial y banca de desarrollo, 2000-2009.
(% del PIB)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México, CNBV e INEGI.

En el mismo periodo también transcurrió una reestructuración en la composición de los activos, donde ambas bancas redujeron el *financiamiento* y aumentaron sus *disponibilidades*, demostrando su aversión al riesgo al no aumentar el crédito y manteniendo disponibilidades crecientemente más altas, sobre todo en la Banca de Desarrollo.

Tabla 1. Estructura porcentual de los activos del sector bancario en México, 2000-2009*.

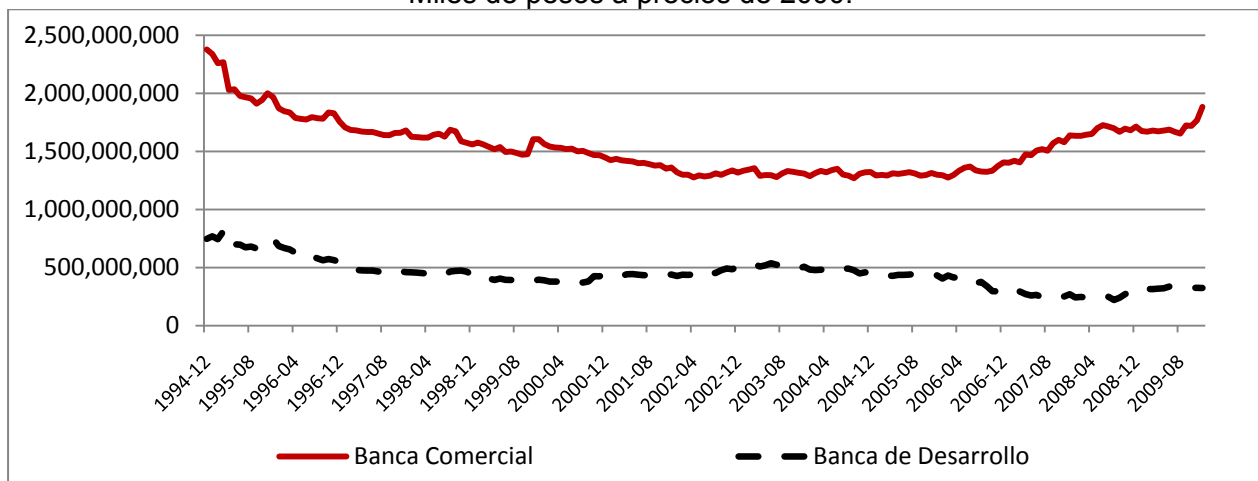
Periodo	Activos Totales	Banca Comercial		Banca de Desarrollo	
		Disponibilidades	Financiamiento a sectores no bancarios	Disponibilidades	Financiamiento a sectores no bancarios, más banca comercial
2000	100	14.75	85.25	4.54	95.46
2001	100	16.37	83.63	5.09	94.91
2002	100	16.14	83.86	8.14	91.86
2003	100	17.65	82.35	10.64	89.36
2004	100	19.33	80.67	11.38	88.62
2005	100	21.65	78.35	14.06	85.94
2006	100	22.79	77.21	21.58	78.42
2007	100	19.93	80.07	23.11	76.89
2008	100	20.31	79.69	18.46	81.54
2009	100	22.29	77.71	13.42	86.58

FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México.

* Datos a julio de 2009.

Durante el periodo analizado (1994-2009), el financiamiento al Sector no Bancario por parte del Sistema Bancario ha caído sustancialmente, tanto en términos reales (gráfica 2) como en proporción del PIB (gráfica 3), y en general por sectores; a esto, contribuyeron la banca comercial y la de desarrollo. Después de la gran caída del PIB experimentada en 1994, con un decrecimiento de -6.22% en 1995, el comportamiento del PIB ha sido positivo, no obstante, el financiamiento del sistema bancario no ha tenido el mismo crecimiento.

Gráfica 2. Financiamiento directo total al sector no bancario, banca comercial y de desarrollo, 1994-2009. Promedio anual
Miles de pesos a precios de 2000.



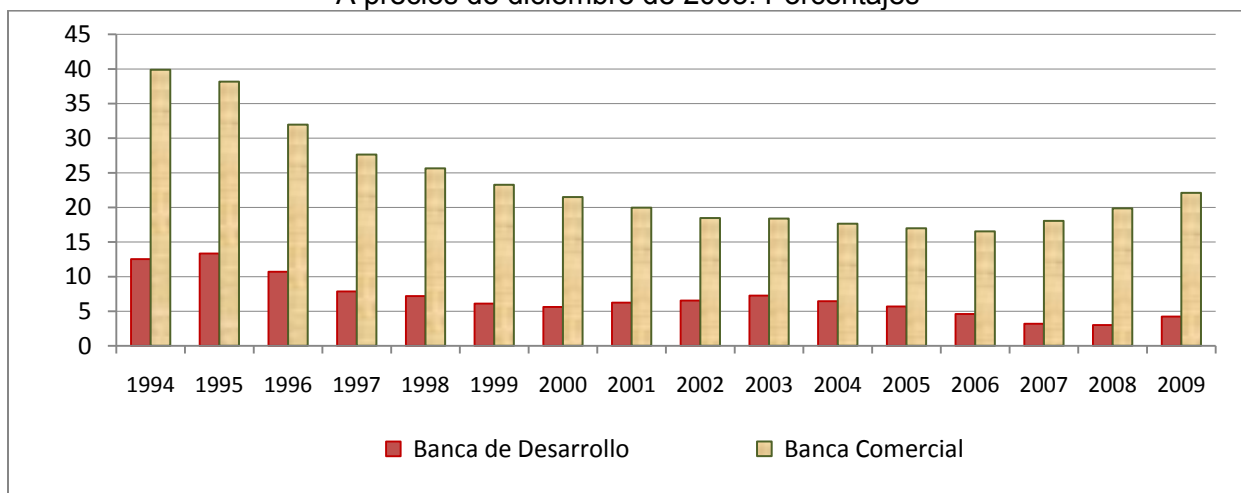
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Como se puede observar en la gráfica 3, el monto de financiamiento tanto de la banca comercial como de la banca de desarrollo no ha llegado al nivel registrado en la primera mitad de la década de los años noventa, a partir de 1994 es evidente una disminución, aunque en 2007 y 2008 dicho financiamiento aumentó. La participación del financiamiento otorgado por la banca en total para 1994 registraba 52% del PIB. Después de la crisis de 1994, dicha participación ha disminuido, con el punto más bajo de 21% en 2006, para marzo de 2009 este porcentaje se incrementó a 26.3%, lo cual indica una relativa recuperación, pero todavía muy lejos del máximo alcanzado. En cuanto a la banca de desarrollo, el porcentaje de financiamiento respecto del PIB fue de

12.5% en 1994, y para marzo de 2009 fue de 4.2%, lo que refleja la continua caída en la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento.

En recesión los bancos comerciales racionan mucho más el crédito debido a que se agudizan los problemas de información incompleta⁵⁸, es en ese momento donde la banca de desarrollo impulsa en cierta forma a la economía. Ejemplo de ello se puede observar en los años 2003 y 2004, donde la banca comercial disminuyó su financiamiento y la banca de fomento lo incrementó, evidentemente no en la misma proporción. La divergencia de las curvas a partir del año 2000 demuestra, por una parte, el grado de importancia que tiene la banca de desarrollo en la economía como mecanismo contracíclico en situaciones de crisis, como la que se está viviendo actualmente; otro factor puede ser la inclusión de los nuevos bancos de desarrollo Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Financiera rural y Bansefi quienes empezaron otorgando más créditos en esos años.

Gráfica 3. Financiamiento otorgado por la banca en México como proporción del PIB, 1994-2009.
A precios de diciembre de 2003. Porcentajes



FUENTE: Elaboración propia con datos de Banxico e INEGI.
El financiamiento de la banca de desarrollo se refiere al financiamiento directo.

⁵⁸ Como por ejemplo, los problemas de *selección adversa* y *daño moral* revisados en el primer capítulo.

Comparando el índice de morosidad⁵⁹ de la banca de desarrollo con el de la banca comercial, se observa que ambos indicadores disminuyeron a menos de la mitad de lo registrado en el año 2000. Esto se debe a la manera conservadora con la que se han otorgado los créditos, ya que a partir de la crisis de 1994-95 las instituciones financieras y las entidades reguladoras han tomado medidas más prudentes para contener los problemas de incumplimiento de pago si se presenta una contingencia, con un leve incremento al final del periodo, debido a la crisis financiera de 2008.

Tabla 2. Índice de Morosidad.
Sistema Bancario en México.

Periodo	Banca Comercial	Banca de Desarrollo
	Índice de morosidad	
2000	8.61	5.27
2001	4.2	6.23
2002	4.50	5.17
2003	3.14	3.46
2004	2.50	2.37
2005	1.81	2.67
2006	1.99	3.08
2007	2.54	2.06
2008	3.21	0.75
2009	3.08	2.20

FUENTE: elaboración propia con datos de la CNBV.

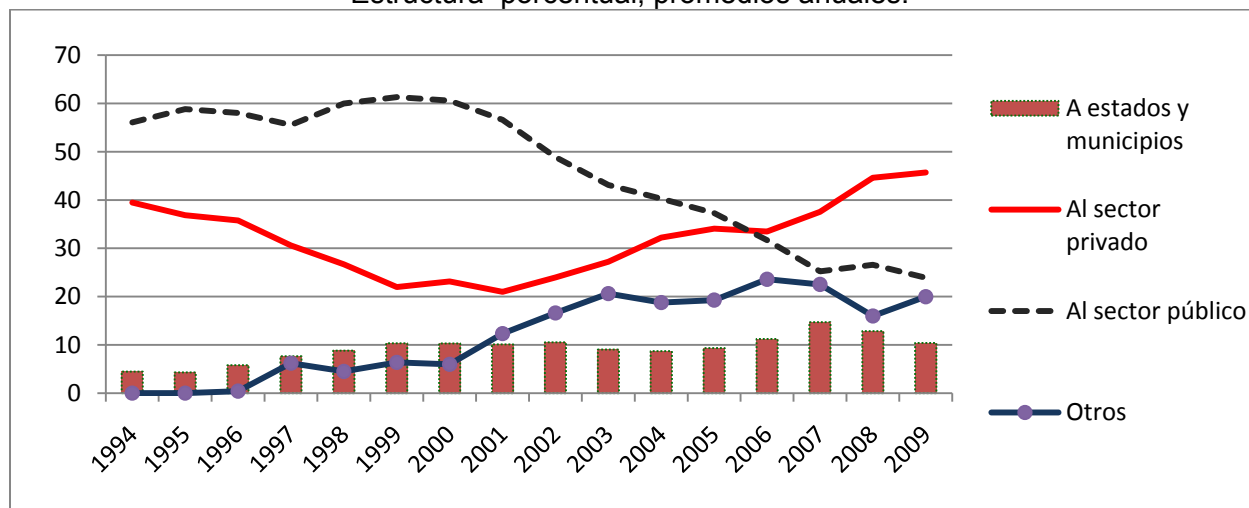
La estructura del financiamiento otorgado por la Banca de Desarrollo, en cuanto al sector de destino, ha tenido una evolución que está favoreciendo en mayor medida al sector privado cumpliendo de alguna forma con uno de los objetivos del Pronafide y al nuevo rubro de “Otros” que comprende fondos de reestructura como el IPAB, Pidiregas y el “rescate carretero” Farac.

En 1994, el 56% del financiamiento de la banca de fomento se concentraba en el sector público, a éste le seguía el sector privado con aproximadamente el 40%, y el resto se destinaba a los estado y municipios (gráfica 4). Estos datos reflejan la importancia que tenía la banca de fomento para el financiamiento al gobierno en la década pasada, *“contrario al discurso desarrollista que imperaba alrededor de las instituciones de*

⁵⁹ El índice de morosidad es el porcentaje que representa la cartera vencida en relación con la cartera total (cartera vigente + cartera vencida).

fomento” (Cotler, 2001). Para junio de 2009 estos porcentajes cambiaron (gráfica 4), el decrecimiento del financiamiento al sector público fue mucho menor al crecimiento del sector privado, esto sucedió debido a que parte del financiamiento se destinó a los programas de reestructura: IPAB (1996), Farac (1997) y Pidiregas (2000); incluidos en “Otros”. Aunque este tipo de financiamiento sigue siendo menor al destinado al sector público, ha tenido una tendencia creciente y sin duda podría rebasarlo en los años siguientes, debido a la importancia que se le adjudica. Cabe señalar que el crecimiento porcentual mencionado es relativo, ya que el total es menor que en 1994.

Gráfica 4. Distribución del financiamiento directo otorgado por la banca de desarrollo a sectores no bancarios, 1994-2009.
Estructura porcentual, promedios anuales.



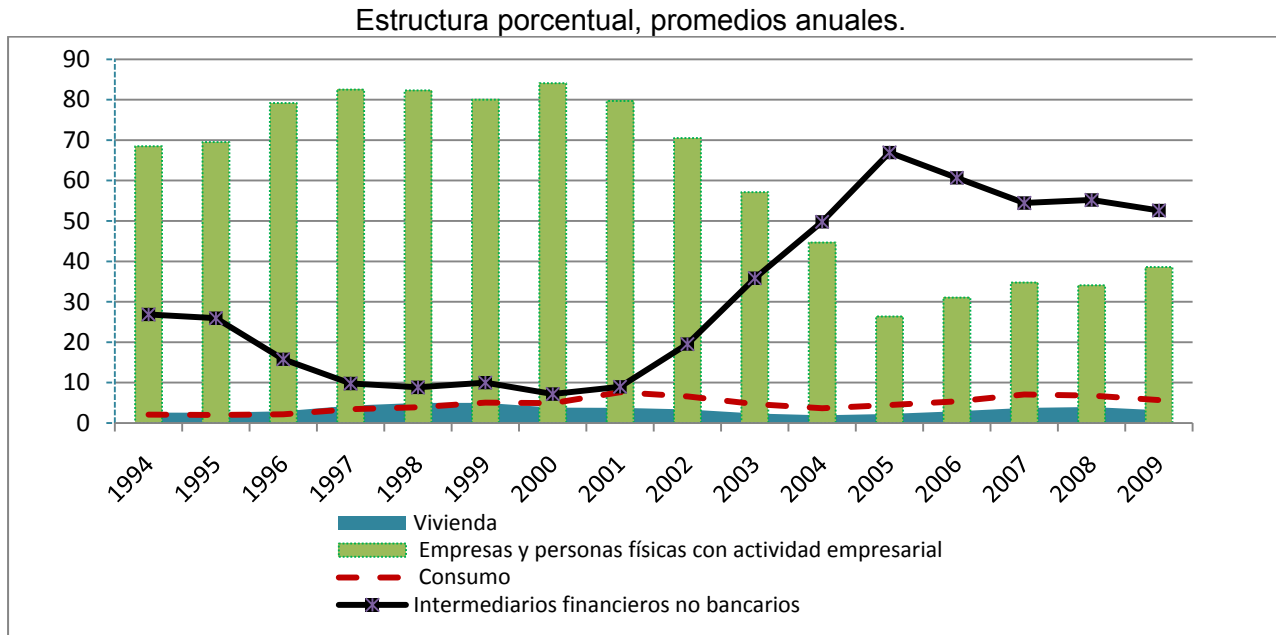
No incluye Títulos asociados a programas de reestructuras, como CETES especiales (reestructuras en UDIS)
FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México.

No sólo han cambiado los destinatarios del financiamiento de la banca de desarrollo, también ha variado el conducto a través del cual se hace llegar el crédito a sus destinatarios finales, cambiando de un financiamiento directo a un esquema de *segundo piso*⁶⁰ (Morfín, 2009). Este último esquema tiene ciertas implicaciones si se hace una recapitulación: el financiamiento es menor ya que los encargados de canalizarlo, los bancos comerciales y otros intermediarios financieros, son más

⁶⁰ El esquema de banca de *segundo piso* consiste en que parte de los fondos de la banca de desarrollo se canalizan a la población por medio de la banca comercial y otros intermediarios financieros, ya que supuestamente tienen mejores mecanismos para la asignación de recursos debido a su capacidad de procesar información y administrar los riesgos. Este esquema se revisó brevemente en el capítulo 2.

renuentes a ofrecer créditos ya que asumirían total o parcialmente el riesgo de recuperación del financiamiento otorgado.

Gráfica 5. Financiamiento directo al sector privado otorgado por la banca de desarrollo, 1994-2000.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México

El financiamiento directo al sector privado también ha sufrido una recomposición: hasta el año 2003 gran parte del financiamiento se destinaba a las empresas, año a partir del cual el porcentaje de financiamiento dirigido a los intermediarios financieros no bancarios (IFNB) aumentó. Lo anterior debido a la creación de la SHF, de Bansefi y Financiera Rural, quienes intermedian como bancos de segundo piso y dirigen los montos de crédito hacia las IFNB. A pesar del crecimiento acelerado de la estructura porcentual del financiamiento hacia los IFNB, se experimentó una caída debido a la incertidumbre derivada de la crisis financiera. Además, el financiamiento de segundo piso se retrajo y creció el directo a empresas grandes en 2009, prueba de ello es el financiamiento para el rescate de aerolíneas, entre otras⁶¹.

⁶¹ En octubre de 2009 Bancomext aprobó a Aeroméxico un préstamo por mil millones de pesos, que son parte de los 3 mil millones que el gobierno federal puso a disposición del sector aéreo para que las empresas pudieran contrarrestar los efectos negativos de la influenza. (El Universal, 2/10/09). En ese mes, Mexicana firmó un crédito por

El financiamiento directo otorgado al consumo y a la vivienda registró un porcentaje mínimo, mucho menor que la banca comercial. De hecho, el crédito al consumo no es un objetivo de la banca de desarrollo, este porcentaje corresponde a Banjercito por que ofrece servicios de banca comercial a miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos, su porcentaje de crédito al consumo en 2009 es de 99.38%, prácticamente el total que otorga la banca de desarrollo⁶².

