



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**LA REFORMA FINANCIERA A LA BANCA DE
DESARROLLO EN MÉXICO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

MARIANA NAVARRO TORRES



**DIRECTOR DE TESIS:
DR. LUIS FONCERRADA PASCAL**

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A la UNAM, por otorgarme la oportunidad de estudiar una carrera universitaria con la más alta calidad académica y por permitirme concluir mis estudios en el extranjero. A la Facultad de Economía, por la formación como economista que me brindó, de la cual no podría sentirme más orgullosa.

A mi asesor de tesis, Luis Foncerrada y a mis sinodales Miriam Sosa, Carlos Cabrera, Isaías Morales y Gabriel Rodríguez, por el apoyo, la revisión y los comentarios que permitieron hacer de este un mejor trabajo.

A mis padres Patricia Torres y Hugo Navarro, y a mi hermano, Alfonso Navarro, por su esfuerzo, dedicación y acompañamiento.

A los amigos que la UNAM me presentó, Martha Pérez, Amaury Santa Ana, Erwin Ortega, Hirvin Díaz, Josué Jiménez y Carlos Ibarra, sería incapaz de imaginar tanta felicidad en mi vida universitaria sin ustedes.

A Ximena Sesma, Rodrigo Salazar, Gustavo Salas y Miguel Alcántara, por caminar junto a mí en una nueva etapa y por su apoyo incondicional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1: LA BANCA DE DESARROLLO: UN ENFOQUE TEÓRICO.	7
1.1 La teoría económica ortodoxa	7
1.1.1 La teoría neoclásica	7
1.1.2 Las fallas del mercado, el papel de los intermediarios financieros y del Estado	10
1.2 La teoría económica heterodoxa	15
CAPÍTULO 2: LA HISTORIA DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO	20
2.1 1940- 1982: el Estado como promotor del crecimiento.	22
2.1.1 1934-1954: proceso de industrialización por sustitución de importaciones.	22
2.1.2 1956 -1970: el desarrollo estabilizador	24
2.1.3 1970-1982: el desarrollo compartido	25
2.2 1982- 2013: el mercado como promotor de la economía.	27
2.2.1 1982-2000: del intervencionismo al neoliberalismo.	27
2.2.2 2000- 2012: el contexto previo a la reforma financiera.	31
CAPÍTULO 3: LA REFORMA FINANCIERA A LA BANCA DE DESARROLLO.	40
3.1 Las modificaciones a la banca de desarrollo	40
3.2 Objetivos de la banca de desarrollo en México	47
3.3 Los activos de la banca de desarrollo	50
3.4 La cartera de crédito de la banca de desarrollo	53
3.4.1 Cartera de crédito total de la Banca de Desarrollo	53
3.4.2 Cartera por Institución de Banca de Desarrollo	54
3.4.3 Cartera de crédito por sector económico	56
3.4.4 Cartera por tipo de financiamiento otorgado	58
3.5 Tasas activas de la banca de desarrollo: ¿crédito más barato?	61
3.6 Encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio	63
3.7 Análisis de crédito, programas y servicios financieros: Nacional Financiera, Bancomext y Banobras.	65
3.8. Indicadores financieros	73

CONCLUSIONES	81
ANEXO	87
BIBLIOGRAFÍA	92

Introducción

A partir de la segunda mitad de la década de 1930, la banca de desarrollo comienza a constituir en el país un elemento clave para la industrialización, el financiamiento de actividades exportadoras, la creación de infraestructura y servicios públicos, el desarrollo del sector empresarial y el impulso al sector agrícola, teniendo gran influencia en el crecimiento económico.

En la actualidad la banca de desarrollo está constituida por Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Fomento Público, Banco Nacional y de Servicios, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicana, Sociedad Hipotecaria Federal, y a pesar de no ser una sociedad nacional de crédito, destaca el papel de Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, un organismo de fomento al sector primario.

En 2014 entró en vigor la Reforma Financiera, el principal objetivo de la reforma financiera es un mayor otorgamiento de créditos a un menor costo. Su importancia radica en que para lograr y mantener un crecimiento económico en el largo plazo es necesario un sistema financiero sólido y desarrollado, que sea capaz de canalizar recursos financieros a los sectores productivos del país industrias, pequeñas, grandes y medianas empresas, que se genere una mayor inversión y se vea reflejada en crecimiento del producto y el empleo en el país.

En cuanto a las reformas efectuadas a la banca de desarrollo, se parte de que en los últimos años esta ha mantenido una política de otorgamiento de crédito conservadora, dirigida a mantener niveles de capitalización altos y bajos índices de morosidad. Para lograr un crecimiento económico incluyente es necesario dirigir el crédito hacia los sectores que no lo reciben del sector privado o complementar los productos que este ofrece. Es decir, se busca corregir las fallas del mercado presentes en y asumir mayores riesgos al inclinarse por una política menos conservadora.

La reforma financiera modificó el marco normativo que rige el funcionamiento de la banca de desarrollo con el objetivo de facilitar y aumentar el otorgamiento de crédito.

Se pretende que con una mayor flexibilidad operativa esta pueda instrumentar políticas que contribuyan al desarrollo de la actividad productiva, se reduzcan las restricciones en el otorgamiento de crédito a sectores económicos estratégicos y este aumente y que por consecuencia se genere mayor inversión y un nivel de empleo más alto.

A seis años de este cambio, que, si bien resultan un periodo corto, resulta fundamental preguntarse si las reformas efectuadas a estas instituciones están cumpliendo sus objetivos y cuál es el papel que la banca de desarrollo juega actualmente en la economía y en el sistema financiero mexicano, asimismo se vuelve importante identificar el alcance de sus programas y los obstáculos a los que se enfrenta.

El objetivo del presente trabajo es analizar la reforma financiera a la banca de desarrollo y los impactos que ha tenido en su operación y en el otorgamiento de crédito, así como identificar el papel que actualmente juega la banca de desarrollo en la economía mexicana y en el sistema financiero.

Para ello se analizará el periodo comprendido entre 2006 y 2019 con el propósito de marcar un escenario anterior y posterior a la reforma financiera y poder elaborar una comparación de las actividades que desempeña la banca de desarrollo. Se analizarán los activos, el tipo, tamaño, composición y distribución de la cartera de crédito, los sectores a los que has estado dirigido, las tasas activas a las que ha prestado y el papel que desempeña en el sistema financiero en cuanto al financiamiento de pequeñas y grandes empresas. También se explicarán los programas y servicios financieros que ofrece y su evolución en estos años.

Asimismo, se examinarán los objetivos que, a través de los sexenios, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo asignan a la banca de desarrollo, así como la evaluación del enfoque de dichos objetivos y las acciones y propuestas para lograrlos. De igual manera se identificarán los obstáculos a los que se enfrenta como promotora del desarrollo económico.

La tesis de este trabajo es que la reforma financiera a la banca de desarrollo no ha resultado adecuada para aumentar el crédito otorgado por las instituciones que la conforman y que este sea más barato, y que no ha logrado canalizar el financiamiento hacia los sectores prioritarios y hacia pequeñas y medianas empresas.

La metodología en el presente trabajo consta de análisis cualitativo y cuantitativo, se utiliza principalmente información de la CNBV, Banco de México e Informes anuales de cada institución de banca de desarrollo.

El presente trabajo se divide en tres capítulos. En el primero se explican las principales corrientes teóricas que explican el papel de los bancos en la economía. El estudio teórico no solo permite reconocer su importancia y papel, también brinda un sustento para identificar bajo que corriente se fundamenta el rol de la banca de desarrollo en la actualidad, así como sus enfoques, alcances y limitaciones. Se realiza una distinción entre dos posturas teóricas: la ortodoxa y la heterodoxa. En la primera se incluye la teoría neoclásica, el neokeynesianismo y el neo institucionalismo, mientras que en la segunda se hace referencia a la teoría keynesiana.

En el segundo se realiza un análisis histórico del papel que las instituciones de banca de desarrollo han tenido desde su surgimiento hasta el año 2013. Ello permitirá conocer el rol que desempeñaron, el alcance e importancia de sus respectivas actividades y su transformación a lo largo del tiempo, lo anterior enmarcado en el entorno económico correspondiente. Asimismo, permitirá contextualizar el escenario previo a la reforma financiera, indicando las razones por las cuales se vuelve necesaria.

En el tercero se busca determinar si las reformas han cumplido con el propósito para el que fueron creadas. Se exponen los cambios llevados a cabo en la reforma financiera a la Banca de Desarrollo y se realiza un análisis de su operación en el periodo 2006-2019, marcando un antes y un después de la entrada en vigor de la reforma, con el fin de apreciar los impactos y cambios significativos que esta ha propiciado.

Capítulo 1: La banca de desarrollo: un enfoque teórico.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar las principales corrientes teóricas que explican el papel de la banca en la economía. El estudio teórico no solo permite reconocer su importancia y papel, también brinda un sustento para identificar bajo que corriente se fundamenta el rol de la banca de desarrollo en la actualidad, así como sus enfoques, alcances y limitaciones.

Para su desarrollo se realiza una distinción entre dos posturas teóricas: la ortodoxa y la heterodoxa. En el primer apartado, dentro de la teoría económica ortodoxa, se explican los postulados de la escuela neoclásica basados en los mercados de competencia perfecta. Posteriormente, dentro de la teoría convencional, se expone la posición de los nuevos keynesianos acerca de las fallas de información en los mercados financieros y la importancia de la intermediación financiera, y la postura neo institucionalista, que otorga un papel particular a la intervención del Estado a través de la banca de desarrollo.

En el segundo apartado se da lugar a la teoría heterodoxa, que brinda un enfoque alternativo para el análisis económico. En él se analiza la teoría keynesiana, haciendo énfasis en el principio de la demanda efectiva, y el papel de los bancos, lo cual permite establecer un papel más significativo para los bancos de desarrollo debido al efecto que pueden llegar a tener en el nivel de producto y empleo de una economía.

1.1 La teoría económica ortodoxa

1.1.1 La teoría neoclásica

La teoría neoclásica supone un modelo de equilibrio general que se caracteriza por: 1) ser un mercado competitivo, en los que participan muchos compradores y vendedores que son tomadores de precios, ya que estos son flexibles y fijados por los mecanismos de oferta y demanda. 2) una economía en estado de equilibrio, en la que se determinan simultáneamente precios y cantidades y conduce al pleno empleo de factores, 3) agentes racionales que tomarán decisiones persiguiendo su

propio bienestar, los consumidores buscarán maximizar su utilidad y las empresas sus ganancias. 4) existencia de información completa sobre los precios y bienes, ello también implica que es accesible y gratuita para todos los individuos.

Para que el equilibrio de pleno empleo en un mercado competitivo tenga lugar, se vuelve fundamental el cumplimiento de la Ley de Say, que estipula que en una economía de libre mercado plenamente competitiva toda oferta de un bien representa también una demanda por otro de igual valor, por lo que la oferta total implica la generación de su propia demanda. (Ibarra, 2015).

Con el cumplimiento de los supuestos anteriores los mercados competitivos asignarán eficientemente los recursos y la economía se conducirá a una posición de equilibrio, una vez en este punto es imposible cambiar la asignación de bienes o servicios sin perjudicar a otro agente, además la maximización del bienestar individual conducirá al bienestar social.

El mercado de fondos prestables y la intermediación financiera

Dentro de esta vertiente se encuentra la teoría de los fondos prestables, que constituye una representación neoclásica de un mercado de equilibrio en el que tienen lugar tres factores fundamentales para explicar el financiamiento: el ahorro, la inversión y la tasa de interés. De ella se deriva el postulado del ahorro ex ante, que afirma que el ahorro precede y condiciona la inversión.

El mercado de fondos prestables se conforma de una curva de oferta y otra de demanda. La oferta de fondos prestables está constituida por el ahorro total de los agentes de una economía, que puede descomponerse en el ahorro de empresas e individuos y en ahorro externo, este ahorro está determinado por las preferencias de los agentes y es una función directa de la tasa de interés. Asimismo, depende del grado de preferencia de los individuos por el consumo presente a cambio de un mayor consumo futuro y del producto de pleno empleo (Ibarra, 2015). En el enfoque neoclásico los agentes ahorran solo si existe un incentivo para hacerlo, en este sentido posponen el consumo presente si en el futuro recibirán una recompensa por ello, como lo es el pago de un interés. La demanda de fondos de préstamo está

compuesta por los rendimientos de la inversión y está inversamente relacionada con la tasa de interés.

La tasa de interés de equilibrio es la tasa a la que la demanda de fondos prestables es igual a la oferta de ellos. Aparece como un mecanismo de ajuste automático en este mercado, que se mueve para igualar la oferta a la demanda de fondos; si la oferta de fondos prestables excede a la demanda, $S > I$, la tasa de interés disminuirá, generando un aumento en la inversión y volviendo a equilibrar el mercado $S = I$. De manera inversa, si la demanda de fondos excede a la oferta, $S < I$, la tasa de interés subirá, restableciendo el equilibrio entre el ahorro y la inversión.

De esta manera, el proceso conlleva una causalidad, que inicia con los ahorradores, que proveen los recursos, seguida de los intermediarios financieros, que los canalizan y finalmente llega a los inversionistas, que utilizan los recursos y acumulación. Se propone al ahorro como motor del crecimiento, al ser el factor que financiará posteriormente la inversión. Asimismo, implica que en una situación de equilibrio la demanda igual a la oferta, cumpliéndose la Ley de Say. Para Studart (1995) el crédito es neutral, en el sentido que no interfiere con las fuerzas reales detrás de la acumulación, el ahorro y la productividad.

Desde el punto de vista de esta teoría, el sistema financiero desempeña un rol pasivo en la economía, al cumplirse los supuestos de información completa y disponible para todos los agentes, la asignación del crédito es inmejorable. El análisis del mercado de fondos prestables permite reconocer que en este enfoque los bancos y las instituciones financieras solo tienen el papel de la intermediación financiera entre el ahorro de los agentes privados y la inversión que desean realizar las empresas.

“Los bancos canalizan recursos de agentes superavitarios a agentes deficitarios, con una causalidad que va desde los depósitos hacia los créditos, implicando que la banca no es capaz de crear dinero ex nihilo, de esta manera los bancos aparecen como intermediarios que operan mediante el multiplicador bancario. Desde la perspectiva neoclásica el dinero actúa como lubricante en la economía, pero carece

de una función significativa en el financiamiento del gasto de la producción.” (Levy, 2013, p. 44).

La teoría neoclásica y la política económica

Estos fundamentos teóricos cobran relevancia cuando son el sustento de las políticas económicas implementadas por el Estado que se basan en el argumento de incrementar el ahorro interno y externo y en la liberalización económica.

“Las recomendaciones de política han acentuado la necesidad de crear mecanismos institucionales internos para estimular el ahorro, para atraer ahorro interno por medio de la apertura del sistema financiero interno a flujos de capital extranjero, a eliminar la represión financiera y a corregir otras restricciones al funcionamiento de los mecanismos de mercado” (Studart, 1995, p.5)

Dentro de la teoría neoclásica no existe un argumento para fundamentar la existencia de una banca de desarrollo, que representa una vertiente de la intervención gubernamental en la economía. Tomando como punto de referencia mercados perfectos y eficientes, cualquier ineficiencia que se presente en la economía estará ligada a factores externos a la competencia perfecta. El argumento de esta teoría es que la libre competencia y la maximización de ganancias y utilidad individual conducirá al bienestar social, de esta manera el mercado conduce a los mejores resultados para la sociedad en general y el Estado no es necesario.

Al ser el Estado un agente externo al paradigma, su papel activo conlleva a distorsiones, a un funcionamiento poco eficiente de la economía y a fallas en el mercado. En cuestiones de política económica, para lograr el perfecto funcionamiento de los mercados, se promueve la eliminación de obstáculos y rigideces a la competencia, al intercambio y a la producción, en este sentido las estrategias en materia económica están encaminadas a mejorar la oferta de bienes, servicios y factores productivo, siendo un claro ejemplo de ello las políticas de liberalización económica.

1.1.2 Las fallas del mercado, el papel de los intermediarios financieros y del Estado

Dentro del estudio de la teoría económica ortodoxa surgen algunas vertientes que sostienen que en realidad las fuerzas del mercado no conducen a una asignación eficiente de los recursos debido a la existencia de fallas de mercado¹. Ante la presencia de estas distorsiones en la economía no es posible que exista una asignación eficiente de recursos en los mercados, es en este contexto donde la intermediación financiera y la intervención del Estado, mediante la banca de desarrollo, adquieren un papel relevante.

La teoría Neokeynesiana

Uno de sus principales campos de estudio es la organización y estructura del sistema financiero, haciendo énfasis en las fallas de mercado que impiden una asignación eficiente de los recursos financieros.

Stiglitz & Weiss (1981) exponen las consecuencias de la existencia de información asimétrica en los mercados financieros, ello se refiere a que en una transacción económica una de las partes posee más información que la otra. En el mercado de crédito se presenta cuando un prestamista no puede determinar si un prestatario representa un proyecto rentable y con bajo riesgo de insolvencia o viceversa, debido a que los agentes que solicitan crédito poseen mayor información acerca de las características y riesgos del proyecto que llevarán a cabo. La presencia de esta falla de mercado genera dos conductas con impactos negativos en la economía: el daño moral y la selección adversa, además de un racionamiento del crédito.

La selección adversa tiene lugar antes de otorgar un crédito, al tener información privada, el prestamista tiene incentivos para ocultar información sobre la viabilidad del proyecto. Esta conducta también puede observarse del lado del prestatario, cuando a tasas de interés más altas aumenta el riesgo promedio de los proyectos y privilegia a proyectos más riesgosos y con menores probabilidades de pago debido a que están dispuestos a pagar tasas de interés mayores. (Stiglitz & Weiss, 1981).

¹ Se refieren a los factores que invalidan los supuestos fundamentales de la teoría neoclásica: irracionalidad, mercados imperfectos, costos de transacción, información incompleta y asimétrica y mercados incompletos.

El daño moral sucede después de que el crédito es otorgado, cuando el prestatario, tomando ventaja de la información asimétrica que posee, realiza acciones que afectan a la otra parte, y esta, al desconocer la información privada del otro agente y sus consecuentes actos, no puede tomar medidas para evitarlo. Asimismo, los incentivos del acreditado se distorsionan, los agentes pierden interés en cumplir su parte del contrato, ya que alguien más soportará las consecuencias de ello.

Stiglitz & Weiss (1981) muestran que la información asimétrica ocasiona un racionamiento del crédito. Un banco fija una tasa de interés de equilibrio r^* a la que maximizan sus rendimientos; en una situación en la que se incrementa la demanda por fondos, contrario al funcionamiento convencional del mercado de fondos prestables, en el que la tasa de interés aumentaría hasta igualar la oferta y demanda, r^* ya es la tasa de equilibrio y no cambiará. Así, la tasa de interés de equilibrio del mercado de fondos prestables no concordará con la que maximiza las ganancias de la institución bancaria. El banco no estará dispuesto a otorgar crédito a los individuos que ofrecen pagar una tasa de interés superior a r^* , ya que representan un mayor riesgo de insolvencia para el futuro. De tal manera que para evitar el daño por riesgo moral y la selección adversa los prestamistas deciden disminuir el volumen de créditos que otorgan, aunque las tasas de interés se muestren atractivas para ello, siendo la extensión de crédito a un nivel no óptimo.

Como consecuencia del fallo de información perfecta y buscando evitar la selección adversa y el daño moral se favorece a empresas consolidadas que cuentan con garantías reales y con un historial crediticio, en detrimento de pequeñas empresas, de empresas nuevas, de compañías que ofrecen productos innovadores y de industrias y proyectos con retornos a largo plazo. Asimismo, al imponer tasas mayores los proyectos que en un futuro serían rentables pueden quedarse sin acceso al financiamiento.

Para Levy (2013) del análisis de los nuevos keynesianos se desprende una idea central: la importancia de desplegar un proceso de profundización financiera para lograr el desarrollo financiero. Este ocurre cuando “los instrumentos financieros, mercados e intermediarios aminoran, sin necesariamente eliminar, los efectos de

los costos de información, ejecución y transacción, y por lo tanto permiten el cumplimiento de las cinco funciones del financiamiento” (Levine, 2005). Las funciones a las que se refiere el autor son: 1) generar información ex ante acerca de las posibles inversiones, 2) monitorear inversiones y gobiernos corporativos, 3) facilitar el comercio y la diversificación y administración de riesgos, 4) simplificar el intercambio de bienes y servicios y 5) canalizar y movilizar los ahorros.

Al respecto, para (Mántey, 1997, pág. 25) “la intermediación financiera acelera el desarrollo económico al adaptar los instrumentos de captación de recursos a las preferencias de los ahorradores y al canalizar los recursos de acuerdo con las necesidades de los productores; de tal manera que influye positivamente en la generación de ahorros y su consecuente inversión productiva”.

La teoría Neo institucionalista

Desde el punto de vista de esta vertiente teórica, que incluye en la teoría neoclásica el papel de las instituciones y su relevancia, la banca de desarrollo ocupa un lugar específico en la economía.

Para Ayala (2003) los bancos de desarrollo, como entidades financieras especializadas, buscan corregir las fallas del mercado. La existencia de fallas de mercado, información asimétrica, segmentación endógena en el mercado de crédito² han justificado la existencia de la banca de desarrollo pública. (Titelman, 2003, pág. 15).

Ayala (2003) desarrolla el siguiente cuadro, en el cual, de manera particular, expone las fallas de mercado más significativas que justifican la intervención de la banca de desarrollo en México.

² Los mercados incompletos y segmentados se caracterizan porque a los precios de mercado vigentes no producen o no proveen un cierto tipo de bienes, o al menos no en la cantidad suficiente que demanda la economía. (Ayala, 2000, pp.39)

Principales fallas del mercado que enfrentan los sectores objetivo de la banca de desarrollo en México		
Pequeña y mediana empresa	Sector rural	Infraestructura básica
Escasez de un historial de crédito	Problemas de capitalización	Proyectos de alta rentabilidad social pero baja rentabilidad privada
Vida promedio corta	Falta de garantías reales	Problemas en la definición de derechos de propiedad
Falta de garantías reales	Escasez del sistema bancario formal en el campo. Ausencia en pequeños municipios rurales.	Problemas para pagar el costo verdadero de los servicios, que haga viable su financiamiento en el largo plazo
Costos de transacción elevados asociados a la banca comercial tradicional para atender a un número grande de estas empresas	Ausencia de incentivos de la banca comercial para penetrar en el mercado rural pese a la existencia de sectores de alta rentabilidad que es necesario atender	
Falta de análisis de proyectos adecuados		

Fuente: Ayala, 2003, pp.307

En este contexto, el papel que el Estado asume, a través de la banca de desarrollo, es el de corregir las fallas existentes en el mercado de crédito, es decir, mejora la calidad, distribución y disponibilidad de información para evitar los problemas de selección adversa y riesgo moral, asimismo puede asumir el papel de financiar de manera directa a los sectores y prestatarios que no resultan atractivos para los agentes financieros privados y no tienen acceso al crédito.

Para Studart (2005) no existe una intermediación financiera eficiente entre ahorradores e inversionistas, ni los mercados distribuyen eficientemente el ahorro, dando lugar a fallas de inversión. La intervención gubernamental debe consistir en la provisión de crédito a los sectores racionados y en el despliegue de políticas de señalización a los intermediarios y ahorradores sobre los sectores que tienen buenas perspectivas.