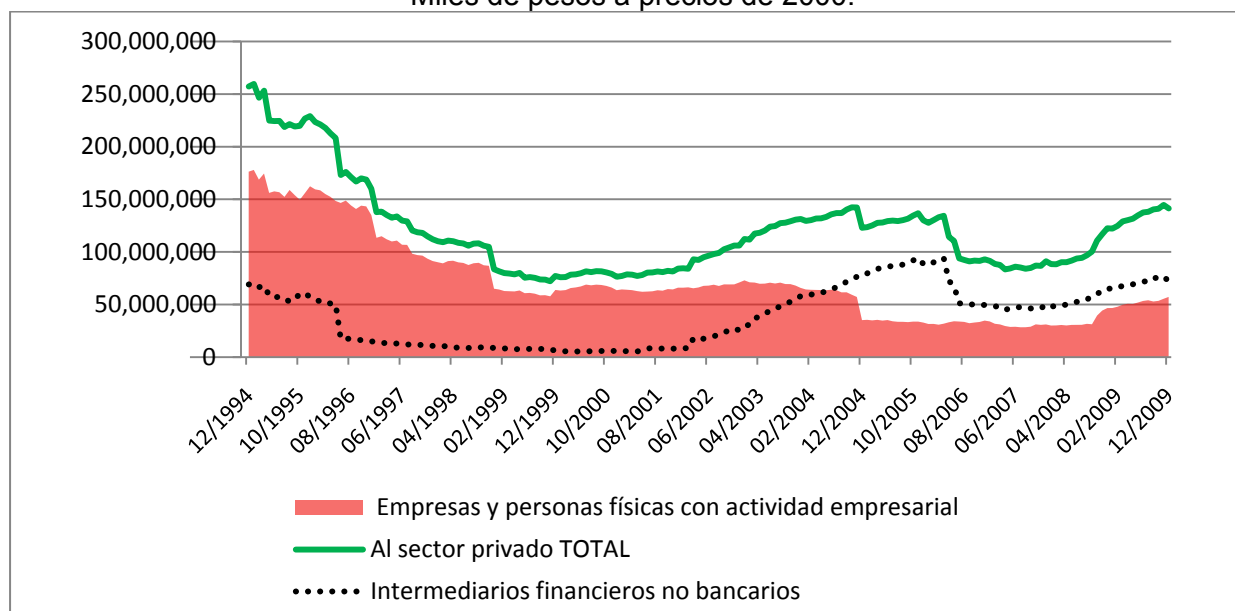
En cuanto al financiamiento a la vivienda, también ha sido mayor por parte de Banjercito, que para junio de 2009 su crédito a la vivienda era el 85% del total de la banca de desarrollo, y de igual forma sus créditos están dirigidos a miembros del ejército. El apoyo a la vivienda es uno de los objetivos del Pronafide, pero este tipo de financiamiento es indirecto ya que es canalizado por la SHF en reemplazo del FOVI administrando ésta sus servicios a intermediarios financieros bancarios como los bancos comerciales, y los no bancarios. Lo anterior responde a uno de los objetivos del Pronafide, el de promover a los IFNB como vehículos para la canalización de crédito, aunque sean muy sensibles a la coyuntura económica.

En la gráfica 6 se observa un hecho contundente: la caída del financiamiento, en términos absolutos al sector privado para el periodo 1994-2009, lo cual podría responder a la recomposición de la banca de fomento como banca de segundo piso. Por otro lado, el financiamiento a las empresas no es actualmente ni la mitad de lo que era en 1994 ni en los años siguientes, pese a la crisis. Esto indica que la importancia del financiamiento se ha dirigido hacia los IFNB, que medido en términos reales ha sido mucho mayor que el dirigido a las empresas a partir de 2004.

la misma cantidad también con Bancomext para enfrentar el problema de contingencia sanitaria (El Universal, 19/10/09). También se le concedió crédito a las empresas GRUMA y GRUPO POSADAS.

⁶² El resto son préstamos al personal y al interior de cada una de las instituciones financieras de desarrollo.

Gráfica 6. Financiamiento directo otorgado por la banca de desarrollo al sector privado.
Miles de pesos a precios de 2000.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México.

En conclusión, el sistema bancario en México es menor de lo que era en la década pasada, la evolución de éste es muy distinta si se estudia la banca de desarrollo independientemente de la banca comercial: el monto de activos y de financiamiento es contrario al observado. El tamaño de la banca de desarrollo se ha contraído y el de la banca comercial se ha expandido, aún así, el sistema bancario en México sigue siendo insuficiente para la demanda total si se compra con otros países latinoamericanos. Lo cierto es que el sistema bancario no se ha recuperado desde la crisis de 1994.

4.2 Estructura financiera de la banca de desarrollo.

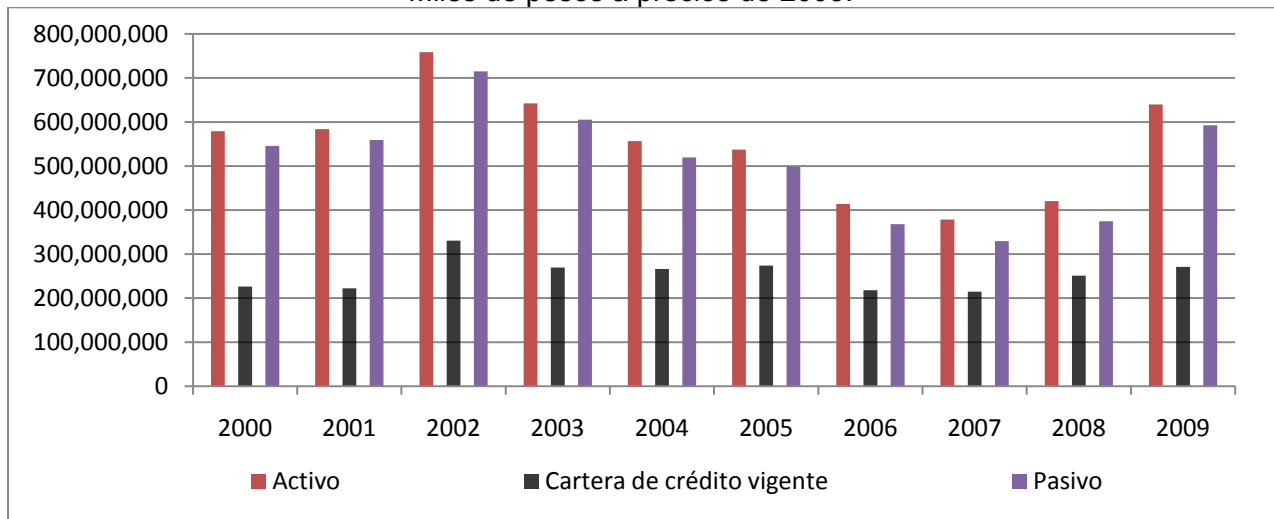
Para continuar con el análisis es necesario considerar el estado de situación financiera de la banca de desarrollo en su conjunto para el periodo 2000-2009, debido a que es el periodo comprendido después del proceso de saneamiento financiero (1995-97).

4.2.1 Balance general

Anteriormente se mencionó que los activos de la banca de desarrollo con respecto al PIB disminuyeron de manera notable, y se comportaron de igual forma en términos reales (gráfica 6) para el mismo periodo.

Gráfica 7. Activos, pasivos, cartera de crédito vigente y capital contable de la banca de desarrollo, 2000-2009.

Miles de pesos a precios de 2003.



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV.

Teniendo en cuenta que los activos son menores en 2008 que en el año 2000, algunos de los hechos observados en la tabla 3 son los siguientes:

- Las *disponibilidades* aumentaron en relación con los activos totales. Esto puede responder a diversas razones: prevención por incertidumbre, porque no hay negocios atractivos, o porque no le solicitan recursos por ser banca de segundo piso, etc.
- Las *inversiones* en valores aumentaron; estos activos son otra forma de financiamiento, el cual en su mayoría fue dirigido al sector público: en el año 2000 los valores al sector público representaban 56% del total, mientras que en 2009 éste porcentaje llegó a 49%.

- La cartera de crédito vigente creció en relación con los activos, pero en la gráfica 7 dicha cartera muestra (en términos reales) que el financiamiento no crece, es decir, aumenta su proporción pero de un total menor.
- Los créditos por *operaciones como agente financiero* desaparecieron en diciembre de 2006⁶³, tanto activas como pasivas, y a partir de 2007 ya no se registran movimientos en ese concepto, después de ser un rubro que alcanzó el 35.4% de los activos totales en 2000 (tabla 3), año después del cual comenzó a declinar.

A partir de 2005 la cartera de crédito de varios bancos descendió considerablemente, debido a la caída en la canalización de fondos de instituciones como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar proyectos del sector público. Según Solorza (2009), esto se debió a la modificación parcial del papel de agente financiero del gobierno en el financiamiento al desarrollo de actividades del sector privado, y a que la banca de desarrollo fue perdiendo presencia en el otorgamiento de créditos en el sistema financiero del país. Otro aspecto mencionado por Solorza, es que la caída de la cartera crediticia se debió a una menor demanda de crédito ocurrida por un descenso en la actividad económica, tanto nacional como internacional.

- La cartera de crédito vencida disminuyó de 2.18% en 2000 a 0.46% en 2008 (tabla 3), este es un buen indicador de la salud financiera de un banco porque demuestra que el riesgo de incumplimiento está disminuyendo, o también porque ha disminuido la cantidad prestada, pero aún así el porcentaje es bajo.

⁶³ En el artículo 5, fracción IV de la Ley orgánica de Nafin, dice que uno de los objetivos de aquel banco de desarrollo es “*ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior* [provenientes de organismos como el BID, BM, FIDE, etc., a tasa libor], *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*”. Sólo las leyes orgánicas de Nafin, Bancomext, y Banobras, especifican que estos bancos pueden realizar el mandato de agente financiero del gobierno.

Tabla 3. Estructura porcentual de activos en la banca de desarrollo.

Periodo	Activo	Disponibilidades	Inversiones en valores	Cartera de crédito vigente	Préstamos por operaciones como agente financiero	Cartera de crédito vencida
2000	100	4.63	14.59	39.09	35.46	2.18
2001	100	4.09	19.95	38.08	30.51	2.53
2002	100	2.58	20.02	43.56	24.67	2.38
2003	100	5.18	15.49	41.95	28.85	1.50
2004	100	5.91	11.82	47.85	27.17	1.16
2005	100	6.64	12.03	50.98	22.28	1.40
2006	100	8.95	16.41	52.69	11.64	1.68
2007	100	13.85	19.59	56.71	0.00	1.19
2008	100	13.62	23.56	59.71	0.00	0.46
2009	100	8.55	42.74	42.39	0.00	0.95

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV. Datos del último trimestre del año.

A lo largo del periodo estudiado los activos han disminuido, reflejando que el proceso de redimensionamiento está reduciendo el tamaño de la banca de desarrollo, y a su vez, reestructurando la composición de los activos con una modificación en los créditos por operaciones como agente financiero (tabla 3). Los pasivos juegan un papel igual de importante que los activos, ya que son la fuente de financiamiento de cualquier banco; también presentaron una recomposición en los últimos nueve años: disminuyeron en términos reales de la misma forma que los activos. Por otro lado, el capital se incrementó el doble: de 29 mil mdp en 2000 a casi 61 mil mdp en 2009 (ver gráfica 7; y gráfica A.1, anexo A).

Como cualquier institución bancaria, la banca de desarrollo se financia de dos formas: interna y externamente. El *fondeo interno* se integra por la captación tradicional (depósitos a plazo y a la vista o de exigibilidad inmediata), por la colocación de títulos de deuda en el mercado interno (bonos bancarios) y por los préstamos interbancarios; el *fondeo externo* proviene de instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o multilaterales, éstas últimas consideradas operaciones como *agente financiero*.

En las décadas de 1980 y 1990 la banca de desarrollo no era concebida como una institución que ofreciera servicios de ahorro, su principal fuente de adquisición de fondos era el mercado internacional [el fondeo externo] mientras que para la banca

comercial lo fue el mercado interno (Cotler, 2001: 10). Así que en el año 2000 la mayor parte del pasivo más capital estaba constituida todavía por el fondeo externo, es decir, por las operaciones como agente financiero; se mencionó anteriormente que éstas se dejaron de registrar en 2006, así que para 2008 la composición de los pasivos cambió de manera radical.

Los depósitos de exigibilidad inmediata no variaron, en promedio constituyen el 2.7% del total de pasivos; los depósitos a plazo sí se incrementaron en relación al pasivo y capital (tabla 4). Actualmente la principal fuente de fondeo de recursos de la banca de desarrollo está constituida por los depósitos del público en sus diferentes modalidades (Calderón, 2005), ya no en fondos del exterior, lo que podría responder a diversas cuestiones: la primera, a dejar de depender de recursos externos; la segunda podría ser que no hay forma de colocarlos; probablemente el proceso de redimensionamiento ha llevado a esas medidas.

La emisión de títulos de crédito o bonos bancarios disminuyó en relación al pasivo más capital, al pasar de 11.8% en 2000 a 7.22% en 2008. Los préstamos interbancarios se elevaron de 15.3% a 21.3% en ese periodo (tabla 4). La emisión de deuda está disminuyendo porque seguramente la banca de desarrollo no requiere más fondeo de este tipo; el aumento de la compra de activos financieros significó que la banca de desarrollo se estuvo financiando en mayor medida por este medio; por otra parte, la adquisición de más préstamos interbancarios se incrementó por una mayor participación activa entre bancos.

Entonces, los depósitos a plazo han ocupado un lugar relevante dentro de los pasivos; los títulos emitidos, los préstamos interbancarios y los préstamos por operaciones como agente financiero del gobierno sufrieron una caída generalizada, como parte del proceso de saneamiento y por una redefinición de las operaciones a realizar.

Tabla 4. Estructura porcentual de pasivos más capital en la banca de desarrollo.

Periodo	Pasivo más Capital	Depósitos de exigibilidad inmediata	Depósitos a plazo	Títulos de crédito emitidos / Bonos bancarios	Préstamos interbancarios y de otros organismos	Préstamos por operaciones como agente financiero
2000	100	2.55	25.48	11.80	15.29	36.24
2001	100	2.45	32.11	11.10	16.25	31.23
2002	100	5.08	34.47	6.51	16.85	24.78
2003	100	1.64	34.24	10.18	17.07	29.13
2004	100	1.90	33.55	13.85	14.47	27.53
2005	100	2.13	39.14	15.66	10.63	22.59
2006	100	2.86	52.70	7.35	11.36	12.05
2007	100	3.17	54.48	7.53	18.25	---
2008	100	2.62	51.70	7.22	21.35	---
2009	100	1.37	37.21	5.05	15.18	---

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV. Datos del último trimestre del año.

Las instituciones de desarrollo más exitosas, como los bancos de desarrollo del Este de Asia⁶⁴, cuentan con una amplia gama de fuentes de fondeo, lo que les permite disminuir y administrar el riesgo, así como mantener la estabilidad en los flujos de fondeo, entre instituciones financieras multilaterales, bilaterales y la banca comercial (Calderón, 2005: 35). La reconfiguración de los pasivos en la banca de fomento mexicana muestra se está apostando al fondeo vía depósitos a plazo, debido a la disminución del fondeo externo.

4.2.2 Estado de resultados

El estado de resultados muestra claramente la salud financiera que ha ido recuperando la banca de desarrollo en los últimos años. Visto en su conjunto, el resultado neto registra utilidades a partir de año 2003 (tabla 5). El *margen financiero*⁶⁵ presentó en todo el periodo un saldo positivo a pesar de que tanto los ingresos como los gastos disminuyeron, porque también disminuyó el monto de financiamiento otorgado. El ingreso por *comisiones*⁶⁶ ha aumentado, además, fue a partir de 2007 cuando se

⁶⁴ Los países del Este de Asia crecieron más rápidamente en los últimos 30 años debido a que aprovecharon la globalización para impulsar sus exportaciones. “*Todos estos países tienen fuertes bancos de desarrollo, gobiernos con una actuación importante y un punto de vista más pragmático y no ideológico en cuanto al equilibrio entre el papel del gobierno y del sector privado...*” (Calderón 2005:33).

⁶⁵ El margen financiero está constituido por la diferencia de ingresos por intereses y gastos por intereses.

⁶⁶ Este rubro comprende el resultado de las comisiones cobradas menos las comisiones pagadas.

registraron comisiones pagadas, aspecto que se incrementa (tabla 5). El *resultado por intermediación* registra alteraciones debido a que los bancos no tienen control total de este rubro, a veces con un buen nivel y otras veces con pérdidas (tabla 5). Cabe señalar que los *ingresos totales de la operación*⁶⁷ han disminuido los últimos dos años, esto puede deberse a que el monto de financiamiento ha bajado y con ello el margen financiero que se puede obtener de dicha intermediación, o por la disminución de las tasas de interés⁶⁸ (ver anexo A, gráfica A2).

El *resultado de la operación*⁶⁹ revela de forma general la eficiencia financiera del negocio bancario: este resultado fue negativo de 2000 a 2002, reflejando que fue más cara la intermediación de recursos en esos años. Para el mismo periodo las utilidades netas fueron igualmente negativas, pero en los años 2007 y 2008, a pesar de que el resultado de la operación fue negativo las utilidades registraron un saldo positivo. Lo anterior se deriva de los *ingresos por otros productos* que registran los bancos, y éstos son independientes del resultado por operación; por lo tanto, en estos dos últimos años la banca de desarrollo obtuvo utilidades positivas con factores que están fuera del negocio bancario. Aunque hayan recuperado su salud financiera, no se refleja una eficiencia económica ya que no se ha incrementado la cartera de crédito.

Uno de los objetivos de los Pronafide 2002 y 2008 es reducir los costos de operación o gastos de administración. En la tabla 5 se observa cómo a partir del año 2003 dichos *gastos de administración* caen; esto quizás se deba a la liquidación de Banrural, que en diciembre de 2002 contaba con 3,520 empleados y 205 sucursales. En total, los gastos de administración se han mantenido constantes a partir de 2003, pero han variado de banco a banco: disminuyeron en Banobras y Bancomext; se mantuvieron sin cambios en Nafin, y se incrementaron en Banjercito, SHF y Bansefi. Los gastos en Banjercito aumentaron debido al número de personal contratado y de sucursales creadas en el periodo; en la SHF y Bansefi los gastos se incrementaron porque al ser bancos de

⁶⁷ Es aquel que registra los flujos monetarios por el negocio mismo del banco, que involucra al *margen financiero*, los *ingresos por comisiones* y el *resultado por intermediación*.

⁶⁸ Normalmente se usa la tasa de interés de referencia, TIIE y se suma una tasa de acuerdo al riesgo y a cada banco.

⁶⁹ El resultado de la operación es la diferencia entre los ingresos de la operación y los gastos de administración.

reciente creación, es evidente que los primeros años de operación registren gastos crecientes.

Las utilidades (*resultado neto*) presentaron un saldo positivo a partir del año 2003 hasta la fecha, aunque con algunas variaciones, como por ejemplo en 2006 se registró un resultado neto por \$1,959 millones, dato muy irregular si se compara con los demás años. Las utilidades de los bancos de desarrollo en conjunto se han incrementado, excepto las de Bancomext que en promedio han caído, y las de Banobras que registran un comportamiento irregular, es decir, aumentos y caídas drásticas. Lo anterior demuestra que los bancos de desarrollo son distintos y que no se puede hablar de un comportamiento generalizado. Estas dos variables: *gastos de administración* y *utilidades*, son significativas para analizar el desempeño de los bancos, debido a que el aumento de las utilidades y la disminución de los *gastos de administración* (o costos de operación) responden a que el proceso de saneamiento de la banca de desarrollo está dando un resultado esperado.

Tabla 5. Estado de resultados banca de desarrollo, 2000-2008.
Miles de pesos a precios de 2003.