Esta corriente teórica considera que la intervención directa del Estado no debe desplazar al mercado, sino reforzarlo cuando sus mecanismos sean débiles, además considera que debe ser un instrumento temporal y de última instancia. Sostiene que el mercado es el más eficiente en la asignación de recursos, por lo que la acción gubernamental solo debe corregir las fallas que se presentan mediante una intervención temporal, que dure hasta que los mercados funcionen de manera correcta.

1.2 La teoría económica heterodoxa

Esta vertiente surge a contraposición de la teoría económica dominante y brinda una explicación alternativa y más realista del funcionamiento de la economía. Aunque no teoriza de manera específica el papel de la banca de desarrollo, si desarrolla una visión acerca del papel de la inversión, el crédito, las instituciones bancarias y su impacto en la actividad económica.

La teoría Keynesiana

Dentro de la historia económica, el surgimiento de la teoría Keynesiana (representada por John Maynard Keynes) fue un parteaguas, ya que critica y refuta los postulados de la teoría económica clásica³, cuyas características y supuestos no reflejan la realidad económica y al llevarse a la práctica conducen a resultados negativos, por lo que propone una nueva forma de entender el funcionamiento de la economía en su Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero (1936).

Keynes no reconoce la presencia de ajustes automáticos en los mercados que corrijan los desequilibrios entre la oferta y demanda, ni considera que las fuerzas del mercado garanticen el pleno empleo de los factores productivos.

En la TGOID Keynes desarrolla el principio de la demanda efectiva y la teoría de la preferencia por la liquidez, que relaciona al dinero con la demanda y propone al dinero al dinero como no neutro y parcialmente endógeno. (Levy, 2013).

³ Keynes considera como economistas clásicos a David Ricardo, John Stuart Mill, Marshall, Edgeworth y Pigou (Keynes, Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero, 1936)

El postulado de la demanda efectiva se contrapone a la idea principal de la teoría convencional, que propone una economía de mercado que, mediante mecanismos de ajuste automáticos, llega a una posición de equilibrio y garantiza el pleno empleo.

En él, el producto está determinado por la demanda agregada, que se compone del consumo e inversión que realizan los individuos en una economía. $D = c(N, w) + I(r, E)$, en donde N representa el empleo, w el salario, r la tasa de interés y E las expectativas sobre el futuro. Una vez establecido el producto, se determina el nivel de empleo.

Para Keynes la inversión es el componente fundamental de la demanda agregada, al respecto menciona que “el monto de la inversión corriente dependerá de lo que llamaremos el incentivo a invertir, que depende de la curva de eficiencia marginal del capital y el complejo de tasas de interés para préstamos de diversos plazos y riesgos”. (Keynes, 1936, pág. 58).

Keynes define la eficiencia marginal del capital como “la relación entre el rendimiento probable de un bien de capital y su precio de oferta o reposición, es decir, la que hay entre el rendimiento probable de una unidad más de esa clase de capital y el costo de producirla”. (Keynes, 1936, pág. 147)

De manera más exacta, explica que es la tasa de descuento que iguala el precio del bien de capital a las anualidades dadas por su rendimiento esperado. La eficiencia marginal del capital sigue una pauta en función de la valoración del mercado, la psicología de los agentes que lo integran y las expectativas que tengan sobre la tasa de interés.

La curva de eficiencia marginal del capital es la curva de demanda de inversiones, de manera que determina las condiciones de demanda de los fondos disponibles para esta actividad, por otro lado, la tasa de interés indica los términos en que se otorgaran esos fondos a los empresarios.

La tasa de interés es otro elemento central dentro de esta teoría, “la tasa monetaria de interés juega un papel peculiar en la fijación de un límite al volumen de ocupación, desde el momento que marca el nivel que debe alcanzar la eficiencia

marginal del capital de un bien de capital durable para que se vuelva a producir". (Keynes, pág. 220)

Asimismo, el estado de las expectativas ocupa un papel determinante en la teoría keynesiana, tiene gran influencia en la demanda de inversión y en la posterior producción de los empresarios. Keynes (1936) distingue las expectativas en dos horizontes temporales: 1) expectativas de corto plazo, que tienen impacto en las decisiones empresariales día con día, e incluye el costo de producción esperado al inicio del proceso y las ganancias esperadas por la venta de los productos. 2) expectativas de largo plazo, consideradas como uno de los principales componentes de la demanda de inversión. En ellas destacan la existencia y rendimientos esperados de los bienes de capital y los rendimientos al aumentarlos, la demanda futura de artículos y los salarios, gustos y cambio en la psicología de los consumidores. Depende de la solidez o debilidad del estado de confianza de las firmas, de la observación del mercado y la psicología de los agentes que participan en él.

La importancia del papel de la inversión radica en el circuito que genera y en los impactos que tiene en la demanda agregada, y en el consecuente nivel de producto y ocupación. Un aumento en la inversión genera una mayor demanda de materias primas, bienes de capital y fuerza de trabajo, lo cual deriva en un nivel de producción más alto; mediante el multiplicador del ingreso, estos factores impulsan aún más la demanda, el nuevo personal ocupado y su ingreso dan lugar a un mayor consumo, la creciente demanda de bienes de producción da lugar a mayor empleo. Todo ello resulta en mayores ganancias para los empresarios y un nivel de producto y empleo más alto.

Al aumentar la ocupación en una economía aumenta el ingreso agregado de la población, de esta manera, las decisiones de consumo e inversión determinan el ingreso agregado y el ahorro agregado, que es el excedente después de haber gastado parte del ingreso, es tan sólo un residuo.

Del postulado de la demanda efectiva se desprende un argumento para refutar un fundamento teórico de la escuela neoclásica, para Keynes la causalidad en la

relación de ahorro e inversión va en un sentido opuesto al propuesto por la teoría ortodoxa, para él la inversión determina al ahorro. Además, el ahorro no está determinado por la tasa de interés, se ahorra porque el futuro es incierto y los agentes prefieren tener una reserva para cualquier tipo de imprevisto.

El papel del dinero y los bancos en la economía

Keynes desarrolla la teoría de la preferencia por la liquidez, que se refiere a la cantidad de recursos que cada agente desea conservar en forma de dinero.

Keynes identifica tres razones por las que se demanda de dinero: 1) demanda de dinero para transacciones, relacionada con los gastos de hogares, empresas e individuos en función de su ingreso y actividades, 2) demanda de dinero por motivo de precaución, con el objetivo de mantener recursos que otorguen cierto grado de seguridad ante un futuro incierto y 3) demanda de dinero por motivo de especulación, buscando obtener ganancias en el mercado financiero.

La preferencia por la liquidez se manifiesta por medio de las variaciones de la tasa de interés, que inciden en la demanda efectiva y afectan a la producción de bienes y servicios. De esta forma el volumen de recursos para la inversión está determinado por la preferencia por la liquidez de los bancos y tenedores de títulos y no por la preferencia de los agentes privados de posponer el consumo presente con el incentivo del pago de un interés. (Levy, 2013).

Keynes (1930) citado en Levy (2013), en su *Treatise on Money*, argumenta que el dinero es una deuda creada por los bancos contra sí mismos al momento de emitir pasivos y de esta forma los bancos se posicionan como proveedores de liquidez en una economía. De esta forma, Levy (2013) expresa que la creación de dinero es solamente un registro contable, separado de los recursos reales.

En esta teoría el banco central tiene una posición principal al fijar una tasa de descuento que influye en las tasas de interés de corto y largo plazo del resto de la economía.

Respecto al proceso de fondeo Levy (2001) menciona que es importante en el financiamiento de la inversión debido a que tiene tres características fundamentales:

1) transforma las deudas de corto plazo en largo plazo, ya que los títulos de deuda y acciones son participaciones en las utilidades de las empresas, 2) al anular las deudas de corto plazo permite que las instituciones bancarias continúen financiando proyectos y 3) diluye entre varios agentes la incertidumbre y las expectativas sobre ganancias futuras.

Los bancos juegan un papel fundamental en el nivel de actividad económica, ya que proveen la liquidez necesaria para llevar a cabo la inversión. Para Keynes la creación de crédito da lugar a nuevas inversiones, que de otro modo no podrían ser posibles, teniendo como consecuencia un aumento en la producción y el empleo.

Si bien la banca de desarrollo desempeña un papel importante en la intermediación financiera, ya que permite la canalización de crédito hacia sectores específicos y estratégicos, como lo propone la teoría convencional, su papel no se limita únicamente a ello. Dentro de la teoría keynesiana puede concebirse como una institución promotora y determinante en el nivel de actividad económica, al proveer la liquidez y créditos necesarios para llevar a cabo el proceso de inversión a largo plazo y para que este pueda desencadenar un efecto en el crecimiento del producto y en el nivel de empleo de la economía.

El Estado, mediante la banca de desarrollo, también ocupa un papel relevante, influye en las políticas públicas del financiamiento y desarrollo de los mercados financieros, fomenta la inversión a largo plazo en los sectores estratégicos y permite que las actividades productivas ligadas a ellos también se desarrollen.

Capítulo 2: La historia de la banca de desarrollo en México

El propósito de este capítulo es realizar un análisis histórico del papel que las instituciones de banca de desarrollo han tenido desde su surgimiento hasta el año 2013. Ello permitirá conocer el rol que desempeñaron, el alcance e importancia de sus respectivas actividades y su transformación a lo largo del tiempo, lo anterior enmarcado en el entorno económico correspondiente. Asimismo, permitirá contextualizar el escenario previo a la reforma financiera, indicando las razones por las cuales se vuelve necesaria.

De acuerdo al art.30 de la Ley de Instituciones Crédito, “Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley. (...) tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas. Las instituciones de banca de desarrollo podrán realizar funciones de banca social, conforme a lo que se determine en sus respectivas leyes orgánicas”.

La banca de desarrollo en el país ha sufrido diversas transformaciones a lo largo del tiempo, a continuación, se expone el mandato de las instituciones actualmente vigentes y que se estudiarán en el presente trabajo.

Cuadro 1. Instituciones de Banca de desarrollo

Institución	Año de creación	Mandato
BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	1933	Financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como contribuir junto con el gobierno federal y estatal al desarrollo sustentable del país.
NAFIN: Nacional Financiera	1934	Promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos técnicos y financieros al fomento industrial y al desarrollo económico regional y nacional.
BANCOMEXT: Banco Nacional de Comercio Exterior	1937	Financiar y promover el comercio exterior del país, otorgando apoyos financieros, garantías y coordinando la inversión de capitales a empresas exportadoras.
BANJERCITO: Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada	1947	Otorgar apoyos financieros a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos.
BANSEFI: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*	2001	Realizar funciones de banca social, promoviendo el ahorro, la inclusión financiera, ofreciendo instrumentos financieros de primer y segundo piso y canalizando apoyos técnicos y financieros.
SHF: Sociedad Hipotecaria Federal	2001	Impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social.
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.	2014	Impulsar el desarrollo de actividades vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de su población. Otorgará créditos, capacitación a productores y promoverá ante instituciones nacionales e internacionales orientadas a la inversión y al financiamiento proyectos productivos que impulsen el desarrollo rural.

Fuente: mandatos tomados de la Ley Orgánica de cada institución de Banca de Desarrollo.

*BANSEFI: actualmente denominado Banco del Bienestar después de la reforma a su Ley Orgánica el 19 de julio de 2019.

2.1 1940- 1982: el Estado como promotor del crecimiento.

2.1.1 1934-1954: proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

En 1934 inicia el sexenio de Lázaro Cárdenas, este periodo presidencial fue el primero en el que se presentó un plan sexenal que reflejara el compromiso a las políticas de desarrollo e inversiones sin precedentes en agricultura, industria, infraestructura y desarrollo social (Moreno-Brid & Ros Bosch, 2010). Durante este sexenio se consolidaron las instituciones de banca de desarrollo que conocemos hasta nuestros días.

El periodo comprendido entre 1940 y 1970 se caracteriza por haber sido el de mayor importancia para la industrialización del país. A partir de 1940 comienza en México el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el cual promovía un crecimiento hacia adentro, con sectores económicos sólidos que pudieran satisfacer la demanda del mercado interno.

En una época de industrialización llevada a cabo por el Estado, en la cual predominaba la idea de que las fuerzas del mercado por si mismas no conducían al desarrollo ni al crecimiento, la Banca de desarrollo fue un actor principal en la política económica mexicana. Desde su creación, las instituciones de BdD fueron concebidas como instituciones promotoras del desarrollo y estuvieron dirigidas a sectores estratégicos para la economía mexicana.

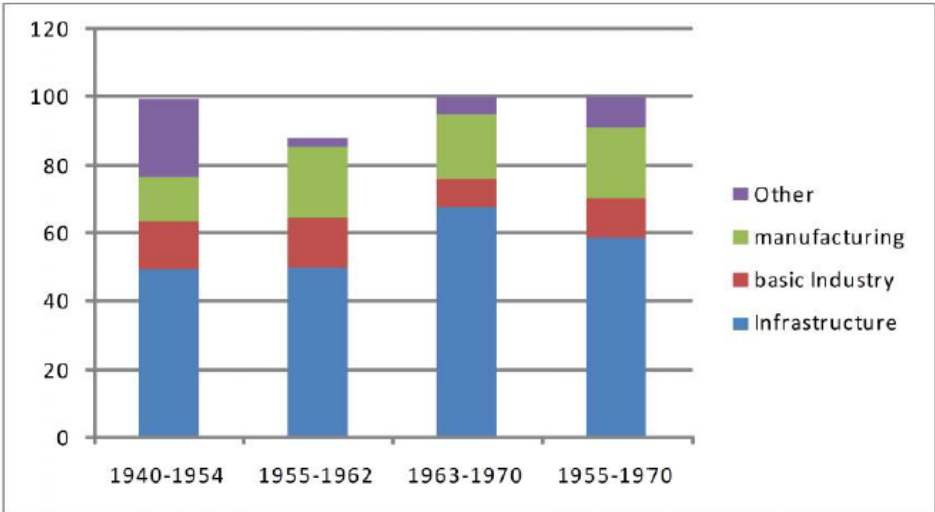
El banco de México fue un agente que influyó en la transformación de la planta productiva del país, mediante instrumentos como encaje legal, cajones de crédito, control de tasas de interés y su papel como principal capitalizador de la BdD, impactó en el monto y sectores a los que se les destinó financiamiento. (Solís, 1997)

Se desenvolvía como una institución que creaba y desarrollaba mercados de crédito y financiaba la inversión de largo plazo en sectores estratégicos para la economía, promoviendo su crecimiento.

“Su papel fue más allá del financiamiento de la acumulación de capital fijo, también tenía el compromiso de modernizar y expandir la infraestructura, así como comprometerse con un plan para financiar sectores estratégicos relacionados con la producción de maquinaria y equipo y avances tecnológicos. Ayudando participando en ella reducción de desigualdades regionales, el desarrollo también se convirtió en uno de sus objetivos.” (Moreno-Brid, Pérez, & Valdez, 2018)

Nacional Financiera destaca por ser una de las instituciones que desde este periodo tuvo un gran impacto en la economía nacional. A continuación, se muestra que la mayor parte de crédito otorgado entre 1940 y 1954 fue al sector infraestructura (49%), seguido del sector industrial y manufacturero.

Gráfica 1: Destino sectorial de los recursos de Nacional Financiera 1940-1970



Fuente : (Moreno-Brid, Pérez, & Valdez, 2018)

En 1947, durante el sexenio de Miguel Alemán, se reformó su Ley Orgánica. Entre las modificaciones se colocaba como la institución encargada de la emisión y colocación de títulos de deuda del gobierno federal a largo plazo y legalmente se le facilitó una mayor intervención para el desarrollo de empresas clave en la economía. Asimismo, su capital autorizado pasó de 20 mdp a 100 mdp. Tres años después de estas reformas, el crédito otorgado por Nacional Financiera pasó de 587 mdp en 1946 a 1,609 mdp en 1949, apoyando a una gran variedad de industrias como

hierro, acero, fertilizantes, papel, construcción, vidrio, química, alimentos, eléctricos, textil, petróleo, comunicaciones y transportes. (Tello, 2014)

Marichal (2004) expone que, sin el aporte de la banca de desarrollo, la banca comercial habría fracasado en apoyar la industrialización. Esta se logró debido a la reinversión de utilidades y a un apoyo crediticio selectivo, sin embargo, la banca privada no destaca como un promotor importante. El mercado de capitales tampoco desempeñó un papel significativo, con la excepción de operaciones promovidas por Nacional Financiera.

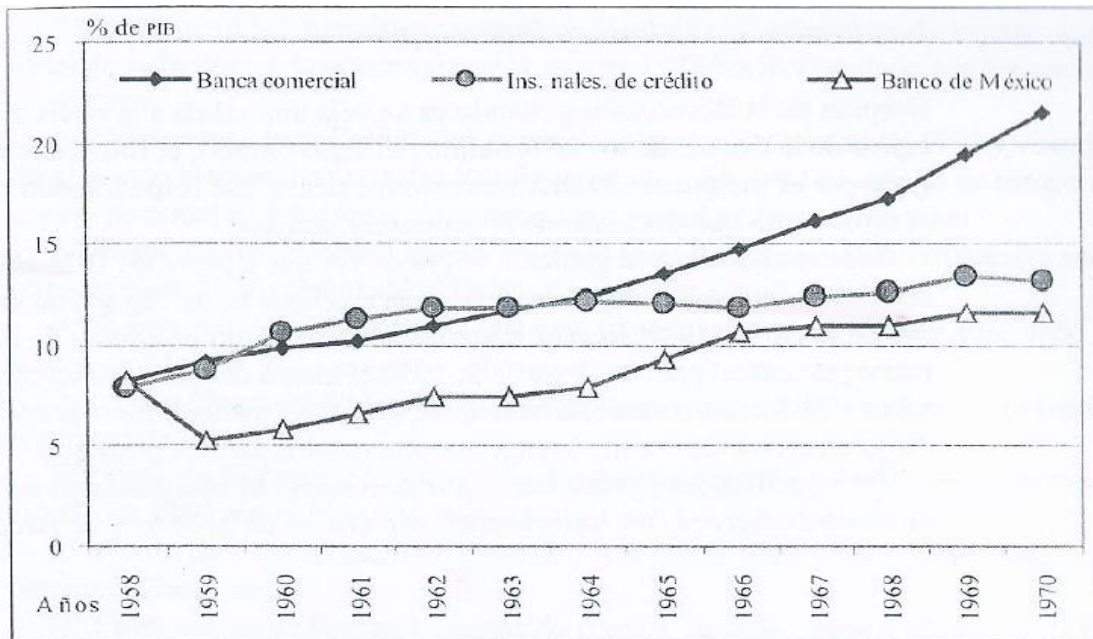
El financiamiento total del sistema bancario, incluyendo banca comercial, banca de desarrollo y fideicomisos crecieron a una tasa anual de 6.5% entre 1942 y 1972, representando el 52% del PIB en 1972. (Rojas, 2009)

2.1.2 1956 -1970: el desarrollo estabilizador

Durante esta época la economía mexicana aún se encontraba inmersa en un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La política económica de este periodo destaca por tener el objetivo de crecimiento con estabilidad en los factores macroeconómicos. Los fines que se pretendían alcanzar eran: 1) crecimiento acelerado, 2) freno a las presiones inflacionarias, 3) aumento en la productividad de los factores trabajo y capital, 4) aumento de la inversión, 5) incremento del ahorro voluntario, 6) aumento del salario real, 7) mejora de la participación de los asalariados en el ingreso, 8) estabilidad del tipo de cambio. (Ortiz, pp. 3 y 391 1988, citado por Tello 2014)

Durante este periodo tanto la banca comercial como la de desarrollo participaron activamente en el otorgamiento de crédito. Como se puede observar en la gráfica 2, entre estos años, el financiamiento otorgado por las instituciones nacionales de crédito fue de entre 10% y 13% como porcentaje del PIB.

Gráfica 2: Financiamiento bancario por tipo de institución. Porcentaje del PIB, 1958-1970.



Fuente: (Ochoa, 2010)

A partir de 1965 la banca comercial comienza a expandirse con mayor celeridad, lo que se debe, entre otros elementos, a la infraestructura desarrollada, a la consolidación de grandes proyectos industriales –ambos con importante participación de la banca de fomento- y la consecuente solidez del comportamiento de la economía nacional. (Ochoa, 2010)

2.1.3 1970-1982: el desarrollo compartido

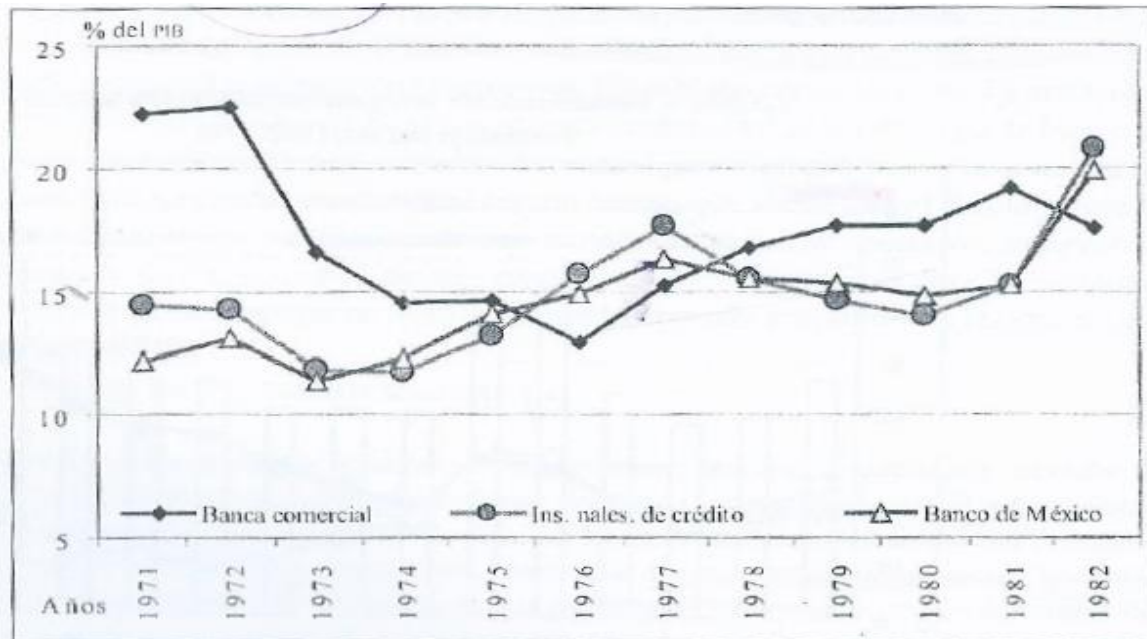
En 1970 el proceso de industrialización por sustitución de importaciones comienza a agotarse y llega a su fin, este periodo se caracteriza también por el inicio de la desaceleración de la economía mexicana y por un creciente endeudamiento externo. Según Fajnzylber (1983) el modelo económico inicia su debilitamiento porque fue incapaz de formar un núcleo tecnológico doméstico donde se relacionarán los sectores de bienes de capital con las industrias de bienes finales y de exportación, generándose así una desarticulación productiva entre la industria y la agricultura con sectores con alta heterogeneidad productiva. Asimismo, en el ámbito macroeconómico, se presentó un aumento del déficit fiscal y del déficit en balanza de pagos. Levy (2001) indica que esto fue producto de un incremento en el

gasto e inversión pública para compensar la caída de la participación privada, los ingresos fiscales se redujeron por la acción de la banca múltiple que debilitó la política de encaje legal.

A lo largo de este periodo se presentarían distintos episodios de inestabilidad macroeconómica con inflación alta y constantes devaluaciones del tipo de cambio.