Periodo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos por intereses	84,516,160	66,932,888	54,964,738	55,391,986	54,187,589	72,334,942	58,179,627	54,229,273	54,025,261
Gastos por intereses	75,066,667	61,738,248	47,591,207	47,771,809	46,102,030	65,320,276	49,825,582	49,526,881	44,940,443
Margen financiero	9,432,050	4,494,993	6,741,818	7,048,334	7,314,389	6,439,227	7,210,381	3,651,841	9,084,818
Comisiones cobradas	806,371	979,324	1,042,659	1,157,129	1,408,858	1,793,287	1,760,297	2,312,734	2,547,492
Comisiones pagadas	0	0	0	0	0	0	0	409,525	635,703
Ingreso por comisiones	806,371	979,324	1,042,659	1,157,129	1,408,858	1,793,287	1,760,297	1,903,209	1,911,789
Resultado por Intermediación	-801,327	1,036,159	1,728,952	1,502,719	1,448,397	1,693,569	679,218	26,882	-934,153
INGRESOS TOTALES POR LA OPERACIÓN	6,581,037	5,836,551	900,725	7,859,358	7,462,261	8,082,230	7,181,917	4,733,501	4,467,997
Gastos de administración y promoción	11,085,971	10,563,361	10,556,872	7,474,017	6,796,230	6,497,812	6,402,043	6,321,090	5,940,388
RESULTADO DE LA OPERACIÓN	-4,504,934	-4,726,810	-9,656,147	385,342	666,030	1,584,418	779,875	-1,587,589	-1,472,391
Resultado por posición monetaria	-1,473,411	-218,330	664	0	0	0	0	0	0
Otros productos	0	0	0	0	0	0	0	4,477,758	7,365,164
Otros Gastos (Productos)	-1,980,578	-1,161,072	134,965	-413,473	-540,158	-342,237	-2,029,316	820,865	4,876,924
Resultado antes de ISR y PTU	-3,997,767	-3,784,069	-9,790,448	798,815	1,206,188	1,926,655	2,809,191	2,069,304	1,015,850
RESULTADO NETO	-5,454,346	-2,850,045	-10,056,572	384,142	389,442	900,002	1,959,830	991,381	912,518

Datos del último trimestre del año.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV.

4.2.3 Eficiencia financiera de la banca de desarrollo

La mayoría de las empresas, medianas o grandes, utilizan indicadores para evaluar su desempeño económico y financiero. En el sector bancario es común el uso de índices como el ROA y ROE⁷⁰ de los activos y el capital contable, respectivamente, en relación con las utilidades.

Tabla 6. Razones financieras

Periodo	Índice de cobertura	Índice de solvencia	Índice de Morosidad	ROE	ROA
2000	135.70	37.77	5.28	-16.34	-0.94
2001	109.11	59.42	6.24	-11.44	-0.49
2002	132.80	41.50	5.17	-23.15	-1.33
2003	156.02	25.97	3.46	1.03	0.06
2004	228.94	17.41	2.37	1.05	0.07
2005	210.77	19.23	2.67	2.31	0.17
2006	249.55	15.22	3.08	4.30	0.47
2007	258.75	9.24	2.06	2.03	0.26
2008	599.71	4.19	0.76	2.00	0.22
2009	210.34	12.91	2.20	6.29	0.68

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV. Cifras al último trimestre del año.

Índice de cobertura = Estimaciones preventivas para riesgos crediticios / Cartera vencida.

Índice de solvencia = Cartera vencida / Capital contable.

Índice de morosidad = Cartera vencida / Cartera total= (cartera vigente + cartera vencida).

En la tabla 6 se observa que en el periodo estudiado hay una recuperación financiera a partir de 2003 en el caso del ROE y ROA, el *índice de morosidad*, como se mostró anteriormente, ha disminuido gradualmente, considerando que también se redujeron los créditos, o en el mejor de los casos permanecieron igual. En cuanto al *índice de cobertura*, éste creció de 135% a 210% en el periodo hasta alcanzar un máximo de 600% en 2008, resultado de la disminución drástica de la cartera vencida (tabla 3) el cual redujo su porcentaje con respecto al nivel de estimaciones preventivas (ver gráfica A3, anexo A), y con ello cayó el valor de los activos. Lo anterior muestra que la banca de desarrollo está acumulando más del doble de su cartera vencida para enfrentar contingencias. Por otro lado, el *índice*

⁷⁰ El Rendimiento sobre Activos o Rendimiento Financiero (ROA), Return on Assets, es el coeficiente de la utilidad neta después de impuestos sobre activos; el Rendimiento sobre capital contable o Rentabilidad Económica (ROE), Return on Equity, es el coeficiente de la utilidad neta después de impuestos entre el capital contable.

de solvencia ha disminuido, demostrando que cada año se necesita menos capital contable para responder a la cartera vencida, considerando que ésta última ha caído y el capital contable se ha incrementado (ver anexo A, gráfica A1); este índice muestra que se ha prevenido la falta de capacidad para responder a sus obligaciones con terceros.

Los índices ROA y ROE muestran que se obtuvieron utilidades a partir de 2003: en el 2000 se perdían 16 centavos por cada peso de capital contable y 0.9 centavos por cada peso de activos; para 2009 estos índices cambiaron completamente (tabla 6). La eficiencia financiera que muestran los índices refleja el éxito del proceso de saneamiento, caracterizado por la prudencia en el manejo de los recursos.

Los bancos de desarrollo pusieron, y siguen poniendo, un mayor énfasis en la rentabilidad de sus operaciones al querer obtener mayores beneficios, sin que ello reflejara una visión de largo plazo en la operación de su labor de fomento a los sectores excluidos por la banca comercial (Calderón, 2005). Si la banca de desarrollo, dentro de su proceso de redimensionamiento, pretende obtener salud financiera a costa de los objetivos iniciales, es muy probable que gradualmente se aleje de su razón de ser. Es un hecho que sus antecedentes, como la ineficiente administración, propiciaron las acciones que actualmente se llevan a cabo, pero en el Pronafide se afirma que la banca de desarrollo debe ser un instrumento de desarrollo y en estas circunstancias no queda claro si terminando el proceso de transformación de la banca se comenzará otro dirigido al financiamiento al desarrollo. Por lo tanto, el manejo prudente de los recursos no debe implicar un racionamiento tan grande del crédito a la población objetivo.

4.3 Liquidación y creación de bancos de desarrollo.

El proceso de *saneamiento, consolidación y creación de nuevas instituciones de desarrollo*, iniciado en 1994-95⁷¹ (capítulo II) y seguido de una actuación insuficiente por parte de la banca de fomento años atrás, puede ser considerado como parte del redimensionamiento, el cual toma en cuenta la liquidación y creación de Bancos de Desarrollo dentro del periodo analizado:

- Se liquidó al Banco Nacional de Comercio Interior S.N.C. (BNCI) en 1998.
- En el año 2000 se inició la liquidación de Financiera Nacional Azucarera (Fina), y el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) se encuentra en liquidación desde julio de 2003. Ambos bancos, junto con el BNCI, siguieron un proceso de liquidación por medio del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE). En su momento, Banrural presentó graves problemas de recuperación de cartera, situación que llevó a que los gobiernos en turno transfirieran importantes cantidades hacia esta banca de desarrollo. Su liquidación corresponde a las reformas implantadas desde años atrás.
- En 2001 se crea Bansefi, e inicia operaciones en 2002, mediante decreto de transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), para prestar servicios de banca y crédito con apego a la Ley de Instituciones de Crédito y a las sanas prácticas y uso bancarios.
- En octubre de 2001 se crea la SHF mediante la publicación de su Ley Orgánica en el Diario Oficial de la Federación, cuya función es actuar como banco de desarrollo de segundo piso que promueve, mediante el otorgamiento de créditos y garantías a través de intermediarios financieros, la construcción y adquisición de viviendas, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros. Inicia operaciones en 2002.

⁷¹ Íbid, Pp. 33

- Por último Financiera Rural es creada en 2002 bajo la figura de organismo público descentralizado, inicia operaciones en julio de 2003.

Banrural y Fovi atendían, en términos generales, a los sectores que hoy corresponden a Financiera Rural y a la SHF, respectivamente. Para Antonio Morfín (2009), más que bancos de desarrollo, *“estas instituciones se ajustan al concepto de Agencias de Desarrollo (AD) (capítulo I), las cuales tienen un mandato más preciso que los bancos de desarrollo tradicionales”*⁷²: no captan ahorro del público, sus recursos provienen del erario, ya sea mediante aportaciones periódicas o por un patrimonio inicial [una parte correspondiente a capital del banco anteriormente extinguido, en el caso de Financiero Rural y la SHF]; y su participación en los mercados se ajusta a un mandato puntual. Hay una implicación importante con esto: cuando se dejan de captar recursos del público, además de que se deja de ser “banco”, se pierde cualquier oportunidad de crecer para llegar a ser una banca pública completa en todos los sentidos, es decir, que represente algún tipo de incentivo para la eficiencia de la banca comercial.

4.4 Fortalecimiento de los recursos humanos.

Otro de los objetivos del Pronafide es el *fortalecimiento* de los recursos humanos, se menciona que *“una banca de desarrollo exitosa debe contar con un personal de excelencia, por lo que se establece el requisito a cada institución de diseñar una política al respecto”*. En el presente análisis se considera que esa forma de *hacer más fuerte a la banca de desarrollo* podría lograrse capacitando al personal y brindándole las herramientas necesarias para desempeñar correctamente su trabajo.

Por otra parte, los recursos humanos también han sido un factor de igual importancia en la evolución reciente de la banca de desarrollo, en cuanto a su redimensionamiento. Son dos las variables incluidas: el número de personal y de sucursales. El número de sucursales se ha incrementado un 62% del año 2000 a

⁷² Íbid, Pp. 34

2009 (de 404 a 649 sucursales); en cambio, el personal ha disminuido un 54% en el mismo periodo, de 10,916 a 5,860 empleados (tabla 7). Lo anterior implicó una reducción de costos, uno de los objetivos principales de la reforma a la banca de fomento. El hecho de funcionar con menos personal y más sucursales podría implicar una mejoría del indicador de eficiencia económica, suponiendo que se puede hacer mejor el trabajo. Sin embargo, la reducción de personal para recortar costos no asegura la eficiencia futura; suponiendo que el proceso de saneamiento termine y comience un proceso de expansión, se necesitará de personal que realice las tareas u operaciones correspondientes, de otra forma se tenderá a la ineficiencia. Sólo si el plan es mantener a la banca de desarrollo tan reducida como está actualmente, sí es recomendable conservar el número de personal y sucursales, aunque ésta si tiende a incrementarse en algunos casos, como es el de Bansefi.

Tabla 7. Recursos humanos y sucursales, 2000-2009.

Bancos	Personal		Sucursales	
	2000	2009	2000	2009
Periodo	2000	2009	2000	2009
Nafin	1,572	1,013	37	42
Banobras	1,483	953	33	32
Bancomext	1,737	510	69	6
Sociedad Hipotecaria Federal		392		1
Banjercito	1,204	1,520	46	55
Bansefi		1,474		513
BANRURAL	4,920		219	
Total	10,916	5,860	404	649

FUENTE: Elaboración propia con datos de Boletines Estadísticos de los Bancos de Desarrollo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Una excepción a la disminución del personal es Banjercito, el cual aumentó su personal de 1,204 a 1,520 en el mismo periodo; a decir de esto, Morfín (2009) afirma que *“excepto por su tratamiento legal, Banjercito es en realidad una institución de banca comercial, no de desarrollo”*, esto podría exceptuarla del presente análisis la banca de desarrollo en algunos aspectos.

Bansefi es la institución que cuenta con el mayor número de sucursales, debido a que su mandato le da la responsabilidad de ser la entidad encargada de brindar

servicios financieros, como el ahorro popular debido a que adoptó la red de sucursales de Bonos del Ahorro Nacional, a regiones del país donde la banca comercial no está presente.

El actual proceso de modernización y redimensionamiento institucional de la banca de desarrollo, observado desde los años 90 y continuado en la presente década, se expresa tanto en la disminución sostenida y constante en el número de empleados como en el *índice personal/número de sucursales* (Calderón, 2005). En el año 2000 este índice era igual a 27.2 y en 2009 fue de 9, reduciéndose a menos de la mitad, con lo cual se podría considerar que la contracción del personal, además de reducir gasto corriente (salarios), implica que puede haber eficiencia operativa: con un número menor de empleados se hace el mismo trabajo, o más con menor número de personas.

En los informes de algunos bancos (Nafin, Bancomext, etc.) figura el desarrollo del capital humano, basado en la capacitación y certificaciones ISO 9001, en los planes de carrera, el desempeño en el trabajo y el clima organizacional. El adelgazamiento del sector público implica, o supone, la permanencia y/o entrada de personal muy capacitado y en proceso de serlo. La capacitación mediante las normas de ISO 9001 sigue una serie de estándares internacionales que dan validez a los procesos de la banca de desarrollo (y cualquiera que se certifique), como un esfuerzo por tener el nivel de algunas instituciones del sector privado.

Como conclusión al capítulo, la banca de desarrollo se ha redimensionado: la proporción de activos con respecto al PIB nacional de 1994 a 2009 es significativamente menor, lo que refleja su reducción de tamaño en comparación con la banca comercial, cuyos activos crecieron. También se ha modificado la estructura de los activos: incrementando las disponibilidades y reduciendo la proporción del financiamiento, esto como medida de prevención para imprevistos, tendencia también observada en la banca comercial.

El monto de financiamiento en términos reales también disminuyó a lo largo del periodo, y con ello la estructura del financiamiento directo; se dejó de financiar al sector público para dar prioridad al sector privado (debido a la redefinición de la función de la banca de desarrollo), rubro que también se ha modificado, ya que ha disminuido el otorgado a las empresas y ha aumentado el otorgado a los intermediarios financieros no bancarios (SOFOLDES Y SOFOMES), quienes intermedian recursos de la banca de fomento. Algunas de las operaciones que realizaba la banca de fomento, como por ejemplo las operaciones como agente financiero del gobierno, fueron terminadas en 2006, aspecto importante que modificó en parte el actuar de la banca de desarrollo.

La salud financiera de la banca de desarrollo mejoró, ya que desde 2003 se comenzó a obtener utilidades, y podría afirmarse que el proceso de saneamiento que comenzó años atrás ha concluido. Sin embargo, la cartera de crédito ha disminuido a menos de la mitad de lo que se registraba en 1994, una recuperación es visible en los últimos dos años pero sin alcanzar los niveles registrados.

El adelgazamiento del Estado a través de la reducción del número de personal en estas dependencias de gobierno tiene como objetivo transformarlas en instituciones más parecidas a las del sector privado. Además, el número de sucursales se incrementó y al mismo tiempo se liquidaron y crearon bancos; pero con tan pocos activos y mucho menos personal ¿cómo se espera llegar a la mayor cantidad de población objetivo posible?

Por último, desde su mandato, el gobierno de la alternancia ha resaltado el “papel de la banca de desarrollo” en cada uno de sus planes y programas, pese a eso, en sus acciones han demostrado lo contrario: han disminuido su tamaño con liquidaciones e intentos de fusiones, aún después de haber concluido „supuestamente” su etapa de saneamiento, que consistía en llevar a la banca de desarrollo a una eficiencia operativa que redundaría en utilidades.

CAPÍTULO V. FORTALECIMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO

El financiamiento otorgado por el sistema bancario mostró una grave caída desde la crisis de 1994-95. A pesar de que la banca comercial se ha recuperado, la banca de desarrollo sigue una tendencia a la baja en sus activos y financiamiento en proporción al PIB, y redujo parte de sus recursos humanos, pero hubo un aumento moderado en sucursales. Se ha alcanzado una solidez financiera casi comparable con la banca comercial, con una situación financieramente sana de acuerdo con los principales indicadores financieros. Se dio efectivamente un redimensionamiento en los últimos diez años.

Los otros dos aspectos mencionados en los Pronafide, y necesarios para la transformación completa de la banca de fomento son: la modernización de su marco regulatorio y la precisión de su principal función, la atención a la población objetivo, compuesta de cuatro sectores: a) las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME's); b) la vivienda para la población de menores ingresos; c) la infraestructura, y d) el sector agropecuario. Hay que resaltar que no existen datos que corroboren la atención a las microempresas y si efectivamente éstas obtuvieron apoyo financiero, la información es difícil de obtener.

5.1 MODERNIZACIÓN DEL MARCO REGULATORIO

La modernización en una institución implica que la realización de los procesos se hará de la mejor manera posible, utilizando los recursos tecnológicos y de información más actuales, con la finalidad de obtener los mejores resultados. El proceso de *modernización del marco regulatorio* hace referencia a medidas legales que posibiliten una mejor administración, toma de decisiones y operatividad, para aumentar su eficiencia financiera y preservar los objetivos iniciales. Estas medidas consisten en instaurar un *proceso transparente de rendición de cuentas, mejorar el gobierno corporativo y una mayor autonomía de*

gestión, por medio de reformas a la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), a las Leyes Orgánicas de los bancos de desarrollo, y a la creación de otras leyes.

5.1.1 Proceso transparente de rendición de cuentas

Para algunos autores, en su momento la banca de desarrollo no cumplió plenamente con sus objetivos, debido en parte “a la falta de rendición de cuentas la cual cobijó muchas veces cínicos actos de corrupción”. (Ortiz et al, 2009). Por esa razón es necesaria la transparencia y la rendición de cuentas de las operaciones de la banca de desarrollo.

Para Gudiño (2009), “la transparencia evoca democracia, aunque se trate de una democracia en proceso de construcción”; asimismo, afirma que “transparencia también es la posibilidad de contar con un Estado [...] en el que todo puede y debe hacerse a la luz pública”. En ese sentido, Gudiño (2009) menciona que “las reformas de transparencia se han convertido en un elemento recurrente de los sistemas políticos democráticos, pero su implementación en las instituciones públicas aún representa un desafío”. El mismo autor acepta que es un reto para el Estado poder contar con un sistema completamente transparente que le dé certidumbre al proceso de gobierno, sobre todo porque el mismo sistema se desgasta.

Por otro lado, Gudiño (2009) señala que en el México contemporáneo se pueden identificar cuatro momentos en el proceso de transición a la democracia [y por tanto a la necesidad de transparencia]; el cuarto de ellos es comprendido durante el gobierno de la alternancia y se caracteriza por la expedición en junio de 2002 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*⁷³, la cual [según el autor] “transformó la manera en que se realiza el quehacer público [...] disminuyendo la distancia del Estado y los ciudadanos”. Entonces, con base en lo anterior, se puede afirmar que el objetivo de una mayor transparencia está constituido con toda la intención de hacer que el gobierno de la

⁷³ A partir de dicha ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

alternancia sea estrictamente democrático. Esto no significa que todas las instituciones gubernamentales actúen conforme a lo estipulado por el Ejecutivo.

Los cambios más relevantes en este aspecto son:

a) La mejora en la publicación de los *Boletines Estadísticos Trimestrales* (BET) de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)⁷⁴ a partir del tercer trimestre del año 2000, cuyo propósito es promover la transparencia de las instituciones de banca de desarrollo, facilitando el análisis al público en general. Antes del 2000 se emitía información estadística en un formato más sencillo; entre esa información estadística y los boletines actuales existen algunas diferencias: ahora se describe la metodología utilizada en el tratamiento de las cifras, se adhieren nuevos registros (como por ejemplo, las garantías otorgadas), etc.

b) La mayoría de las reformas a la LIC se hicieron a partir del 2002, como consecuencia de los objetivos planteados en el Pronafide. En el artículo 31 de dicha Ley dice (párrafo reformado el 06-05-2009):

“Las instituciones de banca de desarrollo...proporcionarán a las autoridades y al público en general información referente a sus operaciones,...utilizando medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología que les permita dar a conocer dicha información de acuerdo a las reglas de carácter general que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita...”

c) De igual forma, un párrafo del mismo artículo, reformado el 24-06-2002, menciona lo siguiente:

“...cada S.N.C., a través de los medios electrónicos con los que cuente, dará a conocer los programas de créditos y garantías, indicando las políticas y criterios,...informes sobre el presupuesto de gasto corriente y de inversión; las contingencias derivadas de las garantías otorgadas,...contingencias laborales, o de cualquier otro tipo que impliquen un riesgo para la institución”.

⁷⁴ La CNBV emite el presente boletín para cumplir con lo dispuesto por la fracción XXIII del artículo cuarto de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Dichos Boletines contienen indicadores financieros, la participación de mercado, cifras de cartera de crédito y captación, calificación de las carteras de crédito, número de sucursales y personal. Después, contienen los estados financieros (Balance General y Estado de Resultados) de cada uno de los bancos de fomento.

Estas medidas no han sido suficientes, o se han hecho de forma parcial. Por ejemplo, la presentación de los BET tiene un rezago de 4 meses: hasta abril de 2010 se dio a conocer el boletín del último trimestre de 2009, y el correspondiente al tercer trimestre de 2009 a fines de enero de 2010. La CNBV señala que la información estadística utilizada es elaborada a partir de los reportes regulatorios que las entidades supervisadas envían, entonces, se deduce que el atraso probablemente se deba a que las instituciones de fomento no envían su información a tiempo. Esto es también calificado por la CNBV: en los BET se realiza una evaluación de la calidad y oportunidad de la información, por medio de calificaciones y puntos malos; sin embargo, la CNBV no sanciona a los bancos rezagados.

Tampoco existe un informe sobre la actuación de la banca de desarrollo con análisis que se respalden de la información estadística, a diferencia de los informes del Banco de México sobre el sector financiero, donde se limitan a mencionar a la banca de fomento sólo en pies de página y en gráficas. Además, se realizaba un esbozo de la *„Evolución de la banca de desarrollo’* con los cambios más relevantes de la situación de dicha banca, cosa que cambió a partir de 2008, cuando en el nuevo formato de los BET no se contempla más dicha sección. Lo anterior, con excepción al primer informe sobre la Evolución y Resultados de la banca de desarrollo de la SHCP (dado a conocer en abril de 2010⁷⁵), el cual únicamente contempla los resultados del ejercicio 2009.

Los medios de comunicación están actualmente más desarrollados para difundir cualquier tipo de información y no debería existir impedimento alguno para ello. Las instituciones financieras de desarrollo cuentan con estas herramientas, sin embargo la información que en ellas se difunde suele ser muy limitada o poco práctica⁷⁶

⁷⁵ Dicho informe contiene la evolución del crédito de la banca de desarrollo en los últimos 15 años, y los resultados de 2009, su actividad contra cíclica, los indicadores relevantes y las comparaciones con datos de la CNBV y del Banco de México, diferencias metodológicas.

⁷⁶ Por ejemplo, en el portal de internet de Bancomext sólo se puede consultar el informe anual correspondiente a 2008, no hay informes de años anteriores, sólo información estadística y de estados

Cualquier empresa o institución es mejor vista y conocida si da a conocer su situación financiera, y más si ésta es aceptable. La banca de desarrollo, como empresa estatal, debe regirse bajo el concepto de transparencia para que la información que revele ayude a su prestigio e infunda confianza en la población; además, hace más fácil su estudio.

5.1.2 Mayor autonomía de gestión

Dentro del Pronafide 2002, se plantea una estrategia de *transformación de la banca de desarrollo* con una *mayor autonomía de gestión*, la cual [como se mencionó en el capítulo 3] “limita la injerencia de la SHCP en ámbitos prudenciales y de control macroeconómico en la operación de las instituciones”. Por su parte, Calderón (2005: 30) menciona lo siguiente: “*Para un eficaz desempeño de la banca de desarrollo pública, se requiere contar con una mayor transparencia en las relaciones entre los bancos de desarrollo y el gobierno, a fin de evitar interferencias políticas y asegurar una adecuada autonomía en la gestión de dichas instituciones, para lo cual será necesario que el régimen legal y estatutario permita actuar con independencia de juicio a sus autoridades y gestores, que deberán ser designados sobre la base de criterios profesionales y no políticos*”.

Éstas son medidas para contener algunas de las fallas que cometió el Estado años atrás, al manejar directamente y con criterios más políticos que económicos a los bancos de fomento; por lo tanto se hicieron necesarias ciertas modificaciones a la ley que permitieran desligar la administración de un banco de desarrollo con otras autoridades gubernamentales, excepto con la SHCP en algunas circunstancias.

Miguel Anaya (2006) considera que la *autonomía de gestión* debe observarse al menos desde tres puntos de vista: operativo, administrativo y financiero.

financieros; por otro lado, el último informe que dio a conocer Banobras (2008) sólo se puede ver en línea y es poco práctico.

Con la finalidad de asegurar una *operación* independiente de las instituciones, libre de presiones de cualquier naturaleza, la legislación incluyó los siguientes mecanismos: a) otorgamiento de financiamientos a través de las instituciones financieras privadas, las cuales asumirían total o parcialmente el riesgo de recuperación de los apoyos otorgados, con algunas salvedades señaladas en las leyes orgánicas de las instituciones⁷⁷; y b) la designación de *consejeros independientes*⁷⁸.

El primer inciso hace referencia al esquema de banca de segundo piso, instaurado desde 1989 (capítulo II). Esta medida deja sin libertad de decisión a la banca de desarrollo, sesgando los montos de financiamiento hacia sectores distintos a los inicialmente reconocidos por los Pronafide. La segunda medida hace necesaria la presencia de una persona ajena a la política o a intereses relacionados directamente con el banco, para que exista retroalimentación y una mejor toma de decisiones. Aún así surgen algunos inconvenientes, los *consejeros independientes* se eligen cada cuatro años pero pueden ser designados con éste carácter más de una vez [ver art. 41 LIC], razón por la cual desde que se reformó la ley para implementar a consejeros independientes la mayoría de los bancos de desarrollo han tenido los mismos consejeros (uno o dos como mucho). Además de lo anterior, no hay evaluaciones de su actuación y no se sabe cómo opinan o deciden.

En lo administrativo, se reconoció legalmente que la autonomía de gestión en este tipo de instituciones es necesaria para su buen funcionamiento. En materia de recursos humanos y desarrollo institucional, se dictó el establecimiento de un *Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional*, el cual tiene la tarea de recomendar al consejo directivo el monto de la remuneración que corresponda a

⁷⁷ La inversión accionaria y las inversiones en el mercado de dinero; los financiamientos por un monto total que determine el Consejo Directivo, previa autorización de la SHCP; las operaciones que correspondan a las prestaciones de carácter laboral de manera general; las operaciones realizadas con el Gobierno Federal, las entidades del sector público paraestatal, las entidades federativas y los municipios; etc. Anaya (2006), pág.71.

⁷⁸ "Por *consejero independiente* deberá entenderse a la persona que sea ajena a la administración de la institución [de banca de desarrollo], y que reúna los requisitos y condiciones que determine la CNBV". artículo 22 LIC.

los consejeros independientes y comisarios. También propondrá las remuneraciones a los expertos que participen en los comités de apoyo constituidos por el consejo (artículo 22 LIC).

Con una *autonomía de gestión* en lo *financiero* se esperan mejoras continuas, para que las instituciones que se supone conocen el manejo del negocio sepan dirigir los créditos. El artículo 31 de la LIC establece que “las instituciones de banca de desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, presupuestos generales de gasto e inversión, así como la estimación de sus ingresos y que deberán someter a la autorización de la SHCP [menos la Financiera Rural] los límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto y los límites de intermediación financiera”. Esto no debe significar que la SHCP decida hacia dónde van los créditos, sino que debe velar por la capitalización de la institución. Autorizados los montos de endeudamiento por parte de la SHCP, el consejo directivo expediría criterios a los cuales debe sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente y de inversión física del banco, y aprobaría el presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuar durante el ejercicio.

5.1.3 Mejoras del Gobierno corporativo

Muy ligado a la *autonomía de gestión* están las *mejoras del gobierno corporativo*, sus objetivos son: establecer *consejeros independientes*⁷⁹, aclarar las responsabilidades de dichos consejeros y establecer *comités normativos* y de auditoría a nivel de Consejo (Pronafide 2002).

En el apartado anterior se mencionó que se designarán consejeros independientes, “*cuyo nombramiento debe recaer en personas reconocidas por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia*”. Esta

⁷⁹ d además de los consejeros Serie “ ” y “B”, los cuales son nombrados por los propietarios de los certificados de participación patrimonial. Todos los consejeros opinan sobre diferentes temas, entre ellos administración integral de riesgos, recursos humanos y desarrollo institucional, actividad crediticia y asuntos relacionados con la auditoría y el control interno de la institución.

medida fue tomada para que existiera imparcialidad y eliminar cualquier indicio que respondiera a intereses particulares que ponen en riesgo el capital de la institución.

En el artículo 17 de la Ley orgánica de Nafin, [fracción adicionada en junio de 2002] se menciona que: “Dos consejeros de la serie “B” designados por el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, tendrán el carácter de consejeros independientes. Los nombramientos [...] deberán recaer en personas de nacionalidad mexicana que por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos”. El número de consejeros varía de banco a banco, por ejemplo, Banobras sólo cuenta con “un” consejero independiente.

Mediante modificación a la LIC con la cual se incorporó el artículo 55 BIS, se establecen medidas de carácter prudente: cada institución de banca de desarrollo constituirá un fideicomiso dentro de la propia institución, esto les permite hacer frente a sus contingencias de capital, a partir de la captación del público, sin necesidad de comprometer recursos fiscales. Para lo anterior se crearon diversos comités, el Comité de Administración Integral de Riesgos y los Comités de Información y Unidades de enlace “para cumplir con la Ley de Transparencia y acceso a la Información Gubernamental”⁸⁰.

En el artículo 41 de la LIC [reformado en 2002], se hace referencia al establecimiento de un “Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional”, conformado por dos representantes de la SHCP, uno de la Secretaría de la Función Pública y el Director General, además del Consejero Independiente y una persona que por sus conocimientos y desarrollo profesional, tenga amplia experiencia en el área de recursos humanos. Dicho Comité opinará y propondrá sobre las condiciones generales de trabajo: *política salarial, como sueldos, incentivos, estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de*

⁸⁰ Boletín Estadístico Trimestral de la CNBV, Septiembre 2006, pág. 12.

evaluación del desempeño y demás prestaciones económicas y de seguridad social (artículo 42 LIC, fracción XVIII, reformado en 2002 y 2008).

La entrada de consejeros independientes, comités externos de vigilancia y auditoría, cuya mayoría son empresarios o personas reconocidas en el ámbito privado, no deben presentar ningún conflicto de interés para que las decisiones de cada una de las instituciones se tomen lo mejor posible, y surjan los efectos deseados.

Las medidas tomadas en la forma de operar la banca de desarrollo en estos tres aspectos son interesantes ya que se intenta resolver y compensar las fallas u omisiones que en algún momento cometió el Estado. Pero los resultados siguen siendo limitados, ya que no hay suficiente información para evaluar la actuación de las autoridades encargadas de la banca de desarrollo.

5.2 PRECISIÓN DEL OBJETIVO DE LA BANCA DE DESARROLLO

En repetidas ocasiones se menciona la palabra *fortalecimiento* en los Pronafide del periodo analizado, la cual hace referencia a la *ampliación* del financiamiento a los sectores de mayor impacto económico y social, y *reforzar* los ya existentes. Aunque no se especifica qué tipo de ampliación se hará [si cualitativa o cuantitativa], se entiende que el objetivo es llegar a más familias o empresas pero sin afectar el capital de cada entidad.

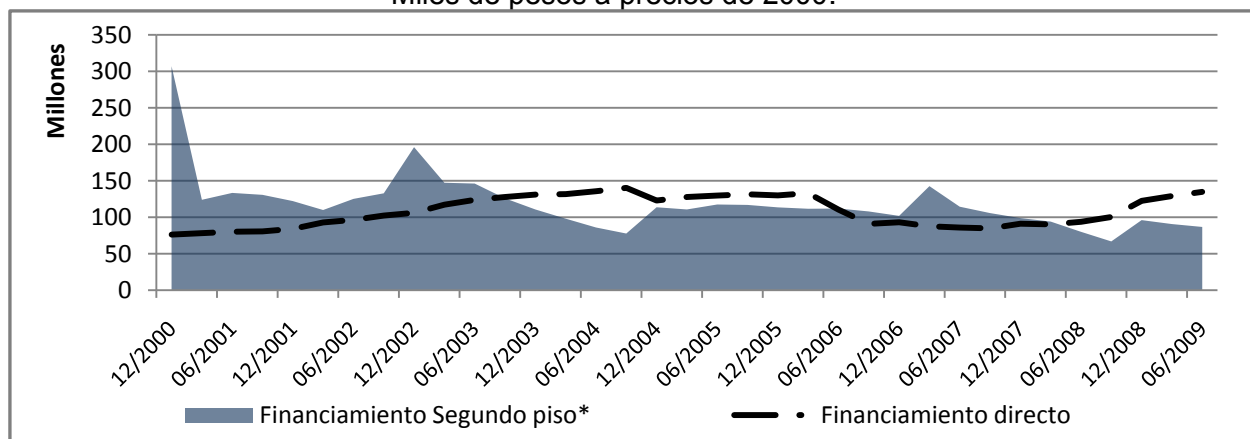
Es preciso verificar si se amplió el acceso hacia la *población objetivo*, mediante el análisis cuantitativo del *financiamiento directo*, el financiamiento mediante el *esquema de segundo piso*, y por medio de *garantías*. Como se recordará, la población objetivo consiste en: las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME's); la vivienda para la población de menores ingresos; la infraestructura; y el sector agropecuario⁸¹.

⁸¹ El sector agropecuario está integrado por la agricultura y ganadería.

El Pronafide 2008-2012 señala a cada uno de los bancos de desarrollo y a la respectiva población objetivo que deben apoyar⁸², con esto se puede hacer un resumen del análisis de la presente sección: a las MiPyME's las apoyan Nafin y Bancomext; el sector vivienda estará "fortalecido" por la SHF y Banjercito; al sector infraestructura lo apoyará Banobras; y al sector agropecuario lo hará Financiera Rural.⁸³ En la gráfica 8 se puede observar que, como se mencionó en el capítulo anterior, el financiamiento tanto directo como de segundo piso disminuyó a lo largo del periodo, en mayor medida el de segundo piso que el directo. Este último es más estable y presenta una recuperación en 2008 y 2009, ya que mediante programas emergentes se impulsó a algunos sectores macroeconómicamente importantes debido a la crisis financiera que se desató a mediados de 2008 y a la contingencia sanitaria de abril de 2009⁸⁴. Cabe aclarar que en las fuentes estadísticas oficiales no hay transparencia debido a que no se cuenta con la información exacta y concreta de los montos de financiamiento otorgados por segundo piso de toda la banca de desarrollo, sólo en los informes anuales de cada banco.

Gráfica 8. Financiamiento directo y de segundo piso otorgado por la banca de desarrollo.

Miles de pesos a precios de 2000.



FUENTE: Elaboración propia con datos de Banxico.

* El financiamiento por segundo piso se obtuvo restando la Cartera de Crédito Total de la CNBV (obtenido del Balance Condensado consolidado con Fideicomisos en UDIS) menos el Financiamiento Directo (Banxico).

⁸² Se puede observar en el Cuadro 1. Bancos de Desarrollo y Poblaciones Objetivo, del capítulo III.

⁸³ Cabe aclarar que Bansefi no entra en ninguna categoría –de acuerdo con el Pronafide–, sin embargo su participación es relevante, así que no se descartará del análisis.

⁸⁴ En esta crisis se apoyó al Sector Turismo, al Automotriz, al Aeronáutico, etc., por ser sectores con gran derrama económica y que cuentan con una cantidad importante de empleados.

Según la SHCP, la Cartera de Crédito Total (cartera vigente más cartera vencida) que registra la CNBV contiene el Crédito Directo al Sector Público y Privado y Agente Financiero, y las Garantías y Aavales. En el financiamiento directo registrado por Banxico no entran las garantías ni aavales, y se contabilizan los préstamos y otros adeudos del personal de la institución. El anterior es un acercamiento al crédito por segundo piso.

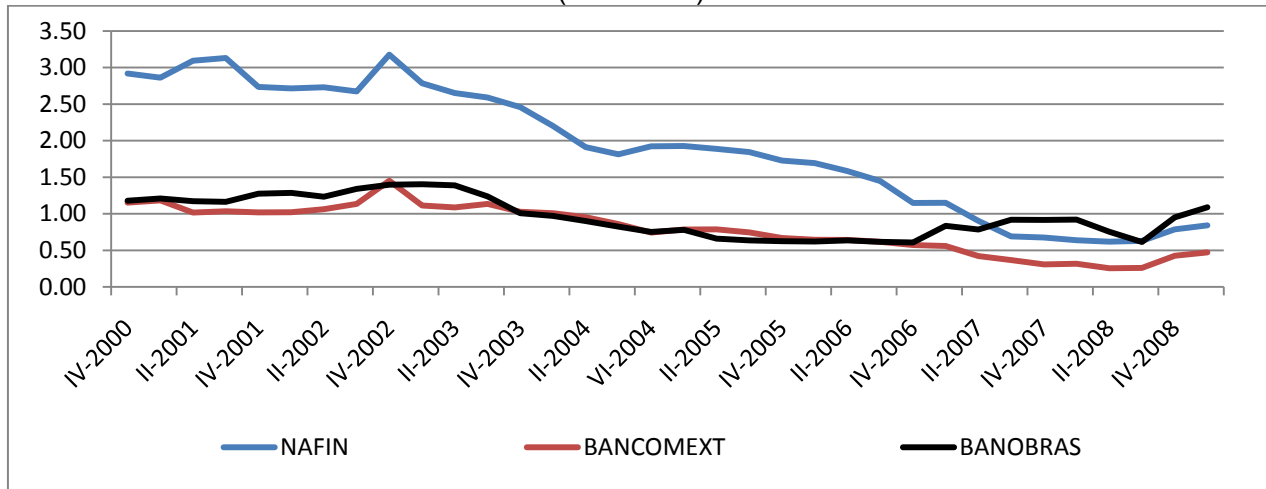
5.2.1 Financiamiento a la población objetivo: Pequeñas y Medianas empresas

Históricamente Nafin es el banco de desarrollo más importante en México, y también en cuanto a su proporción en activos totales, la cual fue de 45% en 2000 y para 2009 de 34%. A Nafin le sigue Banobras y después Bancomext, quienes en conjunto conformaron en 2009 el 80% de los activos totales de la banca de desarrollo (en el año 2000 esta cifra se situó en 91%; aunque el porcentaje disminuyó siguen concentrando un monto elevado, ver tabla B1 anexo B). Lo anterior deriva de la importancia que tiene Nafin y Bancomext como bancos de desarrollo y como apoyo a las PyME's, consideradas estratégicas para potenciar el crecimiento económico.