Destaca un aumento de la participación del estado, principalmente en el gasto público destinado a salud, educación y vivienda, aspectos que mejorarían la calidad de vida de la población y favorecerían la distribución del ingreso (el coeficiente de Gini pasó de 0.606 en 1936 a 0.501 en 1984). (Tello, 2014).

Gráfica 3: Financiamiento bancario por tipo de institución. Porcentaje del PIB, 1971-1982.



Fuente: (Ochoa, 2010)

Como consecuencia de una menor actividad económica, se aprecia en general una disminución en el financiamiento otorgado por el sistema bancario. Particularmente, la banca comercial es la que mostró mayor volatilidad y cambios más significativos en el otorgamiento de crédito. Así que la banca de fomento compensó esta disminución del crédito, adquiriendo un papel relevante en el financiamiento de proyectos que la banca comercial dejó de atender, tal como se puede apreciar en la gráfica 3.

2.2 1982- 2013: el mercado como promotor de la economía.

2.2.1 1982-2000: del intervencionismo al neoliberalismo.

Este periodo se caracteriza por un cambio de modelo económico en México, se hace presente una transición de una economía con amplia intervención estatal a una economía en la que predominaba el mercado como mecanismo de asignación de recursos. Este contexto se desarrolló en un escenario de recesión y crisis a nivel mundial, se recurrió a un excesivo endeudamiento tanto interno como externo y se desarrollaron grandes presiones inflacionarias.

La teoría económica que fundamentaba las reformas en esos años, subyacía en que la intervención del Estado en el mercado, en este caso específicamente en el mercado financiero, distorsionaba su funcionamiento, de tal manera que los mercados se encontraran segmentados, existiera ahorro insuficiente y un bajo y lento crecimiento económico.

Tras la crisis de 1982, una serie de reformas económicas fueron emprendidas. En el ámbito comercial, se flexibilizaron los controles directos a las importaciones y el punto culminante fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, que eliminaba las barreras al comercio y favorecía los flujos de inversión extranjera directa entre México, Estados Unidos y Canadá. En el ámbito financiero, se adoptaron diversas medidas encaminadas a la liberalización de los mercados a partir de 1988, como la liberalización de las tasas de encaje legal sobre las reservas y topes máximos para las tasas de interés, unificación de tipos de cambio –libre y controlado- y se eliminó el control de cambios adoptado durante la crisis de 1922 (Moreno-Brid & Ros Bosch, 2010) asimismo, en 1989 se adoptaron las regulaciones para estimular la inversión extranjera al mercado de acciones y bonos. También se llevó a cabo la privatización de empresas públicas, bajo el argumento de que la intervención excesiva del estado propiciaba distorsiones a la economía y al crecimiento. En cuanto al sector rural, se eliminaron las políticas de apoyo al campo, como los precios de garantía, subsidios, créditos y la intervención del Estado para la comercialización de los productos.

La política monetaria, ejecutada mediante Banco de México, se enfocó al control de la inflación como único objetivo.

La política industrial sufrió un desmantelamiento, al eliminarse los esquemas de protección comercial, requisitos de desempeño industria (% de contenido domestico) para el comercio exterior, subsidios, créditos. Los programas industriales fueron sustituidos por políticas para explotar ventajas comparativas. (Moreno-Brid & Ros Bosch, 2010)

Este cambio de política económica también trajo consigo modificaciones en el papel de la banca de desarrollo. Esta institución dejó de tener un papel clave en la inversión y en el otorgamiento de crédito. Se le consideraba un elemento ineficiente y que distorsionaba al mercado, por lo que le fue otorgado un papel subordinado al de la banca privada. Pasó a convertirse en banca de segundo, que se refiere a las instituciones que no otorgan de manera directa el crédito a los agentes, sino que colocan el crédito mediante otros intermediarios financieros.

El papel que se le dio a la banca de desarrollo fue el de corregir las imperfecciones en el mercado financiero y de crédito, como la asimetría de la información y racionamiento de crédito, profundizando así el sistema financiero. De esta forma, la BdD dejó atrás su papel como promotora del crecimiento económico, ya no era la institución cuyo objetivo era financiar directamente la inversión en sectores estratégicos. A partir de ahora se dedicaría a la intermediación de segundo piso, sus recursos se canalizaron a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) que no podían tener acceso a créditos de la banca privada comercial, a la promoción de los mercados de capitales y a la creación de intermediarios financieros no bancarios (como Nacional Financiera). Además, suprimieron las tasas de interés preferenciales y con subsidios.

La banca de desarrollo dejó de ser instrumento de planeación del desarrollo económico, hoy sus principales tareas son fortalecer, complementar y respaldar a los intermediarios financieros del sector privado y al mercado de valores" (...) "pasa a operar como banca de segundo piso, ya no opera directo con el público, sino que canaliza recursos crediticios mediante ventanillas de descuento , a través de

sucursales de la banca comercial y otros intermediarios, como uniones de crédito, empresas factoraje y arrendadoras financieras. (...) “antes se financiaba a tasas preferenciales, ahora lo hará a costo de mercado”. (SHCP, 1989)

Otro de los cambios principales para la BdD fue la preservación de capital como eje de operación. Ello implicaba 1) mantener el capital real constante, 2) obtener una TIR mayor que la tasa a la que prestaba el gobierno y 3) fijar una tasa explícita de retorno de capital (7-11%). (Moreno-Brid, Pérez, & Valdez, 2018)

Posterior a la crisis de 1994 se llevaron a cabo una serie de reformas al sector financiero, en cuanto a las instituciones de crédito, se adoptaron parámetros del Derecho Financiero Internacional, como los principios que rigen los acuerdos de Basilea. (...) de esta manera, se reformaron los estándares de los sistemas de contabilidad, la regulación prudencial de los bancos y la supervisión para prevenir problemas sistémicos, asimismo se mejoró la administración en la provisión de liquidez en las instituciones de crédito por el Banco Central. (Avedaño, 2010)

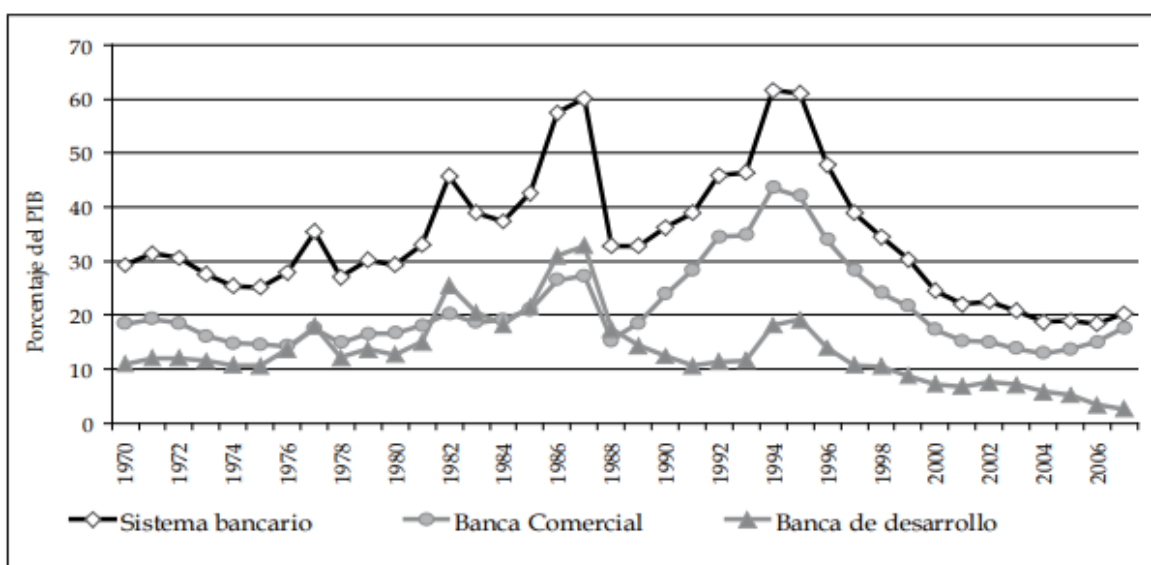
Respecto a la BdD comienza a verse inmersa en la regulación prudencia y la preservación de capital, en 1993 fueron expedidas las “Reglas para la Calificación de la Cartera de Crédito de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo”, en ellas se exponía que estas instituciones deberán calificar sus carteras respecto al riesgo y constituir reservas respecto a él. En 1994 fueron publicadas las “Reglas para el Requerimiento de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo”, en ellas se reforma el régimen de capitalización de estas instituciones y se determinan los nuevos requerimientos de capital neto por su exposición a riesgos de mercado y de crédito (1 peso por cada 10 pesos en activos ponderados por su nivel de riesgo).

Después de la crisis de 1994 estas instituciones se vieron inmersas en un proceso de saneamiento, algunas fueron liquidadas debido a su inviabilidad, como Banco Nacional de Comercio Interior y Financiera Nacional Azucarera. Este proceso derivó en un papel rezagado, con niveles de operación bajos y en un bajo otorgamiento de financiamiento en el periodo 1995-2000.

“Quizá la crítica más importante a las instituciones de fomento se refiera al otorgamiento de créditos a tasa de interés reales negativas, por el proceso inflacionario, una situación que benéfica a tomadores de crédito y muchas veces provoca una asignación ineficiente de recursos, dado que se pueden tomar prestamos baratos para proyectos de dudosa viabilidad o no rentables a largo plazo”. (Marichal, 2011)

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 hace referencia a que, mediante la banca de desarrollo, se facilitarán los mecanismos de apoyo a las exportaciones y el acceso al financiamiento productivo, principalmente de pequeñas y medianas empresas. En el Pronafide 1997-2000 destaca que estas instituciones promoverán la canalización de recursos hacia actividades con alto impacto en el desarrollo del país, haciendo énfasis en la inversión en infraestructura, impulso al sector rural y la ampliación de cobertura de crédito para actividades productivas.

Gráfica 4: Crédito del sistema bancario 1970-2007



Fuente: (Concha, 2009)

En la gráfica 4 se muestra que a partir de 1986 el crédito de la banca de desarrolló comenzó una tendencia hacia abajo (con excepción del periodo 1995-1996), es notorio que entre los años 1986 y 1993, mientras se presenta una disminución por parte de la banca de desarrollo, el crédito otorgado por la banca comercial aumenta,

siguiendo un comportamiento contrario, cuando desde 1970 se aprecia que ambas instituciones mantenían un otorgamiento de crédito como porcentaje del PIB similar.

Es posterior a la crisis de 1994 que, en general, el crédito otorgado por el sistema bancario comienza a disminuir drásticamente. Es significativo el decremento en cuanto a la banca de desarrollo, en 1986 el crédito otorgado representaba el 29% del PIB, mientras que para el año 2000 disminuyó a 9%.

Girón y Levy (2005) expresan que para el periodo 1985-2000 “la desregulación, la privatización económica y la ausencia de políticas industriales destinadas a detonar el crecimiento en sectores económicos, redujeron la importancia de los bancos de desarrollo, anulando su carácter de promotores de actividades esenciales y de apoyo a sectores que difícilmente pueden obtener crédito”.

2.2.2 2000- 2012: el contexto previo a la reforma financiera.

Objetivos de la banca de desarrollo

Entre 2000 y 2006 el marco regulatorio y operativo de la BdeD⁴ fue reformado, su objetivo fue el de llevar a cabo operaciones de fomento a la vez que preservaba su capital. Las reformas buscaban que su operación fuera prudencial, garantizando de esta forma la solidez financiera y el buen funcionamiento de cada institución. Así, la regulación de estas instituciones fue homologada con la de la banca comercial y la preservación de capital se convirtió en su principal objetivo.