Observando las gráficas 9- y 9-B se puede verificar que existen ciertas similitudes en la cartera de crédito que incluye tanto financiamiento directo como de segundo piso de Nafin y Bancomext: en el cuarto trimestre del 2002 hay un aumento parecido en las dos series, éste concuerda con el aumento en el mismo año del crédito por segundo piso (gráfica 8); y entre 2007 y 2008 una disminución similar. La reducción de la cartera vencida se da paulatinamente a lo largo del periodo, pero con una caída abrupta a partir de 2007, año en el cual se modifica la contabilidad de los recursos por operaciones como agente financiero: se contabiliza dentro de la cartera de crédito y se reduce en extremo su monto; en 2009 algunos bancos no registran cantidad alguna.

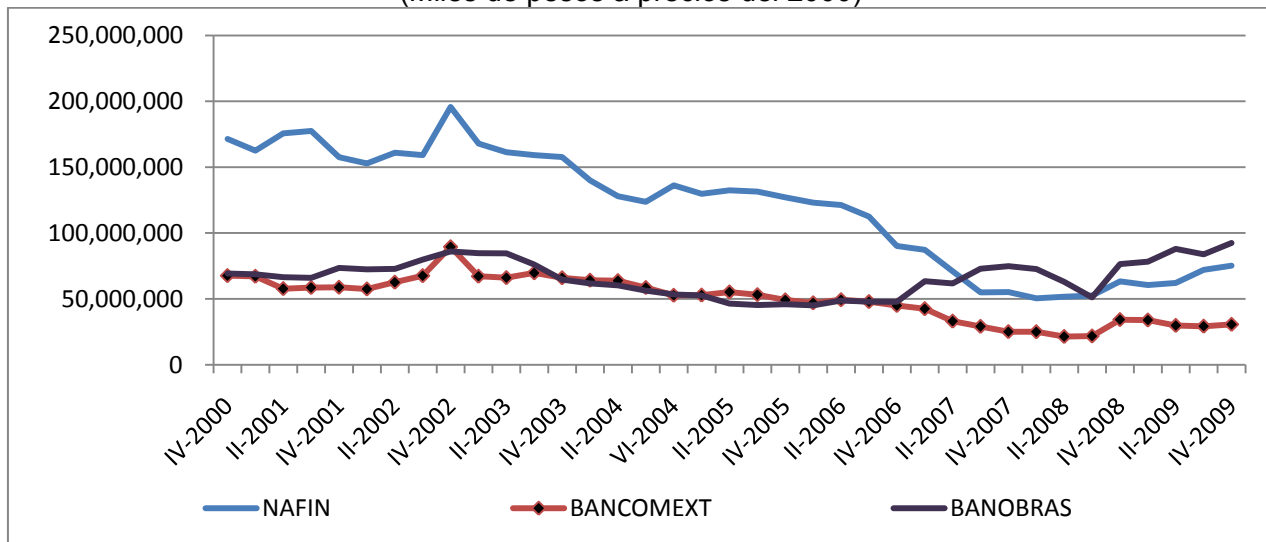
Sin embargo, un aumento notable de la cartera de crédito se registró a fines de 2008 y en 2009: como consecuencia de la crisis financiera se apoyaron a grandes empresas de diversos sectores, como la construcción, la automotriz, la aeronáutica, etc. (capítulo III).

Gráfica 9-A. Cartera de Crédito total de Banobras, Bancomext y Nafin.
(% del PIB)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV y de Balances Generales Nafin y Bancomext, varios trimestres.

Gráfica 9-B. Cartera de Crédito total de BANOBRAS, BANCOMEXT y NAFIN.
(Miles de pesos a precios del 2000)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV y de Balances Generales Nafin y Bancomext, varios trimestres.

En sus informes anuales, Nafin asegura que en términos nominales, el Crédito Total Otorgado (CTO) durante 2008 ascendió a 298,014 millones de pesos (mdp). Según los informes, el financiamiento por segundo piso se incrementó de 12,579 mdp en 2000 a 154,159 mdp en 2008. Por otra parte, las *garantías* aumentaron y formaron parte significativa del financiamiento otorgado por Nafin (Tabla 8). El

financiamiento al sector público se redujo casi a la mitad, debido a la reorganización de la banca de desarrollo que implicó la disminución del financiamiento al sector público excepto Banobras .

Tabla 8. Nacional Financiera. Crédito total, primer y segundo piso.
Millones de pesos a precios de 2000.

Periodo	Créditos Otorgados	Sector privado		Garantías	Sector público
			Segundo piso		
2000	30,005	12,962.1		1,108.6	6,841.1
			12,579.7		
2008	215,093	166,004		59,825.5	3,609
			154,159		

FUENTE: Elaboración propia con datos de Informes Anuales de Nafin, varios años.

Los informes anuales de Bancomext también afirman que el CTO aumentó en ese periodo: el financiamiento directo disminuyó, y por segundo piso, garantías y avales se incrementó (Tabla 9). Al igual que Nafin, el financiamiento al sector público se redujo en un monto considerable.

Tabla 9. Bancomext. Crédito total, primer y segundo piso.
Millones de pesos a precios de 2000.

Periodo	Total	Cartera de crédito		Cartera de crédito			
		Crédito*	Garantías y avales	Primer piso			Segundo piso
				Total Primer Piso	Sector Privado	Sector público	
2001	33,198.44	32,566.83	630.99	29,214.63	19,919.70	9,295.48	3,983.81
2008	36,615.01	34,707.39	2,092.75	21,193.08	20,516.96	668.07	11,421.57

FUENTE: Elaboración propia con datos de Informes Anuales de Bancomext, varios años.

*Total menos garantías.

Según los informes anuales de ambos bancos, el CTO se incrementó por el aumento del financiamiento de segundo piso y por las garantías; por el contrario, el financiamiento directo o de primer piso disminuyó. Por otro lado, el financiamiento al sector público federal, estatal, municipal y paraestatal disminuyó drásticamente, ya que por estrategia se priorizó al sector privado [PyMes]. Las garantías otorgadas se incrementaron debido a que la banca de desarrollo ha optado por compartir el riesgo crediticio con la banca comercial, para facilitar el acceso a los recursos financieros a las empresas del sector industrial, comercial y de servicios, principalmente MiPyME's.

Empresas Apoyadas

El criterio de autoevaluación de Nafin y Bancomext está basado en el número de empresas (MiPyME's y empresas grandes) que han sido apoyadas durante el año con financiamiento sin importar el monto del crédito o si hay un refinanciamiento, asesoría técnica o capacitaciones. En casi diez años el número de empresas apoyadas por Nafin creció: los créditos otorgados en el año 2000 (por 17,959 mdp) permitieron apoyar a 12,185 empresas, la mayoría de ellas recibieron créditos por medio del esquema de segundo piso (cuadro 3-A). En ese año los programas más importantes, el *Programa de Desarrollo de Proveedores* y el *Programa de Garantía automática*, permitieron apoyar a 4,728 micro y pequeñas empresas, 38% del total. En cambio, el CTO al sector privado en 2008, permitió apoyar a 987,284 clientes⁸⁵, el 99.9% dirigido a PyMes y el restante a empresas grandes (cuadro 3-A).

El crecimiento del programa de crédito en 2008 se debió principalmente a la operación de distintos programas de apoyo de tipo contracíclico, que se pusieron en operación ante la coyuntura económica en México, esto aumentó la cartera de crédito de Nafin que se vio reflejada en el total del financiamiento de la banca de desarrollo del país.

En cuanto a Bancomext, según sus informes anuales, también se incrementó el número de empresas apoyadas (cuadro 3-B); no obstante, sólo se especifica el tamaño de esas empresas hasta el informe 2008, en el año 2000 no había forma de saber qué tamaño tenían estas empresas. La mejor metodología es la especificación de este tipo de datos, como el número de programas autorizados, número y clasificación de empresas apoyadas [micro, pequeñas, medianas o grandes] así como los montos realizados por cada programa. En el caso de Bancomext, se apoyó a 3,907 micro y pequeñas empresas de un total de 4,911,

⁸⁵ Los "clientes" son las empresas a quienes se les otorga un crédito y a las que se les atiende con capacitación y asistencia técnica. En los informes anuales no se aclaran los alcances de la capacitación y la asistencia técnica.

sin embargo no se especifica la proporción de financiamiento que se le dio a dichas empresas, ya que este puede ser muy pequeño.

Cabe mencionar que en los informes se clasifica de distinta forma a las empresas, ya que se hace referencia a PyMes, en otras ocasiones a MiPyMes, y en otras sólo a micros y pequeñas empresas, etc., lo cual hace impreciso el análisis y parece –en ocasiones- que se quiere confundir al lector.

Cuadro 3-A. Empresas apoyadas por Nafin.

Periodo	Nafin	
2000	<i>Crédito total 17,959 mdp</i>	
	12,185 Empresas apoyadas	Segundo piso: 7,857
		Primer piso: 344
		Garantías: 3,984
	Programa de Desarrollo de Proveedores	1,222 Micro y pequeñas empresas
Programa Garantía automática	3,506 Micro y pequeñas empresas	
2008	<i>Crédito total 296,918 mdp</i>	
	987,284 Clientes	99.9% a PyMes
		0.1% a Grandes empresas
	Cadenas productivas	*Garantías a 73,456 clientes

Cuadro 3-B. Empresas apoyadas por Bancomext.

Periodo	Bancomext
2000	168 empresas apoyadas
	104 con el Programa Empresarial FOPYME
	64 con el Programa Agropecuario FINAPE
2008	4,811 empresas apoyadas
	3,907 Empresas a Desarrollar (micro y pequeñas)
	764 Empresas intermedias
	140 Empresas consolidadas

FUENTE: Elaboración propia con datos de Informes anuales Nafin y Bancomext, varios años, Estados Financieros consolidados y dictámenes independientes de Bancomext.

El comportamiento de las MiPyMes en México está sometido a un ciclo de apertura y quiebra, ya que el promedio de vida de una empresa es corto. Este tipo de empresas son mayoritariamente familiares y en muchas ocasiones carecen de

capacitación o de conocimientos básicos para mantener la rentabilidad del negocio, presentando diversos problemas⁸⁶.

Para 2002, tanto Nafin como Bancomext tenían en conjunto 40 programas de apoyo a las MiPyMes; sin embargo, el escaso éxito de tales programas se debe a la poca o nula información que se tiene acerca de ellos, sobre todo porque los medios en los que se da a conocer, como internet, todavía no están al alcance de ciertos sectores de la sociedad en México.

Las metas de Nafin y Bancomext son permisibles y se especifican en sus programas financieros, dichas metas son rebasadas con lo realizado a final del año, aunque no haya un tratamiento de los datos que muestre el número de empresas y el tamaño de éstas con su respectivo monto de crédito, para verificar si efectivamente se está atendiendo a las MiPyMes.

5.2.1.1 Resultados de la *„Encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio*

Si uno de los objetivos de la banca de desarrollo en el Pronafide y en el PND es brindar apoyo a las PyME's⁸⁷, las *Encuestas de evaluación del mercado crediticio de Banxico* muestran lo contrario. Los datos de las pequeñas y medianas empresas no difieren entre sí: los *proveedores* son su principal fuente de financiamiento, seguido por la banca comercial, y en último lugar la banca de desarrollo, con una participación aproximada del 2% (ver anexo B, cuadro B2).

En general, las pequeñas y medianas empresas no están solicitando recursos directamente a la banca de fomento. Algunas empresas pueden obtener el financiamiento por medio de la banca comercial, pero con fondos que la banca de desarrollo otorga por segundo piso, en algunos de los informes anuales de los

⁸⁶ Dichos problemas pueden ser altos costos de materias primas, presencia de capacidad ociosa, elevada imposición tributaria, altas tasas de interés del crédito, y elevados costos de transporte, comunicaciones y otros servicios.

⁸⁷ “A la banca de desarrollo corresponderá conducir el incremento en el crédito hacia sectores estratégicos que aún tienen acceso limitado al financiamiento: las PyMEs [entre otros]” PND 2006-2012. Pp. 102

bancos de desarrollo se registra el número de empresas que usan estos recursos, pero no se especifica el tamaño de éstas. En este aspecto falta información para analizar y evaluar la dirección de la banca de desarrollo en cuanto a uno de sus principales objetivos: el apoyo a las MiPyMes.

La mayoría del crédito bancario es destinado al capital trabajo (entre 60% y 70%), es decir, los recursos para continuar con el desarrollo normal de sus actividades en el corto plazo (como son: compra de insumos, pago de salarios, etc.), no para expandirse o adquirir tecnología y mejorar sus procesos. Esto significa que los negocios intentan sobrevivir, no crecer, aunque todas las empresas lo quisieran no existen condiciones suficientes para hacerlo. Al destino del crédito bancario le sigue la *inversión* y después la *reestructuración de pasivos* (anexo B, cuadro B2).

El principal motivo por el cual las empresas no obtuvieron crédito bancario fue por las altas tasas de interés⁸⁸ [entre 30% y 40%], este porcentaje de empresas ni siquiera intentó conseguir un crédito bancario; a este rubro le sigue la *incertidumbre por la situación económica* [entre 14% y 20%], y la negativa de la banca como tercer motivo. A la banca de desarrollo debiera interesarle los porcentajes de las empresas que no consiguen crédito bancario ya sea por altas tasas de interés o por la negativa de la banca, y de esta manera evaluar si son financieramente viables, ya que son a estas empresas las que tendría que atender.

5.2.2 *Financiamiento a la infraestructura*

Banobras es el segundo banco de fomento más importante en México y su misión consiste en financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos con rentabilidad socioeconómica y financiera de los gobiernos federal, estatal y municipal, con el fin de promover el desarrollo del país⁸⁹.

⁸⁸ Las tasas de interés que cobran los bancos comerciales, en el caso de financiamiento por segundo piso, se fijan con la TIE más un margen que depende del tipo de crédito y del grado de riesgo.

⁸⁹ Informe Banobras 2003: 11.

Esta banca ha otorgado mayor financiamiento al sector público, a estados y municipios con necesidades de infraestructura, otorga crédito al sector privado por medio de concesiones que le permiten a una empresa privada generalmente grande explotar el bien o servicio para mejorar las condiciones de vida de la población.⁹⁰ Asimismo, con el objetivo de incrementar la eficiencia en las inversiones, Banobras proporciona asesoría en las etapas de identificación, selección y priorización de los proyectos de inversión; y colabora en la elaboración de proyectos y estudios, así como en los procesos de licitación y contratación.⁹¹

Según cifras de la CNBV, la CCT de Banobras sufrió modificaciones, con montos máximos registrados el cuarto trimestre de 2002 y el segundo trimestre de 2009, de 86 mil y 88 mil mdp respectivamente. A pesar de estas cifras, el monto mínimo se registró el primer trimestre de 2006, con 45 mil 130 mdp (gráfica 9-B). La recuperación de la cartera de crédito que se dio a partir de 2007 probablemente fue resultado de las estrategias en materia de financiamiento que se concibieron en el Pronafide 2008 y que a su vez puso en marcha Banobras, o por otro lado pudo haber sido a consecuencia de la crisis financiera.

En el informe anual 2003⁹² de Banobras se especifica la cantidad de 143,911 mdp como CTO, la registrada en 2008 alcanzó los 108,672 mdp nominales. Estas cifras no coinciden con las de la CNBV que se supone son enviadas por Banobras; en éstas últimas cifras se destaca un crecimiento de la CCT (ver gráfica 9-B).

La forma en que Banobras establece metas y objetivos es ampliando el número de municipios atendidos. De acuerdo con estimaciones de la CONAPO, se registraron 2,454 municipios en México, de los cuales 1,714 eran municipios de medio, alto y muy alto grado de marginación –70% del país, estas categorías son prioridad

⁹⁰ Se contribuye al ordenamiento, modernización y conservación de la infraestructura vial; al control y disminución de los niveles de contaminación ambiental; calidad y eficiencia del sistema de vialidad y transporte; financia la construcción, ampliación y rehabilitación de infraestructura hidráulica; así como financiar desarrollos habitacionales.

⁹¹ Informe Anual 2003 Banobras: 15

⁹² Se utilizó el informe de 2003 debido a que era el más antiguo encontrado en la página electrónica de Banobras.

para Banobras.⁹³ Los municipios atendidos se incrementaron de 315 en 2003 a 657 en 2008⁹⁴.

Por el Programa de Financiamiento Municipal Banobras-FAIS⁹⁵, dirigido principalmente a municipios con mayor pobreza del país, se otorgaron al cierre de 2009 2,359 mdp para 254 municipios, dirigidos principalmente a Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Durango. Del total de los municipios atendidos por este programa, 84% son de muy alta, alta y media marginación.⁹⁶ Si lo anterior se analiza en términos relativos, el financiamiento a Banobras-FAIS representó el 2% de la CCT, un porcentaje muy bajo en comparación con los recursos que se podrían destinar a municipios marginados.

En cuanto a garantías, Banobras cuenta con el Programa Garantía Parcial, el cual le permite transferir solidez crediticia a las entidades federativas, agregando valor a sus finanzas públicas. Al cierre de 2008 se llevó a cabo la operación de refinanciamiento de obligaciones de deuda pública de una entidad federativa por un monto de 25,175 millones de pesos. Los programas de asistencia técnica que destacaron en 2008 fueron con: el Programa de Modernización Catastral y el Programa de Capacitación para Nuevas Administraciones Municipales, este último impartido de manera conjunta con el CIDE y financiado con recursos del BID.

Si se ha incrementado el financiamiento cada vez más a los municipios de media, alta y muy alta marginación, podría decirse que este banco sí está cumpliendo con sus metas, lo que contrasta con los demás, ya que éste dedica la mayor parte de los recursos al sector público. A pesar de que en Banobras también se modificó la contabilidad de las operaciones como agente financiero, es el único banco que ha incrementado su cartera de crédito en el periodo, a diferencia de Nafin y

⁹³ Las estimaciones de la CONAPO son extraídas del II Censo de Población y Vivienda 2005 y de la Encuesta Nacional de Ocupación y empleo 2005.

⁹⁴ Informe Anual 2008 Banobras.

⁹⁵ Este programa aprovecha los recursos que reciben los municipios a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se asigna con base en criterios de pobreza extrema. Fue instrumentado por primera vez en Michoacán en 2007.

⁹⁶ Informe Anual 2008, Banobras.

Bancomext, los cuales no han logrado tal recuperación y además son objeto de reestructuras para una pretendida fusión.