Asimismo, se incluyeron consejeros independientes en los consejos de administración y se incluyeron órganos encargados de monitorear el análisis de riesgos y crédito. Se exigió un proceso transparente de rendición de cuentas

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece que la función de la banca de desarrollo es el de proporcionar financiamiento a los sectores, que imperfecciones de mercado, no son atendidos por el sector privado. Es enmarcada dentro de un papel crítico para garantizar el cumplimiento a las pequeñas y medianas empresas

⁴ Se reformó la Ley de Instituciones de Crédito en lo que se refiere a la Banca de Desarrollo y las Leyes Orgánicas de cada institución (Nacional Financiera, Bancomext, Banobras, Banjercito, Bansefi y SHF).

del desarrollo de tecnología, inversión y acceso al comercio exterior. Destaca la creación de esquemas financieros para desarrollar el sector rural. Por otra parte, cada institución pueda aprobar sus presupuestos y se fortalece a los consejos directivos dotándolos de mayores atribuciones y responsabilidades.

El Pronafide 2002-2006 enmarca a la banca de desarrollo como una herramienta de política económica primordial para la promoción del desarrollo. En él se propone el redimensionamiento de la banca de desarrollo hacia las micro, pequeñas y medianas empresas. Asimismo, anuncia la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal, como una entidad que, a través de créditos y garantías, promoverá la construcción y adquisición de viviendas de interés social y la bursatilización de carteras hipotecarias de otros intermediarios financieros.

“Se pretende que este promueva alternativas de financiamiento con bases sanas para los proyectos que no son apoyados por los mercados de capitales y que, por problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones de mercado no son atendidos por la banca comercial. (...) se hará de manera compatible con los objetivos macroeconómicos y fiscales de mediano plazo.” (Pronafide 2002-2006).

A partir de 1983, existe una relación entre la disminución del papel de la BdD y la caída de la inversión pública, características del modelo neoliberal que tuvo presencia desde ese periodo (Hernández, Domínguez, Huerta, & Degadillo, 2016).

Asimismo, se llevaron a cabo otras modificaciones como la reestructuración de los Consejos de Administración, que ahora incluía consejeros independientes, la creación de órganos para funciones de auditoría y análisis de riesgos y crédito.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el papel otorgado a la banca de desarrollo es el de atender a la población de sectores prioritarios que no es atendida por el sector privado.

“A la banca de desarrollo corresponderá conducir el incremento en el crédito hacia sectores estratégicos que aún tienen acceso limitado al financiamiento: las PyMEs,

la infraestructura, la vivienda a individuos de bajos ingresos y los productores rurales de ingresos medios y bajos.” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 2007)

Propone el otorgamiento de recursos mediante bursatilizaciones, esquemas de seguros de crédito y garantías financieras, todo ello a través de intermediarios financieros privados. Asimismo, es considerada para promover la profundización financiera y el acceso al crédito en todas las regiones del país.

El Pronafide 2008-2012 busca, nuevamente, reorientar la actuación de la banca de desarrollo y la reconoce como una herramienta fundamental para el desarrollo económico, haciendo énfasis en su viabilidad y operación prudencial. Establece que deberá estar enfocada a PyMEs, pequeños y medianos productores rurales, infraestructura y vivienda para familias de bajos ingresos y que esta población será atendida principalmente mediante esquemas de segundo piso, como garantías y otros productos que incentiven al sector privado a otorgar crédito.

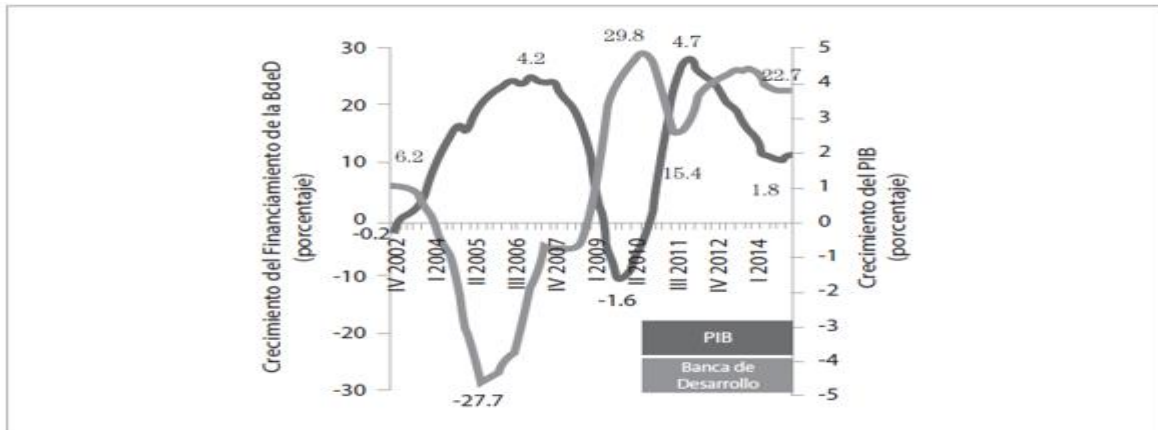
El papel contra cíclico de la Banca de Desarrollo

Cabe destacar que un papel fundamental de las instituciones de banca de desarrollo durante este periodo fue el de ser instrumentos contra cíclicos, fomentando el financiamiento al sector privado en épocas de crisis y ralentización económica. Lo anterior es una muestra de lo significativas que pueden llegar a ser las acciones de este tipo de instituciones.

En la gráfica presentada por (Hernández, Domínguez, Huerta, & Degadillo, 2016) se aprecia que desde 2002 la banca de desarrollo ha presentado una tendencia contra cíclica, que muestra una correlación negativa entre el crecimiento del PIB y el crédito otorgado al sector privado por parte de la BdD.

En el periodo 2004-2007, donde la economía tuvo un crecimiento de 4.2%, el crecimiento del financiamiento al sector privado fue de -27.7%. De manera contraria, posterior a la crisis de 2008, en el periodo 2008-2010, cuando el crecimiento del PIB fue negativo en -1.6%, el del financiamiento de la BdD anteriormente mencionado fue de 29.8%.

Gráfica 5: Crecimientos reales anuales del financiamiento al sector privado de la banca de desarrollo y del PIB (porcentaje, dato trimestral con media móvil de dos años)



Fuente: Hernández, Domínguez, Huerta y Delgadillo (2016).

Características y papel de la banca de desarrollo durante el periodo

Como consecuencia del nuevo papel asignado a la banca de desarrollo, se presenta una restricción de crédito a sectores productivos y con potencial de participar en el crecimiento económico del país. Para Werner (2009) la nueva función de esta institución fue la de compartir riesgos y asegurar la rentabilidad de la banca privada a través de operaciones de factoraje, redescuentos y garantías, como ejemplo se encuentra el Programa de Garantías de Nacional Financiera. De igual manera argumenta que uno de los objetivos que adoptó la banca de desarrollo fue el de respaldar y elevar la rentabilidad de las instituciones privadas y contribuir al acceso de pequeñas y medianas empresas a mercado de valores.

Para Rojas (2009) las políticas de privatización y desregulación de la banca en México no cambiaron la concentración de la banca, sin embargo, si consolidaron un mercado oligopólico, suprimiendo la competencia entre los bancos. Ello derivó en un incremento del costo y un menor volumen de créditos otorgados.

Crédito otorgado por la banca de desarrollo

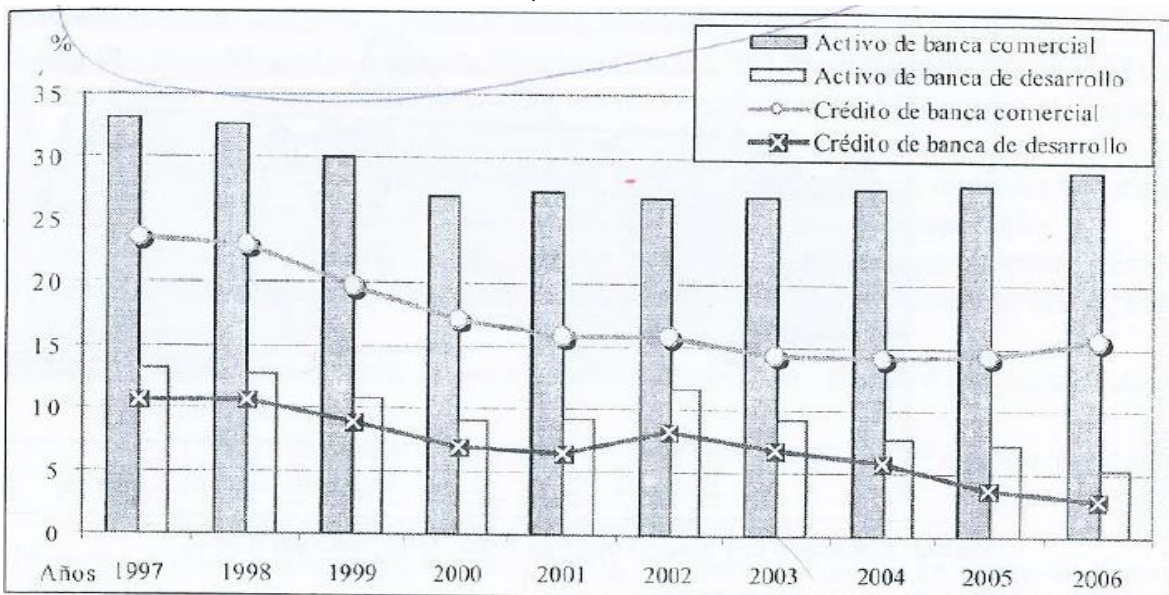
La gráfica 6 muestra que tanto los activos como el crédito de la banca de desarrollo, medidos como porcentaje del PIB han disminuido significativamente entre 1997 y

2006. Para este último año, los activos representaban el 5% del PIB, mientras el crédito lo hacía en 2.8%. De igual manera la banca comercial ha disminuido su otorgamiento de crédito. Como menciona (Gómez,2010), se hace evidente el escaso nivel de penetración financiera en el país ante el deterioro del nivel de intermediación de la banca de desarrollo, aun cuando la banca comercial no cubre las necesidades de financiamiento de la economía.

Cotler (2008) identifica un uso reducido de los productos financieros y atribuye esto al alto grado de informalidad con el que operan muchas empresas en el país, lo anterior les impide cumplir con los requisitos de la banca comercial y de diferentes tipos de intermediarios financieros

Rojas (2009) indica que, con las políticas de desregulación, privatización y extranjerización del sistema bancario, el financiamiento de la banca de desarrollo se ubicó en niveles sin precedentes, en el periodo de 1983-2008 paso de representar 22.6% a 5.8% como porcentaje del PIB. El financiamiento privado representó el 29.4% en 1983, para disminuir al nivel de 16.8% como porcentaje del PIB en 2008.

Gráfica 6. Financiamiento bancario por tipo de institución. Porcentaje del PIB, 1997-2006.

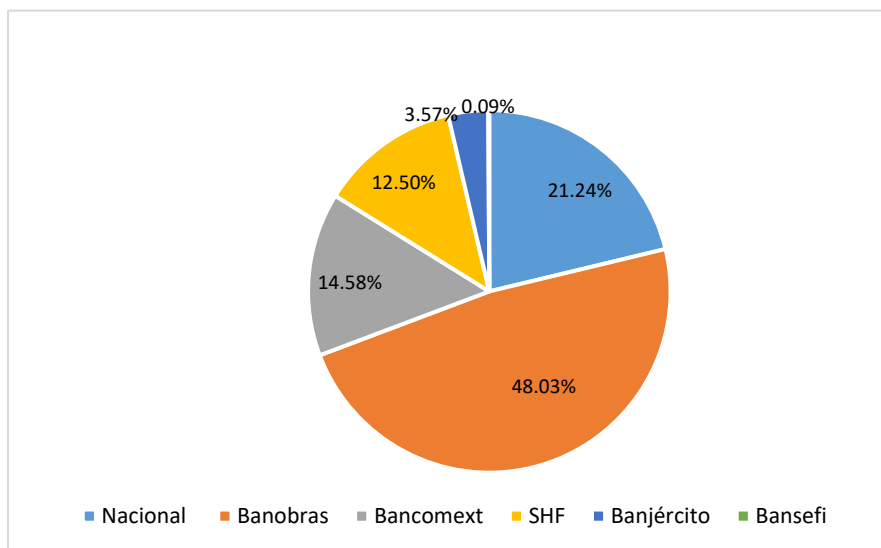


Fuente: (Ochoa, 2010)

Cartera de Crédito de la Banca de Desarrollo.