5.2.3 *Financiamiento a la vivienda para la población de menores ingresos.*

Para detectar el monto de financiamiento hacia la vivienda, se analiza aquel otorgado por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y Banjercito hacia la población objetivo correspondiente. Cabe señalar que Banjercito no realiza operaciones de segundo piso; no actúa como agente financiero del Gobierno Federal, no presta asistencia técnica ni lleva a cabo operaciones por cuenta de terceros. En cambio la SHF sólo opera como banca de segundo piso, así que requiere de IF como Sofoles hipotecarias y la Banca Múltiple para hacer llegar los recursos al mercado; estos IF se encargan de otorgar y administrar los créditos, desde su apertura, hasta su conclusión.

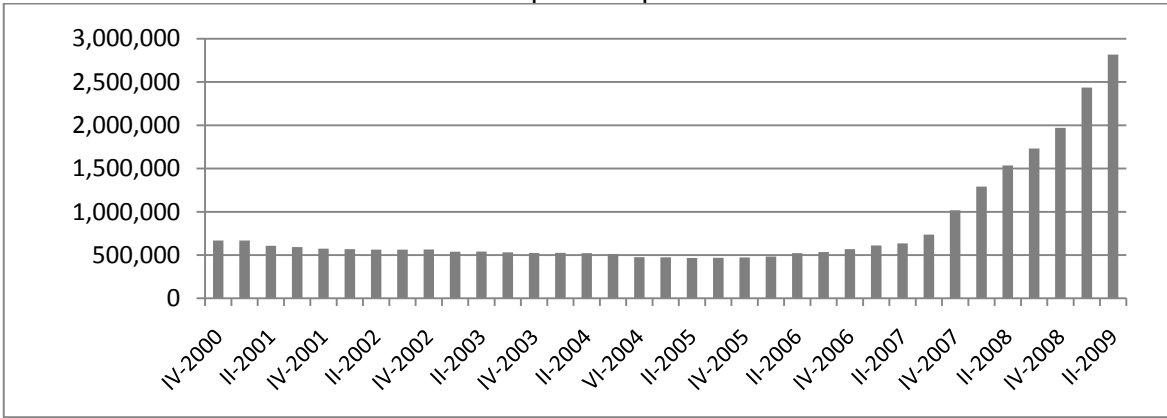
Del año 2000 a mediados de 2007, la cartera de crédito total de vivienda (CCTV) de Banjercito presentó un monto casi constante de alrededor de 500 mdp, fue a partir del segundo semestre de 2007 cuando ésta comenzó a subir de manera persistente (gráfica 10). Esto probablemente ocurra en un esfuerzo por brindar más y mayores créditos a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea de México, que en 2009 estuvo integrado por 202,355⁹⁷ efectivos; suponiendo que fueran el número de familias beneficiadas con estos tipos de préstamos, serían 202,355 posibles familias [como empresas en Nafin, o municipios en Banobras] las que tendrían un mejor acceso a créditos hipotecarios que si acudieran a un banco comercial. Los servicios de crédito hipotecario con los que cuenta Banjercito incluyen 10 programas⁹⁸ que consideran los ingresos y grados de cualquier integrante de las fuerzas armadas, y en algunos casos, como es en el *Credi-Casa Liquidez*, no es necesario el aval.

⁹⁷ Archivo de peticiones hechas a la SEDENA por terceros, con base a la Ley de Transparencia, Página 4. <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2009/agosto.pdf>

⁹⁸ Credi-casa, Credi-casa liquidez, Vivienda fácil 1, Vivienda fácil 2, Vivienda Fácil 3 y Credi-Casa retirados.

El incremento de la CCT de Banjercito corresponde a un proceso de crecimiento de dicha institución: aumento del personal y de sucursales a escala nacional⁹⁹. Si bien la población que tiene acceso al financiamiento a la vivienda [de esta banca] es muy pequeña, dicho banco está tratando de cubrir a esa población. A lo largo de los años ha tratado de diversificar sus servicios, y podría ser comparada también con un banco comercial.

Gráfica 10. Cartera de crédito total de vivienda, Banjercito.
Miles de pesos a precios de 2000.



FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines de CNBV.

La CCT de la SHF es significativamente mayor que la de Banjercito¹⁰⁰ (gráfica 10 y 11). Pese a las muchas variaciones que han mostrado ambas carteras, la participación de la cartera de crédito de Banjercito es aún menor que la SHF, la cual representa casi el 3% en promedio de la segunda (ver tabla C1, anexo C).

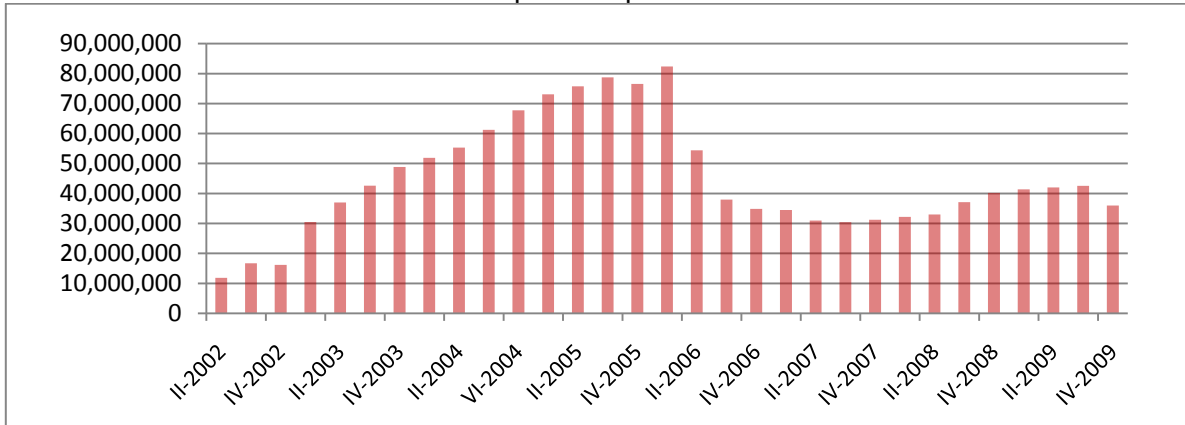
La SHF logró incrementar el financiamiento a la vivienda sólo en cuatro años: de 2003 a 2006, hasta llegar a los 82 mil mdp en el primer trimestre de 2006 su máximo en el periodo analizado, sin embargo comenzó a declinar, siguiendo la tendencia del financiamiento de la banca de desarrollo total y con un financiamiento racionado en parte de 2006 hasta 2009 (gráfica 11). La SHF cuenta con recursos de fondos y fideicomisos como el FOVI; que le permite tener una

⁹⁹ Cabe mencionar que el actual presidente, Felipe Calderón, consideró incrementar los beneficios que recibían los miembros de la Sedena por el comienzo de la guerra contra el narcotráfico, podría eso explicar que es a partir de 2007 cuando se incrementa de manera significativa la CCTV.

¹⁰⁰ Se recordará que los recursos del FOVI pasaron a formar parte de los activos de la SHF cuando se creó.

amplia gama de servicios, programas y productos, como de ahorro, crédito hipotecario con Infonavit, garantías, etc., facilitadas a IF e inversionistas.

Gráfica 11. Cartera de crédito total de la Sociedad Hipotecaria Federal.
Miles de pesos a precios de 2000.



FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines de CNBV.

En cuanto a las garantías, sólo la SHF las otorga, ofreciendo apoyo a los IF para garantizar la recuperación de los créditos ofrecidos a los acreditados finales. Dentro de la CCT se contabilizan dichas garantías, sin embargo éstas constituyeron en 2009 un porcentaje del 7.9% del total. Analizando los números, se puede afirmar que la SHF cumple con sus metas, sin embargo, está más sujeta a restricciones por parte de la banca comercial, por canalizar los recursos vía segundo piso a IF no bancarios (Sofoles), y su comportamiento es similar al del financiamiento de la banca comercial.

5.2.4 *Financiamiento al sector agropecuario*

Hasta el 2002, el sector agropecuario fue auxiliado por Banrural, y cuando se liquidó a partir de 2003, dicha función la ha desarrollado Financiera Rural, estas entidades no otorgan créditos directos, peor actúan como banca de segundo piso a través de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

Uno de los factores que ha limitado el desarrollo del sector rural en nuestro país es la baja capacidad de ahorro y capitalización de los productores agrícolas, ya que

la gran mayoría son de escasos recursos. Lo anterior propicia la falta de garantías que respalden el crédito, al poseer pocos activos o tierras de baja calidad. Algunos de los productores son ejidatarios y no se les puede embargar la propiedad en caso de incumplimiento; otro problema es el *riesgo de covarianza*, el cual se presenta cuando existen factores comunes que afectan la producción agrícola, como los cambios climáticos, la modificación de precios o mercados segmentados (Ramírez, 2000).

El financiamiento directo otorgado al sector agropecuario por otros bancos de desarrollo presentó una disminución bastante significativa de 13,794 mdp en 2000 a 114 mdp a mediados de 2009 (ver gráfica D1, anexo D); esto demuestra el casi inexistente financiamiento directo hacia dicho sector por parte de la banca de desarrollo y dentro de él, a la *población objetivo*, una de las más vulnerables. El pobre financiamiento directo tiene su explicación en los problemas, antes mencionados, que se derivan de dicha actividad. En las cuatro actividades del sector primario se observa una caída significativa en el segundo semestre de 2005 hasta 2009 sin que haya una mejoría¹⁰¹. El financiamiento directo hacia el sector agropecuario y la dependencia de la evaluación de la banca comercial de fondos provenientes del segundo piso, convierten al sector todavía más vulnerable al racionamiento del crédito.

El financiamiento otorgado por Financiera Rural, con recursos de FIRA, podría superar al que asignaba Banrural en su momento, ya que el crédito se ha incrementado constantemente desde el año de su creación. El patrimonio inicial de Financiera Rural estuvo integrado por 17,515 mdp, de los cuales 6,571 mdp estuvieron constituidos por activos que le transfirió Banrural sin contraprestación alguna.¹⁰² Los primeros años de actividad, Financiera Rural proporcionó créditos con montos muy bajos, pero en forma creciente. En su primer año de operación, la CCT registró un monto de 2,940 mdp nominales, y al cierre de 2008 la cifra fue de

¹⁰¹ En diciembre de 2000, el porcentaje total de financiamiento para la agricultura y ganadería era del 84% y 13%, respectivamente (ver tabla D2, anexo D), para junio de 2009 ese porcentaje disminuyó a 37% y 2.64%, incrementándose en la caza y pesca en casi 60%, a pesar de que en 2000 tenían un porcentaje inferior a 3.

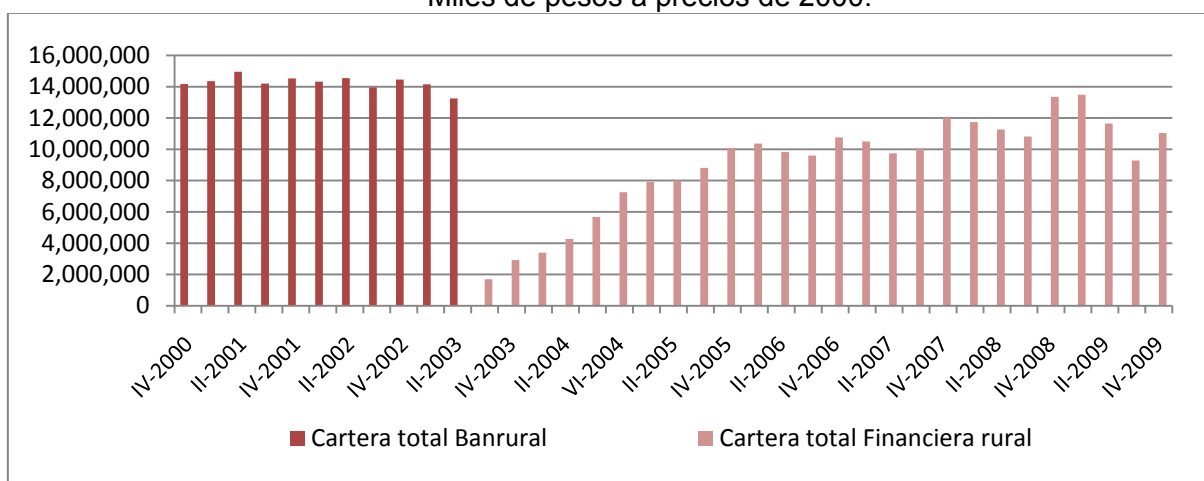
¹⁰² Artículo noveno transitorio de la Ley Orgánica de Financiera Rural.

16,777 mdp (gráfica 12). Se puede apreciar que los primeros tres trimestres presentan cantidades inferiores, pero que en diciembre la CCT se logra recuperar.

En los datos de los informes anuales de Financiera Rural se observa que en 2003 se registra una CCT de 1,727 mdp y en 2008, 23,698 mdp (Ver tabla D2, anexo D). El informe anual 2008 de Financiera Rural dice:¹⁰³

Desde sus inicios en 2003 y hasta el cierre del ejercicio 2008, Financiera Rural ha colocado recursos por 78,053.7 millones de pesos (mdp), a través de 502,466 operaciones financieras, lo que refleja un crecimiento anual promedio de la colocación del 26.9 por ciento entre 2004 y 2008. Lo anterior ha permitido beneficiar a más de 768 mil productores del medio rural.

Gráfica 12. Cartera de Crédito Total otorgado por Banrural (2003-2006)
Financiera rural
Miles de pesos a precios de 2000.



FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la CNBV, varios trimestres.

Entre los diversos programas y productos con los que cuenta Financiera Rural están: los créditos simples, que representaron el 40.5% del crédito total, para cubrir requerimientos de capital de trabajo, maquinaria o bienes de capital; los créditos de habilitación y avío registraron el 27.3%, éstos para capital trabajo, incluyendo el pago de jornales y adquisición de insumos como semillas, granos y plaguicidas (primer destino del crédito de las PyME's según encuestas de Banxico).

¹⁰³ Informe Anual 2008, Financiera rural, Pág. 26.

Si todo lo anterior es cierto [y la CCT ha ido en aumento], tendría que reflejarse en el PIB del sector, pero no todos los productores tienen la posibilidad de adquirir los créditos ni siquiera por medio de la banca de segundo piso, y probablemente la mayor proporción de financiamiento sea dirigido a grandes productores. Así que se necesitaría modificar la manera de proporcionar el financiamiento de forma directa, de manera que llegue a la mayor población objetivo posible.

5.2.5 Financiamiento a través de microfinancieras: BANSEFI

Bansefi es el banco de desarrollo más pequeño de México considerando sus activos, éstos ascienden a 15,452 mdp y representan aproximadamente el 2% de los activos totales de la banca de desarrollo del país (ver tabla B1, anexo B). El análisis de Bansefi es distinto a los demás bancos de fomento porque no se menciona como responsable de alguna población objetivo dentro de los Pronafide, aún así, se entiende que al ser una institución encargada de velar por los ahorros de las personas y o empresas a tasas subsidiadas o a demás apoyos, es de gran ayuda para el objetivo central de una banca de fomento.

Para observar su comportamiento es necesario analizar la *captación total* (depósitos de exigibilidad inmediata y a plazo), para verificar la función principal de esta banca de desarrollo que es la de fomentar la *inclusión financiera*¹⁰⁴ de las personas por medio del ahorro bancario. En el *Primer Reporte de Inclusión Financiera* de diciembre de 2009, se mencionan tres indicadores con los cuales se muestra el nivel de bancarización de la población por estados y municipios (ver tabla E1, anexo E). Si estos indicadores se comparan con datos de otros países como Bélgica Holanda y Singapur incluidos en el mismo reporte, que cuentan con alrededor de 120 sucursales por cada 1,000 km², podría parecer que en México existe un precario nivel de bancarización¹⁰⁵ al contar con 5.3 sucursales

¹⁰⁴ La CNBV considera que la inclusión financiera es el “acceso y uso de un portafolio de productos y servicios financieros que llega a la mayor parte de la población adulta con información clara y concisa para satisfacer la demanda en aumento...”. *Primer Reporte de Inclusión Financiera* (2009), pág. 14.

¹⁰⁵ Se debe tener en cuenta que México tiene alrededor de 1 959 248 Km² de extensión territorial y poco más de 103 millones de habitantes (en 2005), lo que diferencia su comparación con países pequeños y con alto nivel de ingreso como Bélgica.

por cada 1,000 km . aunque México está por encima de la media en cuanto a sucursales que asciende a 4.8 , no deja de tener una escasa cobertura de servicios financieros.

Para contrarrestar ésta, se optó por la ampliación de la figura de corresponsal bancario¹⁰⁶, teniendo en cuenta que abrir una sucursal de banca comercial cuesta alrededor de cinco millones de pesos, además hay regiones donde no es financieramente viable o no se cuenta con la infraestructura¹⁰⁷. Por lo anterior, se hizo conveniente que Bansefi operara con corresponsales bancarios¹⁰⁸, para proporcionar servicios bancarios y financieros a más población por medio de la banca popular ya que cubre cerca de 800 municipios de 2 mil 454 que hay en el país, mientras que la banca comercial llega sólo a 450¹⁰⁹.

El objetivo principal de Bansefi es acercarse a la mayor población posible y brindar servicios financieros , y la figura de corresponsal bancario será pieza clave para lograrlo tomando en cuenta el poco interés de la banca comercial para hacer accesibles los servicios financieros a algunas poblaciones.

Siguiendo con el análisis del nivel de captación, la captación total de Bansefi – depósitos de exigibilidad inmediata y a plazo ha crecido tanto como su pasivo, sólo que este último a un ritmo más rápido, ya que en el segundo trimestre de 2002 la captación total representó el 94% del pasivo, y en el mismo trimestre de 2009 su porcentaje fue de 47%. La caída en los depósitos a plazo, más notoria en 2006 y 2007, corresponde al mismo periodo donde la banca de desarrollo en general también registró un descenso en su cartera de crédito.

¹⁰⁶ Esta figura consiste en que “es un tercero que contrata una institución de crédito, con objeto de ofrecer, a nombre y por cuenta de ésta, servicios financieros a sus clientes; es un canal transaccional del banco, en el mismo sentido que lo es un cajero automático; y se constituye bajo la premisa de que existen mecanismos tecnológicos y controles suficientes que dan la confianza necesaria para que el Corresponsal actúe por cuenta y orden del banco”. Banxico-CEMLA, 2008

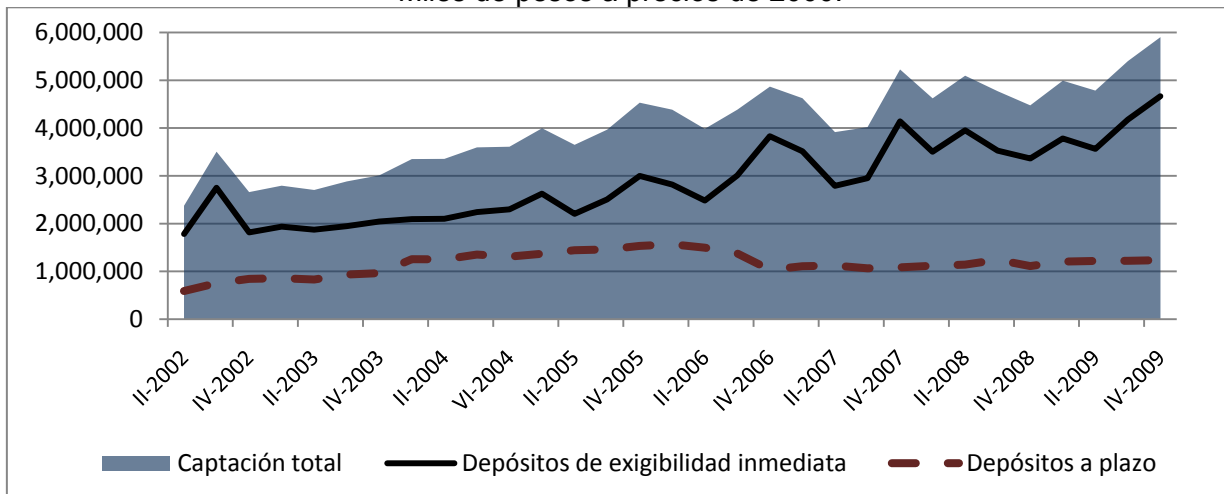
¹⁰⁷ El director de Relaciones con Inversionistas de Banorte, David Ricardo Suárez, aseguró que “uno de los retos de Banorte es implementar el sistema de banca de correspondencia, debido a lo inviable de abrir sucursales bancarias (cuesta 5 millones de pesos la apertura de una) en lugares de difícil ubicación” *El Economista*, 19 de noviembre de 2009.