La gráfica 7 muestra la distribución de la cartera de crédito total otorgada por las instituciones de banca de desarrollo, Banobras otorga casi la mitad, seguido de Nacional Financiera y Bancomext. Lo anterior resalta ya que en el año 2000 Nacional Financiera era quien mayor porcentaje de otorgamiento de crédito total tenía (44.72%), para el año 2006, aunque se mantenía en primer lugar, su porcentaje había disminuido (38.10%), mientras el de Banobras iniciaba su tendencia hacia arriba (27.04%). (ver cuadro 1 del anexo).

Gráfica 7. Distribución de la cartera de crédito total de la banca de desarrollo, diciembre 2013



Elaboración propia con información de la CNBV.

Programas y cartera de crédito de la Banca de Desarrollo

Para 2013 los programas y productos con los que cuentan las instituciones de banca de desarrollo productivas (Nacional Financiera, Bancomext y Banobras) son los siguientes:

Cuadro 2. Programas y productos ofrecidos por la banca de desarrollo productiva

Nacional Financiera	Bancomext	Banobras
<ul style="list-style-type: none"> • Programa Total de Fomento • Programa de Créditos y Garantías al sector privado • Programa de Cadenas Productivas • Programa de Microcrédito • Fortalecimiento de Canales de Distribución • Programas Sectoriales • Canales Alternos • Programa de Garantías de Crédito • Saldos de Cartera de Crédito al Sector Privado • Red de Promoción Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Garantías • Factoraje • Exportación Internacional: • Exportación con contrapartes financieras • Exportadores que venden a grandes compradores • Garantía Comprador 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito directo a estados, municipios y sus organismos. • Proyectos con fuente de pago propia • Programa de Garantías

Elaboración propia con información de los Informes Anuales 2013 de cada institución.

Como se mencionó en apartados anteriores, uno de los cambios más significativos de la banca de desarrollo durante el cambio de modelo económico y las reformas implementadas en la década de los años 80 y 90 fue el de pasar a ocupar un lugar importante como banca de segundo piso. En el cuadro 3 aprecia que entre 2009 y 2011 más de la mitad de la cartera total de estas instituciones (54% en 2009 y 53% en 2011) se destinaba al segundo piso, mediante montos apoyados a través de intermediarios financieros.

Destaca que Bansefi y SHF operan exclusivamente en el segundo piso, Banobras opera únicamente en el primer piso, mientras Nafin y Bancomext otorgan recursos tanto en primer como segundo piso. Nacional Financiera, la institución de banca de desarrollo más importante del país, en 2009, 2011 y 2013 otorgó montos significativos como banca de segundo piso como parte de su cartera total (51%,60% y 49% respectivamente).

Cuadro 3. Operación de la banca de desarrollo como segundo piso, 2000-2013.

Monto apoyado a través de intermediarios financieros 2009-2013

Institución	2009		2011		2013	
	Monto	% de la cartera total	Monto	% de la cartera total	Monto	% de la cartera total
Bancomext	3,641	8%	4,130	7%	9,965	12%
Bansefi	-	-	115	100%	497	100%
Nafin	57,213	51%	70,237	60%	91,904	76%
SHF	52,831	100%	37,943	100%	43,159	100%
Total	113,685	54%	112,425	53%	145,525	59%

Elaboración propia con información de la CNBV. Cifras en millones de pesos a diciembre de cada año.

Entre 2009 y 2013 se ha mostrado una tendencia ascendente en la operación de segundo piso del total de la banca de desarrollo, al pasar de 54% a 59%, siendo Bansefi y SHF bancas exclusivas del segundo piso, y Nafin una institución con una cartera de segundo piso que representa el 76% del crédito total otorgado.

Es notable en el cuadro 4 que muchos de los programas ofrecidos por la banca de desarrollo consisten en garantías. Cabe recordar que este tipo de programas, dentro de la teoría económica, representan una forma de subsanar la fallas por información asimétrica, que derivan en riesgo moral y selección adversa, de esta manera, al ofrecer una garantía se aminora el riesgo y se incentiva al sector privado a aumentar el otorgamiento de crédito.

Una forma de apreciar su importancia es analizando el porcentaje que representan las garantías de la cartera de crédito otorgada por cada institución. En el cuadro 4 destaca SHF como la institución que más otorga garantías, en 2009 estas representaron el 225% de su cartera de crédito, para 2013, aunque la cifra no es tan grande (90%), representa casi la totalidad de su cartera. En segundo lugar, destaca Nacional Financiera, que aumentó de 60 % en 2009 a 110% en 2013. De

esta forma, destaca el papel creciente que la banca de desarrollo ha tenido en el otorgamiento de garantías.

Cuadro 4. Garantías apoyadas a través de intermediarios financieros, 2009-2013

Monto de garantías como porcentaje de la cartera total

Institución	2009		2011		2013	
	Monto	% de la cartera total	Monto	% de la cartera total	Monto	% de la cartera total
Bancomext	3,036	7%	4,386	8%	14,389	17%
Banobras	29,711	22%	30,303	18%	49,543	18%
Bansefi	-	-	114	-	-	-
Nafin	66,306	60%	97,787	83%	132,380	110%
SHF	118,932	225%	34,496	91%	38,661	90%
Total	217,985	63%	167,087	44%	234,974	45%

Elaboración propia con información de la CNBV. Cifras en millones de pesos a diciembre de cada año.

Llegamos a una época en la que el papel de la banca de desarrollo ha disminuido, el crédito otorgado y sus activos como porcentaje del PIB ha mostrado una tendencia decreciente a lo largo de los últimos años.

Después de distintos redimensionamientos y redefiniciones del papel de las instituciones de banca de desarrollo, surge la necesidad de fortalecer a estas instituciones y su intermediación financiera, además de eliminar los obstáculos al financiamiento a los que a BdD se enfrenta, es en este contexto en el cual surge la Reforma Financiera a la Banca de Desarrollo en el 2014.

Capítulo 3: La reforma financiera a la banca de desarrollo.

El objetivo de este capítulo es exponer los cambios llevados a cabo en la reforma financiera a la Banca de Desarrollo y realizar un análisis de los impactos que han tenido en el periodo (2006-2019), con el fin de identificar si hubo cambios significativos a partir de las modificaciones realizadas. Se busca determinar si las reformas han cumplido con el propósito de aumentar el otorgamiento de crédito.

La banca de desarrollo es una de las herramientas de política económica para el desarrollo en México, busca canalizar recursos y facilitar el acceso de servicios financieros a los sectores productivos más importantes en el país, aquellos que resultan determinantes en el crecimiento económico.

3.1 Las modificaciones a la banca de desarrollo

La reforma financiera, publicada el 10 de enero de 2014, se encuentra dentro del marco de reformas estructurales llevadas a cabo en el gobierno de Enrique Peña Nieto, su importancia radica en que para lograr y mantener un crecimiento económico en el largo plazo es necesario un sistema financiero sólido y desarrollado, que sea capaz de canalizar recursos financieros a los sectores productivos del país industrias, pequeñas, grandes y medianas empresas, que se genere una mayor inversión y se vea reflejada en crecimiento del producto y el empleo en el país.

El principal objetivo de la reforma financiera es un mayor otorgamiento de créditos a un menor costo.

En cuanto a las reformas efectuadas a la banca de desarrollo, se parte de que en los últimos años esta ha mantenido una política de otorgamiento de crédito conservadora, dirigida a mantener niveles de capitalización altos y bajos índices de morosidad. Para lograr un crecimiento económico incluyente es necesario dirigir el crédito hacia los sectores que no lo reciben del sector privado o complementar los productos que este ofrece. (SHCP, 2014).

Es decir, se busca corregir las fallas del mercado presentes en y asumir mayores riesgos al inclinarse por una política menos conservadora, en la que la BdeD no esté limitada por una regulación prudencial.

La reforma modifica el marco normativo que rige a la banca de desarrollo con el objetivo de facilitar y aumentar el otorgamiento de crédito. Se pretende que con una mayor flexibilidad operativa esta pueda instrumentar políticas que contribuyan al desarrollo de la actividad productiva y que por consecuencia se genere mayor inversión y un nivel de empleo más alto.

A través de la reforma financiera se pretende aumentar el crédito y las condiciones de acceso a él. Al otorgar flexibilidad en términos regulatorios y financieros se busca transformar la estructura de la BdeD en una más eficaz y con menos restricciones para que sea capaz de canalizar los recursos y liquidez impulsando así la producción y el empleo y el crecimiento económico.

Las modificaciones al funcionamiento de la BdeD se encuentran en la Ley de Instituciones de Crédito, las leyes orgánicas de cada institución, en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y en la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución.

A continuación, se exponen las reformas a los artículos de la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley Orgánica de cada Institución en materia de regulación, operación, constitución y supervisión.⁵

Regulación:

Ley de Instituciones de Crédito

Art. 30	Se redefine el mandato de la BdeD, expresando que tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. Asimismo, menciona
---------	--

⁵ Los siguientes recuadros referentes a las reformas en regulación, operación, constitución y supervisión son elaboración propia con base en (Nacional Financiera, 2014, La reforma financiera comentada).

	que estas instituciones deberán procurar su sustentabilidad mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la suficiencia de garantías, sin que resulten excesivas; lo cual permite tener un margen de maniobra en la toma de riesgo en beneficio de los clientes objetivo.
--	--

Operación

Art 42.	Se incorporan y complementan las funciones de los Consejos Directivos como: aprobación de estimaciones de ingresos anuales, determinación de tasas, plazos, riesgos de operaciones y tipos de negocio, aprobación de la estructura orgánica, tabuladores de sueldos y salarios y prestaciones.
Art 44.	Las instituciones de BdeD podrán 1) crear programas y productos destinados a la atención de áreas prioritarias para el desarrollo nacional que promuevan la inclusión financiera y ofrezcan asistencia técnica y capacitación 2) ofrecer servicios y productos financieros que fomenten la innovación, creación de patentes y generación de derechos de propiedad industrial. 3) promover la igualdad de género en productos financieros y 4) promover la sustentabilidad ambiental en sus programas.
Art 55.	Se elimina la obligación de que cada institución de BdeD cuente con un fideicomiso propio, mediante aportaciones calculadas sobre montos insolutos de los recursos captados mediante actos causantes de pasivos, que tenía como finalidad fortalecer su capital.
Art 47, 65, 75, 88 y 89.	Las instituciones de BdeD podrán: 1) adquirir directa o indirectamente títulos o valores emitidos o aceptados por ellas, obligaciones subordinadas. 2) otorgar créditos con garantía de ciertos pasivos bancarios a su cargo, a cargo de cualquier institución de crédito, o bien derechos sobre fideicomisos que a su vez tengan por objeto los pasivos mencionados.