¹⁰⁸ Con la autorización de la CNBV en marzo de 2010, Bansefi actuará a través del corresponsal Diconsa con 23 mil tiendas en todo el país.

¹⁰⁹ Nota “Bansefi modernizará 40 de sus sucursales”, *El Universal*, 7 de octubre de 2009.

Los depósitos de exigibilidad inmediata muestran un importante crecimiento, comparado con los depósitos a plazo, los cuales disminuyeron de manera notable (gráfica 13), esto indica que la población está ahorrando cada vez más a corto plazo, probablemente no por el hecho de ahorrar, sino por tener su dinero en una institución bancaria y hacer más sencillos sus pagos.

Gráfica 13. Captación Total de Bansefi. 2002-2009.
Miles de pesos a precios de 2000.



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV y Banxico

Como conclusión al presente capítulo, se tiene que el mejoramiento del marco regulatorio no ha sido lo suficientemente completo, es un hecho que a partir del año 2000 ha habido una mayor rendición de cuentas en comparación con años anteriores, pero insuficiente en cuanto al desarrollo y análisis que ayuden al estudio del tema. De lo anterior destaca lo siguiente: los boletines estadísticos de la banca de desarrollo presentan rezagos en su publicación, y el formato en que se presentan cambia constantemente, lo que hace un tanto complicado el análisis. Los informes anuales también presentan dificultades, ya que la forma en que se muestran los datos no es homogénea, en algunos casos su publicación no es constante, y además los datos son insuficientes y falta claridad.

La autonomía de gestión supone evitar la toma de decisiones que afecte los recursos de los bancos; sin embargo, en las cuestiones más relevantes, como la

aprobación de algunos créditos, se sigue recurriendo a la SHCP. Los consejeros independientes pueden ser también un contrapeso para la toma de decisiones, no obstante, algunos bancos sólo cuentan con un consejero o máximo dos, además éstos pueden ser reelegidos. Si lo anterior no se realiza con todas las exigencias se pueden crear vicios y conflictos de interés que beneficien a los mismos consejeros o a autoridades de la institución.

Los informes muestran montos de crédito otorgado por encima de los registrados por la comisión reguladora, esto se debe a una cuestión de contabilidad, ya que señalan los créditos y refinanciamientos y no el monto de crédito al cierre del trimestre. A pesar de lo que se expone en los informes, el financiamiento se ha reducido priorizando la salud financiera de cada una de las instituciones, con un consecuente deterioro del financiamiento directo. Entonces, la conducción de la banca de fomento ha estado orientada a la mayor participación del financiamiento por medio del esquema de segundo piso y garantías, limitando el crédito y relegando a la población objetivo.

De las instituciones que otorgan financiamiento directo, Banobras y Banjercito no presentaron problemas de reducción de créditos, al contrario, sus carteras de crédito fueron las más constantes aunque la ayuda es pequeña en comparación con las necesidades del país.

CONCLUSIONES

La intermediación financiera es necesaria para aminorar los problemas generados por las fallas de mercado, tales como la información incompleta y asimétrica, cuya presencia genera una deficiente asignación de los recursos. Pese a ello, dicha intermediación no suele ser lo suficientemente eficaz, es a través de la intervención del Estado como se pueden reducir algunas dificultades que se derivan de dicha asignación.

En México, la creación de bancos de desarrollo formó parte de un proceso de intervención estatal que buscaba propiciar el desarrollo industrial a partir de la década de 1930. En un principio los proyectos industriales de carácter nacional, en coordinación con los bancos de fomento, lograron sentar bases (clientes, empresas, proyectos industriales, etc.) que permitieron a los bancos privados comenzar a otorgar financiamiento. El periodo de industrialización que sucedió en el país tras este proceso, persistió alrededor de 30 años y alcanzó un crecimiento promedio anual de 6 por ciento iniciada la década de 1980.

En los últimos años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, la banca de fomento mostró una evolución inestable, tanto por políticas erróneas y malas decisiones, como por la crisis de deuda que surgió a principios de los años ochenta. Por ello se comenzaron a instaurar políticas encaminadas a la mejora en operatividad y saneamiento financiero de la banca de fomento, reflejadas en los Pronafide y en parte concretadas en procesos de *transformación o reestructuración*. A pesar de que los Pronafide del gobierno de la alternancia consideran a la banca de desarrollo un instrumento clave en el financiamiento a sectores poco atendidos por la banca comercial, ésta ha disminuido su tamaño en cuanto a activos y montos de crédito, principalmente el financiamiento directo. Dicho gobierno incluyó algunas reformas y modificaciones señaladas en Pronafides anteriores y acentuó su importancia, lo cual parecía mejorar la situación de la banca de desarrollo.

Los problemas derivados de la información incompleta hacen al probable sujeto de crédito, y a la institución bancaria, vulnerable ante cualquier crisis. Los antecedentes de la banca de desarrollo, como su ineficiente administración, hicieron que sus representantes tomaran una postura conservadora en el momento de decidir el volumen y destino de los créditos. Este tipo de manejo de recursos incidió en la creación de un esquema de banca de segundo piso, por medio del cual se provee una proporción de estos a bancos comerciales, quienes han restringido en algunas ocasiones los fondos destinados a la población objetivo, de acuerdo con los resultados del análisis.

A partir de dichos resultados, también se observa que la banca de desarrollo está limitando su actuar a como lo hace la banca comercial: atendiendo únicamente a sujetos „solventes’ al enfocarse en su estabilidad financiera; además, se ha comportado –a lo largo del periodo analizado- más como un instrumento de política contracíclico que de apoyo permanente. Lo anterior no significa que esté operando incorrectamente, sino que falta congruencia en su actuar y en los lineamientos a los que hacen referencia los programas de financiamiento.

El crédito total otorgado por la banca de desarrollo disminuyó, reduciéndose en mayor proporción el financiamiento *directo* y de éste el otorgado al sector público. La primera causa de esta reducción (sobre todo en 2007), principalmente por parte de Nafin, Banobras y Bancomext, se debe a la modificación del rubro „operaciones como agente financiero’, el cual cambia su contabilidad y además disminuye.

Los datos analizados muestran que la banca de desarrollo no es una alternativa de crédito hacia los sectores a los que está dirigida, y de acuerdo con la encuesta de evaluación del mercado crediticio de Banxico, ni siquiera es una probabilidad de financiamiento.

Pese a lo anterior, la banca de fomento está en condiciones de prestar más y/o a más empresas de lo que presta actualmente, pero es mucho más pequeña que hace quince años, así que también pondría en peligro su permanencia. La

población objetivo está siendo desplazada por los sectores que son más proclives a obtener un crédito por parte de la banca comercial, los cuales eran atendidos por ésta pero a partir de la crisis financiera han sido rechazados. Es bajo esta perspectiva donde se podría dudar si el esquema de banco de segundo piso tiene un futuro que convenga a las necesidades de la población objetivo.

Respecto a las reformas del Pronafice que incluyeron a la rendición de cuentas, se puede señalar que los informes anuales resultan vagos, imprecisos y poco prácticos para la obtención de datos; esto muestra que no existe la suficiente transparencia de la que tanto se hace referencia. Se reformaron algunas leyes – que tienen injerencia en la banca de desarrollo– en el año 2002 y 2009, sin embargo, la mayoría sólo regula y normativiza los procesos administrativos, los cuales no han sido erróneos pero no se debe limitar a ese aspecto.

Las recomendaciones emitidas por el FMI hacia el sistema bancario de México, como la creación de ‘agencias de Desarrollo’ (que reemplacen a la banca de desarrollo) o fusiones bancarias, concuerdan con las intenciones de reducir el tamaño y alcance de la banca de fomento, manifestado en la contracción de los recursos humanos –con altos costos y duplicidad de funciones, como argumentos principales-. Por esto, la insistencia en fusionar Nafin y Bancomext refleja la falta de políticas propias y el poco interés en seguir con las establecidas en el PND y Pronafide, que si bien tienden a hacer de la banca de desarrollo una banca comercial, podrían paliar ciertos problemas que enfrenta esta banca.

Sin que se llegue a un consenso sobre la función que debiera desempeñar la banca de desarrollo, cuyo debate es extenso, no se podrá avanzar en los Pronafide futuros ya que seguirán estableciendo los mismos mecanismos sin alcanzar lo más importante: el financiamiento a la población objetivo. Los gobiernos siguientes deberían redefinir las políticas crediticias con una verdadera planeación, tomando en cuenta medidas más serias, como sanciones para quienes no cumplen con lo establecido en los programas.

Los resultados de la presente investigación no son aislados, un estudio realizado por Moguillansky (2004) sobre bancos de América Latina, muestra que la eficiencia microeconómica (financiera) aumentó a lo largo de la década de 1990 debido al desempeño de los bancos extranjeros; sin embargo, en el aspecto macroeconómico el costo en cuanto al acceso de servicios financieros y estabilidad en algunos indicadores no mejoraron. El deteriorado clima macroeconómico generó una actitud más prudente por parte del sistema bancario, lo que a su vez estancó el crédito, redujo los plazos, y propició el mantenimiento de una liquidez elevada y, por lo tanto, niveles de crédito relativamente bajos.

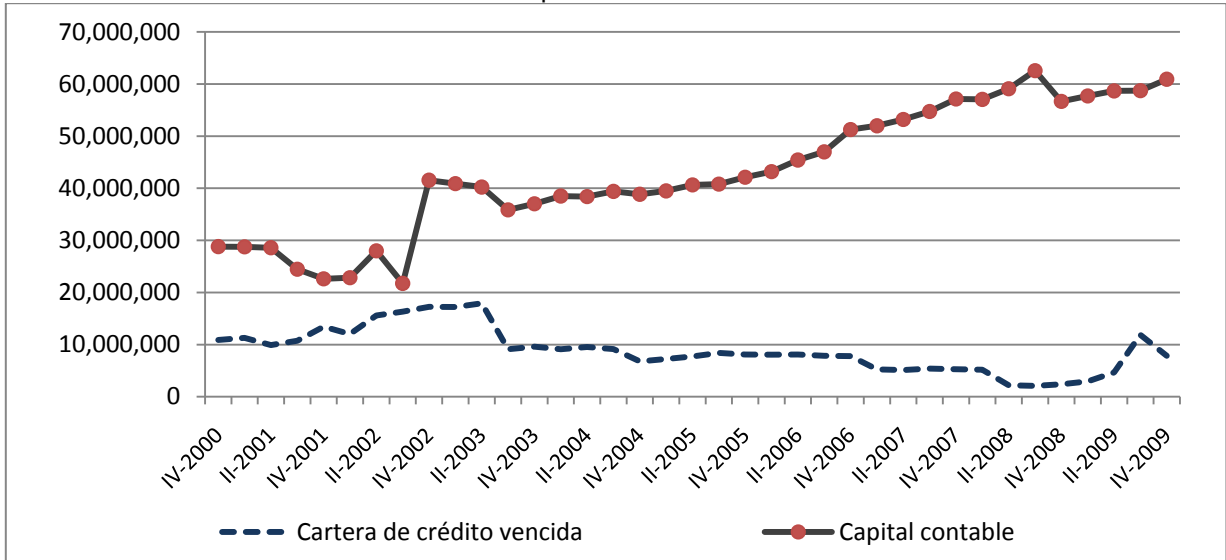
Lo anterior muestra que se está consiguiendo eficiencia financiera de la banca de desarrollo a costa del deterioro del financiamiento hacia la población objetivo; prueba de ello es la obtención de utilidades cada vez más crecientes, de un índice de morosidad más bajo y de otros indicadores financieros igual de favorables; contrastado con la reducción del financiamiento de segundo piso y el directo.

La estrategia de transformación de la banca de fomento ha variado de gobierno a gobierno y también ha respondido al modelo económico dominante. Al parecer, en lo que resta del presente sexenio el gobierno no podrá hacer más por esta banca ya que no hay un modelo de crecimiento económico que la incluya, de hecho la restringe. Además, los programas de financiamiento al desarrollo han funcionado parcialmente porque han logrado modernizar y normativizar algunos aspectos (como la rendición de cuentas, las mejoras al gobierno corporativo, la eficiencia financiera, entre otros anteriormente mencionados) que mejoran los procesos que resultaban deficientes en la empresa pública. Por lo tanto, el reto para el siguiente gobierno será adecuar la situación en la que se encuentra dicha banca a un nuevo modelo económico o estratégico, y en su caso, diseñar un programa que cumpla totalmente con los lineamientos pero que sea financieramente viable.

ANEXO ESTADÍSTICO

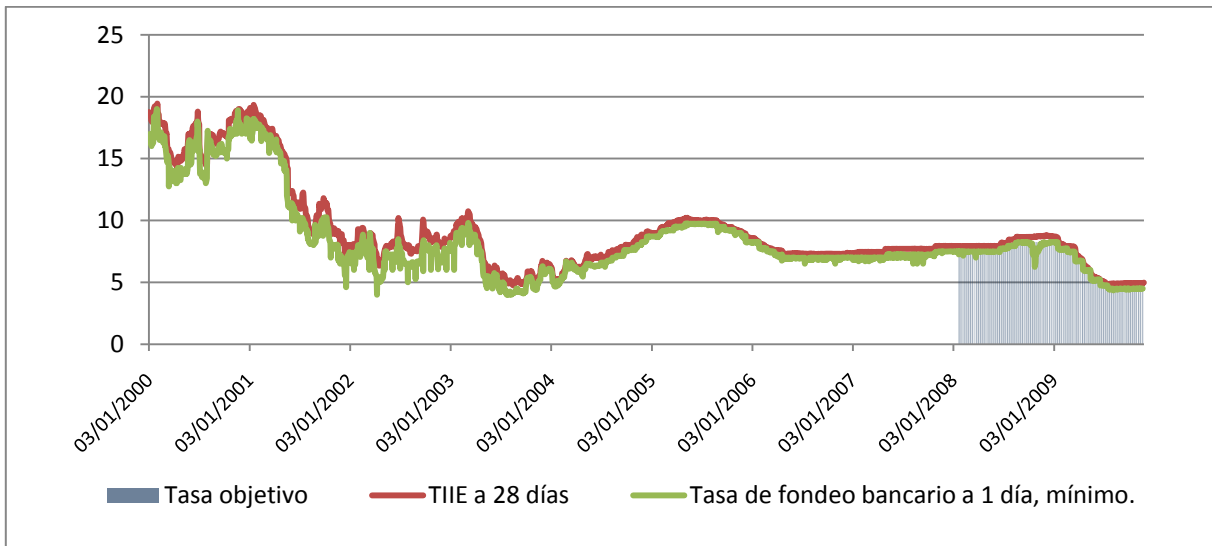
A. Redimensionamiento de la banca de desarrollo

Gráfica A1. Cartera de crédito vencida y Capital contable de la banca de desarrollo, 2000-2009.
Miles de pesos nominales.



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV.

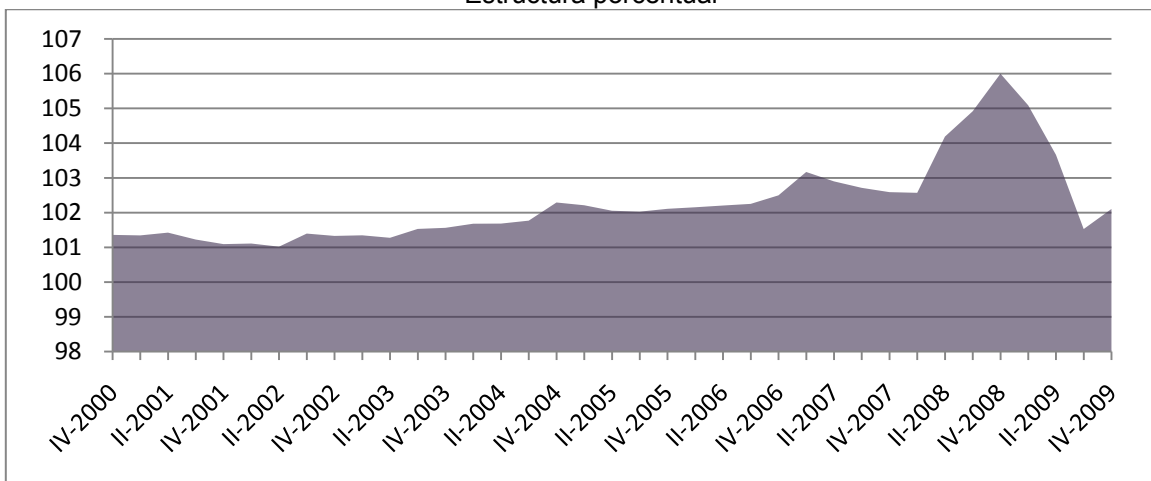
Gráfica A2. Tasas de interés, 2000-2009.



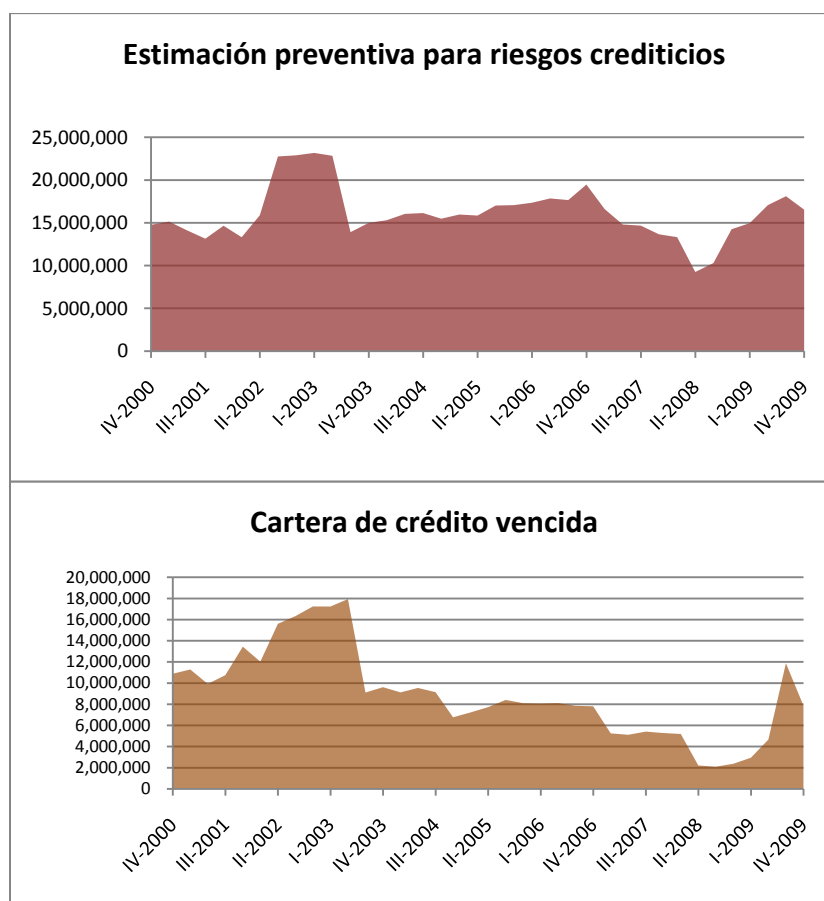
FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México.

* La tasa mínima de fondeo bancario a 1 día se utiliza generalmente para los análisis.

Gráfica A3. Proporción de Estimaciones preventivas para riesgos crediticios con respecto a la cartera vencida. Banca de Desarrollo 2000-2009
Estructura porcentual



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV.



Anexo B *Financiamiento a la población objetivo: Pequeñas y Medianas empresas*

Tabla B1. Activos de la banca de desarrollo, Nafin, Banobras y Bancomext. Saldos nominales y estructura porcentual.
Miles de pesos.

Periodo	Activos					Estructura porcentual		
	Total	Nafin	Banobras	Bancomext	Bansefi	Activos Nafin / Activos Totales	Activos 3 bancos principales / Activos Totales	Activos Bansefi / Activos totales
2000	499,606,025	225,428,057	134,688,035	93,380,260	N/E	45.12%	90.77%	N/E
2001	513,477,389	238,795,071	135,525,926	92,840,419	N/E	46.51%	90.98%	N/E
2002	602,737,601	270,163,504	154,995,544	97,361,326	4,223,718	44.82%	86.69%	0.70%
2003	644,936,082	287,662,251	167,611,419	96,461,900	5,913,667	44.60%	85.55%	0.92%
2004	573,740,963	237,509,829	151,181,407	89,844,041	7,358,269	41.40%	83.41%	1.28%
2005	578,156,741	227,114,500	140,926,659	85,996,634	8,652,982	39.28%	78.53%	1.50%
2006	534,932,478	204,190,201	126,541,195	102,520,241	9,802,810	38.17%	80.99%	1.83%
2007	426,330,765	156,142,316	109,990,505	75,950,628	10,331,266	36.62%	80.24%	2.42%
2008	431,135,269	144,604,295	118,479,245	62,055,516	11,094,142	33.54%	75.41%	2.57%
2009	725,852,108	247,771,084	234,010,258	98,823,074	13,896,272	34.14%	79.99%	1.91%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNBV. Promedio anual

Cuadro B2. Resultados de la „Encuesta de evaluación del mercado crediticio’ de Banxico.

Estructura porcentual

Periodo		FUENTES DE FINANCIAMIENTO				
		Proveedores	Bancos Comerciales	Otras empresas del grupo corporativo	Bancos Extranjeros	Bancos de Desarrollo
Pequeñas Empresas	2000	60.85	17.60	13.33	2.20	2.25
	2009	63.55	18.57	11.40	0.82	1.97
Medianas Empresas	2000	50.90	25.35	14.53	4.23	1.98
	2009	55.36	23.55	14.30	2.66	1.52
Periodo		EMPRESAS QUE UTILIZARON CRÉDITO BANCARIO: DESTINO				
		Capital de Trabajo	Inversión	Reestructuración de pasivos	Operaciones de comercio exterior	Otros propósitos
Pequeñas Empresas	2000	64.75	14.65	11.38	7.80	1.43
	2009	71.64	16.60	9.17	1.30	1.30
Medianas Empresas	2000	63.85	12.38	14.13	5.73	3.93
	2009	64.19	15.82	13.35	4.17	2.49
Periodo		EMPRESAS QUE NO UTILIZARON CRÉDITO BANCARIO: MOTIVO				
		Altas tasas de interés	Incertidumbre por situación económica	Negativa de la Banca	Rechazo de solicitudes	Problemas de reestructuración financiera
Pequeñas Empresas	2000	31.28	14.63	21.05	8.03	8.95
	2008	38.60	18.50	7.00	11.05	4.70
Medianas Empresas	2000	36.10	16.60	17.28	4.63	9.78
	2008	32.95	16.50	9.55	7.60	5.70

FUENTE: Elaboración propia con datos de las Encuestas de evaluación Banxico.

Anexo C *Financiamiento a la vivienda para la población de menores ingresos.*

Tabla C1. Cartera de crédito SHF y Banjército. Saldos nominales y Estructura porcentual.

Miles de pesos

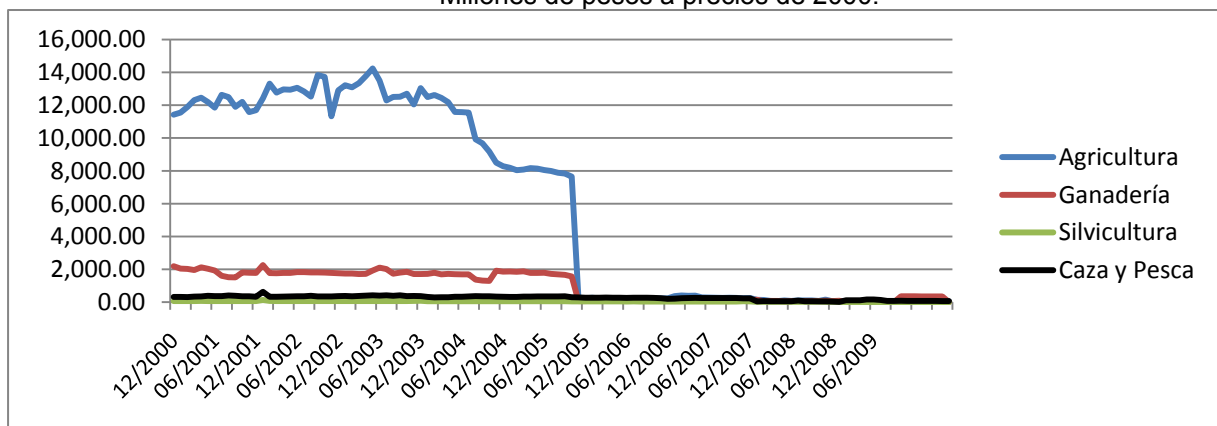
Periodo	TOTAL CCT SHF y Banjército	CC Banjército / CC SHF
2002	15,472,242	3.87
2003	40,261,068	1.39
2004	59,548,101	0.87
2005	76,502,091	0.62
2006	52,927,143	1.15
2007	32,521,645	2.38
2008	37,234,782	4.56
2009	43,362,676	7.22
Promedio del periodo		2.76

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la CNBV.

Anexo D *Financiamiento al sector agropecuario*

Gráfica D1. Financiamiento directo otorgado por la banca de desarrollo al Sector Agropecuario.

Millones de pesos a precios de 2000.



FUENTE: Elaboración propia con datos de Banxico.

Tabla D2. Crédito de la banca de desarrollo por actividad del prestatario.

Estructura porcentual.

FECHA	Sector agropecuario, silvícola y pesquero	Agricultura	Ganadería	Silvicultura	Caza y pesca
Dic-00	100	83.95	13	0.48	2.56
Dic-04	100	37.64	10.35	6.82	45.19
Dic-09	100	37.23	2.64	0.54	59.59

FUENTE: Elaboración propia con datos de Banxico.

Tabla 13. Colocación histórica.

Millones de pesos.

Financiera Rural	
Colocación histórica 2003-2008	
2003	1,727.0
2004	9,328.7
2005	12,668.8
2006	13,592.4
2007	17,038.0
2008	23,698.8
Total	78,053.7

FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe anual 2008 Financiera Rural.

Anexo E Financiamiento a través de microfinancieras: BANSEFI

Tabla E1. Indicadores de Acceso.

Indicadores de acceso	Sucursales	Cajeros automáticos	Terminales punto de venta
Indicadores geográficos (por cada 1,000 km²)	5.3	15.3	228
Indicadores demográficos (por cada 10,000 adultos)	1.4	4	59

FUENTE: Elaboración propia con datos del Primer Reporte de Inclusión Financiera. Diciembre 2009, CNBV.

BIBLIOGRAFÍA

N Y Mora, Miguel Luis (2006). "La Banca de desarrollo en México". Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

ELL NO Gault, David (2009) " eform as de transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México". El Colegio de México. e vista México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instituto de investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial.

AVALOS, Marcos y HERNANDEZ Trillo, Fausto (2006) *Competencia bancaria en México*. CEPAL.

Y L Espino, José (1996). "Mercado, elección p bli ca e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado". Facultad de Economía, so ciación de Ex-alumnos de la Facultad de Economía (AEFE), UNAM. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.

----- (2002). "Fundamentos Institucionales del Mercado". Facultad de Economía, UNAM. México.

----- (2003). "Instituciones para mejorar el desarrollo". Fondo de cultura económica, México.

Banco de México, página oficial:

<http://www.banxico.org.mx/sistemafinanciero/inforgeneral/intermediariosFinancieros/InstitucionesBancaDesarrollo.html>.

BUENO, Gerardo M. (2000). "Consideraciones sobre la banca de desarrollo en México". En *Federalismo y desarrollo. El futuro de la banca de desarrollo: el reto del fomento económico*. Julio-Agosto-Septiembre 2000, Núm. 69

C LDE Ó N I cas, o my. (2005). "La Banca de Desarrollo en mérica Latina y el Caribe" Unidad de estudios Especiales CEP L.

CHAPOY, Alma; GI ÓN, l icia (2008). "Innovación financiera y fracaso de la titulización". En *Ola Financiera*. UNAM-IIEC. Septiembre-diciembre. México.

COTLER, Pablo. (2001). "Retos y dilemas que enfrenta la Banca de Desarrollo en México. El caso de Nacional Financiera". Documento de Trabajo, Universidad Iberoamericana.

DE LA CRUZ Martínez, Justino (1996). *La intervención gubernamental cuando se presentan fallas de mercado. Un caso para la Banca de Desarrollo*. En Girón A. y Correa E. (coordinadoras) "La Banca de Desarrollo hacia el inicio del siglo XXI" IIEC, Facultad de Economía, UNAM. Editorial Cambio XXI.

DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos (1995). *Adiós represión financiera, ¡Qué tal, crac financiero!*, en Mansell, C. Liberalización financiera en los países desarrollados: América Latina, CEMLA-BID, México.

FAMA, E.F. (1970), *Efficient Capital Markets: a Review of Theory and Empirical Work*. The Journal of Finance, 25, N° 2, mayo.

GIRÓN González, Alicia; LEVY Orlik, Noemi, (2005) México: “¡Los bancos que perdimos! De la desregulación a la extranjerización del sistema financiero”. Instituto de Investigaciones Económicas, IIEC. Facultad de Economía, UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, México

GÓMEZ Ochoa, Gabriel (2009) “La función del sector bancario en el financiamiento del desarrollo: el discurso y la realidad”, en Economía Informa UNAM-FE, Núm. 361, noviembre-diciembre. México

----- (2007). “Límites actuales de la banca de desarrollo en México”. En José Luis Calva (Coordinador), *Financiamiento del crecimiento económico*. Agenda para el desarrollo, Volumen 6. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Cámara de diputados LX, Legislatura. UNAM, México.

----- (2003), “Reestructuración y desnacionalización del sistema bancario en México”. No publicado.

GUDIÑO Pelayo, José de Jesús (2009) "Transparencia y democracia: Límites y excesos". Revista México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instituto de investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial.

HERNÁNDEZ Trillo, Fausto (2003). “La Economía de la Deuda. Lecciones desde México.” Fondo de Cultura Económica, México.

HE EJÓ N Silva, Hermilo. (1988) “Las Instituciones de crédito. Un enfoque jurídico”. Editorial Trillas.

HUERTA González. Arturo, (1998). *La liberalización económica impide condiciones financieras para el crecimiento*, en Mantey y Levy (Compilación) “Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero”. Universidad Nacional Autónoma de México.

----- (2009). *Hacia el colapso de la economía mexicana. Diagnóstico, pronóstico y alternativas*. Ed. UNAM-Facultad de Economía. México.

IBARRA, David (2009) “Los cambios en la banca de desarrollo” intervención en el Foro: “Una banca de desarrollo para el crecimiento económico y la generación de empleo”,

organizado por el Comité de Competitividad del Senado de la República de la LXI Legislatura Federal 9 y 29 de septiembre de 2009.

IGLESIAS, Enrique V. (2000) "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión desde un organismo multilateral de crédito" En *Federalismo y desarrollo. El futuro de la banca de desarrollo: el reto del fomento económico*. Julio-Agosto-Septiembre 2000, Núm. 69

KEGEL, Jan (2009). "¿Cuál sería la estrategia alternativa al financiamiento del desarrollo en América Latina?" En Girón, Licia; Correa, Eugenia, *Asimetrías e incertidumbre. Los desafíos de una estrategia económica alternativa para América Latina*. Ed. IIEC-UNAM-Plaza y Valdés. México.

LAVOIE M. (1996). "Monetary policy in an economy with endogenous money", en G. Deleplace y E. J. Nell (Eds.), *Money in Motion: The Post-Keynesian and Circulation Approaches*, St. Martin's Press, New York.

LAZCANO Espinosa, Enrique (1989). *Política Económica en México*, Instituto de Ejecutivos de Finanzas A.C. México.

LECUONA Valenzuela, Ramón (2009: 38) "El financiamiento a las pymes en México, 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo". CEP L Serie financiamiento del desarrollo Núm. 207.

LEVY Orlik, Noemí (2009). "La nueva estructura financiera y la disponibilidad de financiamiento en la economía mexicana". En *Economía Informa*. UNAM-FE, Núm. 361, noviembre-diciembre. México.

MONTENEGRO de Guadiano, Guadalupe. (1997) "Lecciones de Economía Monetaria", UNAM, México.

MARICHAL, Carlos (2004). "El papel de la banca de desarrollo en México", en la revista de *Comercio exterior*, Vol. 54, Núm. 9.

MAYDÓN Garza, Marín (1994). *La Banca de fomento en México. Experiencias de ingeniería financiera*. Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

MCKINNON, Ronald. I., (1974). *Dinero y Capital en el Desarrollo Económico*, CEMLA, México.

MISHKIN, Frederic (2008). "Moneda, Banca y Mercados financieros". Editorial Pearson, México, octava edición.

MODIGLIANI, Franco; FABOZZI, Frank J. (1996). "Mercados e Instituciones Financieras". Editorial Pearson Prentice Hall.

MOGUILLANSKY, Graciela, et al. (2004). "Comportamiento paradójico de la banca extranjera en América Latina". En *Revista de la CEPAL*. No. 82. México.

MORFIN Maciel, Antonio (2009). "Banca de Desarrollo y el apoyo al acceso (México)". CEPAL. Serie Financiamiento al Desarrollo, Santiago de Chile.

ORTÍZ, Edgar; CABELLO, Alejandra; DE JESÚS, Raúl (2009). "Banca de desarrollo - microfinanzas-, banca social y mercados incompletos", en *Análisis Económico*, Núm. 56, vol. XXIV.

PÉREZ Torrescano, Fernando (1986) *Nuevos Enfoques de la política mexicana sobre Transferencia de Tecnología*, Universidad I.T.E.S.O., Guadalajara Jalisco.

POLLACK, Molly y GARCÍA, Álvaro (2004) "Crecimiento, competitividad y equidad: rol del sector financiero". CEPAL. Serie Financiamiento al Desarrollo, Santiago de Chile.

PUYANA, Jaime. (2000), "Globalización, neoliberalismo y la crisis asiática: la necesidad de un nuevo orden financiero internacional", en G. Mántey y N. Levy (comps.), *De la Desregulación Financiera a la Crisis Cambiaria: Experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.

PIÉREZ Grajeda, Mauricio (2000) "La Banca de Desarrollo en los mercados de crédito agropecuario: el caso de Banrural de 1989 a 1998", en *Federalismo y Desarrollo*. Banobras, edición trimestral Julio-Agosto-Septiembre.

PIÉREZ Solano, Ernesto. (2001) "Moneda, Banca y Mercados Financieros". Editorial Prentice Hall, México.

ROCHON, Louis P. (2005). "The Washington Consensus and Multinational Banking in Latin America", *Journal of Post Keynesian Economics*.

ROSA Miranda, Mario (2009) "La banca de desarrollo en México 1940-2009: ¿instrumento para el desarrollo?", en *Economía Informa UNAM-FE*, Núm. 361, noviembre-diciembre. México.

SCHYSS, S. (1938) "La Banca Moderna". Fondo de cultura Económica, México 1975.

SOLOZ Luna, Marcia Luz (2009) "Nacional Financiera, balance y perspectivas del pilar de la banca de desarrollo" en *Economía Informa UNAM-FE*, Núm. 361, noviembre-diciembre. México.

TITELMANN, Daniel (2003), "La Banca de Desarrollo y el Financiamiento productivo" Unidad de Estudios Especiales CEPAL.

TEJO e yes, Sa l (1973). “Los patrones del crecimiento industrial y la sustitución de importaciones en México”, en Leopoldo Solís (Comp.) *La economía mexicana. I. Análisis por sectores y distribución*. Fondo de Cultura Económica.

LEGISLACIÓN, INFORMES Y REPORTES OFICIALES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualizada con la reforma a los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127; publicada en el DOF el 24 de agosto de 2009.

Estados financieros consolidados por los años que terminaron el 31 de diciembre de 2001 y 2000, y dictamen de los auditores independientes. Bancomext.

Informe Anual Banobras 2003 y 2008.

Informe Anual Bancomext 2008.

Informe Anual Nafin 2000 y 2008.

México: Financial System Stability Assessment Update. International Monetary Fund (IMF) Country Report No. 06/350, October 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada DOF 17-06-2009.

Ley Orgánica de Financiera Rural.

Ley de Instituciones de crédito. Última reforma publicada DOF 13-08-2009.

Ley de Planeación. Texto vigente al 24 de agosto de 2009.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, 1997-2000, 2002-2006, 2008-2012.

Reporte de Inclusión Financiera 1. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) con el apoyo de la Alianza para la Inclusión Financiera (Alliance for Financial Inclusion, AFI), Diciembre 2009.

“Micro, pequeñas y medianas empresas en México. Evolución, Funcionamiento y Problemática”. (2002) Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. LVIII Legislatura.

Secretaría de Programación y Presupuesto (palabras de Miguel De la Madrid). *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México, 1980, pp. 17-49.