Constitución

Ley Orgánica de cada institución de Banca de Desarrollo

<p>Nafin: art 6. Bancomext: art 7. Banobras : art 3 y 7. Bansefi : art 2. SHF: art 4.</p>	<p>Como función adicional, se incluye en poder realizar las actividades mencionadas en el art. 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, en términos de lo dictado por el art. 47. El art. 46 se refiere a las actividades permitidas para instituciones de banca múltiple.</p>
<p>Nafin : art 35. Bancomext : art 34. Banobras : art 32. Bansefi : art 23. SHF : art 31. FND : art 42.</p>	<p>Se actualiza la integración del Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional y se precisan las funciones de opinar y proponer la política salarial, criterios de selección y tabuladores de sueldos y salarios. La SHCP definirá criterios en estructura ocupacional, percepciones salariales y extraordinarias, que deberán ser consideradas por el comité.</p>
<p>Nacional Financiera: art 37 Bancomext: art 36 Banobras: art 35 Bansefi: art 37 SHF: art 33 FND: art 61</p>	<p>Se incorpora la prestación de servicios de asistencia y defensa legal a los miembros del Consejo Directivo de la institución en actos realizados en el ejercicio de sus funciones.</p>
<p>Nafin: art 17,18,21,23 y 24.</p>	<p>Se modifica la integración del Consejo Directivo, para quedar de la siguiente manera: titulares de la SHCP, Secretaría de Economía, Secretaria de Energía, Subsecretaria de SHCP, un representante designado por el gobernador de Banxico y el titular de la Administración Pública Federal.</p> <p>Las facultades del Consejo Directivo serán: 1) aprobar la estructura orgánica, tabuladores de sueldos, salarios y prestaciones y política salarial. 2) aprobar para cada ejercicio un programa de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas y en el que destinen al menos 50% de la cartera directa.</p>

Bancomext: art 16,17,20,25 y 26	<p>Se modifica la integración del Consejo Directivo, para quedar de la siguiente manera: titulares de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Relaciones Exteriores, Energía, el subsecretario de SHCP, de Egresos, de Comercio Exterior y un representante designado por el Gobernador de Banco de México.</p> <p>Se modifican y precisan las funciones del Consejo Directivo: aprobar la estructura orgánica, tabuladores de sueldos, salarios y prestaciones y política salarial.</p>
Banobras: art 9,17,18,21,23 y 24	<p>Se modifica la integración del Consejo Directivo, para quedar de la siguiente manera: titulares de las Secretarías de Desarrollo Social, Turismo, Comunicaciones y Transportes, subsecretario de SHCP y egresos y un representante de Banxico designado por el gobernador y la periodicidad de sus reuniones deberá ser al menos trimestralmente.</p>
Banobras: art 9,17,18,21,23 y 24.	<p>Esta institución podrá otorgar créditos a los proyectos de inversión pública y privada, así como otorgar garantías y avales sin previa autorización de la SHCP. Asimismo, podrá actuar como fiduciario y fideicomisario y realizar operaciones con la propia sociedad en cumplimiento de fideicomisos.</p>
Bansefi: art 2, 7 y 8.	<p>Se redefine el sector objetivo, incluyendo a las personas físicas y morales que tengan acceso limitado a los servicios financieros por su condición socioeconómica y ubicación geográfica y a las personas morales mencionadas en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.</p> <p>Se agregan y precisan las facultades siguientes: 1) promover y financiar proyectos en las distintas regiones del país, 2) promover el desarrollo tecnológico, asistencia técnica e incremento de la</p>

	<p>productividad en el sector, 3) fomentar el financiamiento junto con otras instituciones de crédito.</p>
<p>FND: art 17, 18, 22,25 y 27.</p>	<p>Se modifica la integración del Consejo Directivo, para quedar de la siguiente manera: los titulares de las Secretarías de Economía, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y un representante designado por el gobernador del banco de México. La reunión de este comité será por lo menos de manera trimestral.</p>
<p>SHF: art 4,5 y 8.</p>	<p>Se expresa que la institución otorgará créditos con el objetivo de fomentar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda y de procurar su estabilidad. Además, fomentará programas que amplíen la cobertura de riesgos, y faciliten la liberación de obligaciones ante condiciones económicas adversas que afecten la situación patrimonial.</p> <p>Se establece que el Gobierno Federal responderá de las obligaciones pasivas de la institución con personas físicas y morales nacionales y con instrucciones extranjeras gubernamentales y privadas.</p>
<p>SHF: art 14,15,20,22 y 23.</p>	<p>Se modifica la integración del Consejo Directivo, para quedar de la siguiente manera: 1) seis consejeros que representarán la serie "A" de los certificados de aportación patrimonial: secretario y subsecretario de HCP, un subgobernador del Banco de México y un representante designados por el gobernador del Banco de México, el secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el titular de la Comisión Nacional de la Vivienda. 2) cuatro consejeros externos que representaran la serie "B" designados por los titulares de estos certificados, que representen el 51% de estos.</p>
<p>FND: art 1,3, 4 y 8.</p>	<p>Se cambia el nombre de la institución a Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, queda eliminada la obligación de preservar y mantener su patrimonio al</p>

	otorgar créditos y expresa que el Gobierno Federal responderá de las obligaciones pasivas con instituciones extranjeras.
FND: art 27,30,31,33,39,40,44 y 50.	Se modifica la integración del Consejo Directivo, para quedar de la siguiente manera: los secretarios de SHCP, SAGARPA, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, un representante designado por el gobernador de Banxico, subsecretario de HCP y Fomento a los Agronegocios, titular de la Unidad de Banca de Desarrollo de la SHCP, director general de los Fideicomisos Instituidos en el Banco de México en relación a la agricultura y dos representantes de la Confederación Nacional campesina

Supervisión

Ley de Instituciones de Crédito

Art. 31.	Además de las sociedades nacionales de crédito, también los fideicomisos públicos de fomento deberán someter a la autorización de la SHCP los límites de endeudamiento neto externo e interno y los límites para el resultado de intermediación financiera, concepto que se actualiza para contener cuando menos el déficit de operación más la constitución neta de reservas crediticias preventivas.
Art 44.	La SFP y los órganos internos de control de cada institución solo podrán realizar el control, evaluación y vigilancia de las disposiciones administrativas que les sean aplicables sobre: presupuesto y responsabilidad hacendaria, contrataciones, conservación, uso y destino de bienes muebles e inmuebles, responsabilidades administrativas de servidores públicos y transparencia y acceso a información pública. La CNBV se encargará de la vigilancia de la operación bancaria. La SHCP tendrá la facultad para autorizar a la BdeD la adquisición de valores de otras instituciones de crédito o recibirlas en garantía.

Como se puede apreciar, las modificaciones efectuadas al marco legal de las instituciones de Banca de Desarrollo van encaminadas a que puedan atender de manera más directa el mandato que les corresponde, al eliminar restricciones para simplificar su operación, otorgar mayor flexibilidad para la gestión de recursos financieros y sumarle importancia a la gestión del personal que labora en ellas.

3.2 Objetivos de la banca de desarrollo en México

Como se señaló en el capítulo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Pronafide 2008-2012 se reconoce la necesidad de reorientar la acción de la Banca de Desarrollo. Se establece que el papel que se le otorgará es el de atender a la población de sectores prioritarios que no es atendida por el sector privado, haciendo énfasis en PyMEs, proyectos de infraestructura y rurales; los apoyos serían principalmente por medio del segundo piso y esquemas de garantías.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el apartado México Próspero (diagnóstico) se menciona que la Banca de Desarrollo debe transformarse para ser una palanca real de crecimiento. En este contexto, es necesario implementar medidas que, atendiendo a la fortaleza de su balance, le permitan también instrumentar políticas que promuevan el desarrollo y la democratización del financiamiento. Hasta ahora, la Banca de Desarrollo se ha enfocado en mantener y preservar el capital, de acuerdo con su mandato de ley. (Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018).

El objetivo que se le otorga a las instituciones de banca de desarrollo durante este sexenio es el de ampliar el otorgamiento de crédito en sectores prioritarios para el desarrollo, como infraestructura, campo y vivienda, así como en pequeñas y medianas empresas, contribuyendo de esta forma con la actividad productiva. Asimismo, el crédito deberá ser otorgado a empresas a las que la banca privada no ofrece financiamiento. Para ello se requiere 1) redefinir su mandato en el marco jurídico, 2) permitirle los elementos necesarios para el cumplimiento de su mandato y la gestión eficaz de recursos. Estos dos puntos resaltan por ser aspectos principales en la reforma financiera que entraría en vigor en 2014.

Asimismo, enfatiza, con el fin de cerrar brechas de género, incentivar la participación de mujeres, mediante su integración al sistema financiero y desarrollo de productos para sus necesidades. También hace referencia al impulso a la innovación y creación de patentes, así como el impulso al otorgamiento de crédito fomentando la participación del sector privado sin desplazarlo.

El Pronafide 2013-2018 reconoce la importancia de la Banca de desarrollo en el apoyo a proyectos productivos que no reciben financiamiento por parte de la banca privada y en el impacto que puede tener en maximizar el acceso a servicios financieros en áreas prioritarias, la preservación de empleos y el aumento de inversión. Hace referencia a la Reforma Financiera a la Banca de Desarrollo, resaltando la flexibilidad regulatoria y financiera, la importancia de la modernización de su operación y el fortalecimiento de sus recursos humanos para la creación de políticas adecuadas.

A comparación de los planes de desarrollo de sexenios anteriores, cuenta con una estructura más sólida y un plan de acción con un desarrollo más completo. Dentro del objetivo del PND de “democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento” y la estrategia de ampliar el crédito y servicios financieros a través de la banca de desarrollo, se encuentra el objetivo 6 del Pronafide, que consiste en “ampliar el crédito de la Banca de Desarrollo facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, con una mayor participación del sector privado”.

Cuadro 5. Estrategias y líneas de acción de la Banca de Desarrollo dentro del Pronafide 2013-2018

Estrategias	Líneas de acción
Impulsar un mayor otorgamiento de crédito con énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Promover una mayor colocación de crédito en población con limitantes para acceder al financiamiento y facilitar el acceso a este. • Generar programas y productos que resuelvan la problemática de los sectores estratégicos, así como diagnósticos en los sectores objetivo. • Impulsar la inversión en innovación mediante el acceso al crédito y al capital de riesgo.
Fortalecer los programas de garantías para aumentar los préstamos y mejorar sus condiciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas y esquemas de garantías que promuevan una mayor participación de intermediarios financieros privados.
Promover esquemas que permitan mayor inclusión financiera en la población que enfrente limitantes para acceder al crédito y a otros servicios financieros.	<ul style="list-style-type: none"> • Crear programas de crédito y garantías que promuevan la inclusión, educación financiera, fomenten la innovación, creación de patentes y de derechos de propiedad industrial, así como que atiendan a la perspectiva de género.
Fortalecer los procesos internos de operación para atender de manera más eficiente y ágil las necesidades específicas de sectores estratégicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar la operación de la BdD y desarrollar las capacidades del capital humano.
Desarrollar nuevos productos para que la población acceda a los servicios financieros de la Banca Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis y rediseño de programas, productos y servicios con base e las necesidades de los sectores menos atendidos.
Orientar acciones contra cíclicas para atender situaciones coyunturales, de mercado o de desastres naturales que afecten el desarrollo económico.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer programas de apoyo permanente a través de crédito y garantías en zonas afectadas por situaciones coyunturales, de mercado o desastres naturales. • Instrumentar programas de apoyo con créditos y garantías que contribuyan en la recuperación de actividades del sector empresarial y productores rurales.
Democratizar la Productividad	<ul style="list-style-type: none"> • Generar y promover instrumentos para proyectos verdes y proyectos agrícolas.

Elaboración propia con base en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018.

En el Plan Nacional de desarrollo 2019-2024 no se hace referencia a las Instituciones de Banca de Desarrollo, únicamente se anuncia la creación del Banco del Bienestar, cuyo objetivo principal es el de ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales. El 19 de julio de 2019 Bansefi se transformó en este nuevo banco, en las reformas a su ley orgánica se menciona la promoción del desarrollo tecnológico, el desarrollo de nuevos modelos en relación a la Ley Fintech, diseño de programas que promuevan el ahorro y medios electrónicos en comunidades indígenas, asimismo continuará con su labor de promover y canalizar distintos servicios financieros.

Resulta lamentable que, después de haber remarcado la importancia de la banca de desarrollo como un instrumento clave de política económica para el desarrollo y crecimiento en la reforma financiera llevada a cabo el sexenio anterior, en este se olvide su papel, ni siquiera mencionándolo en el PND ni estableciendo objetivos y líneas de acción para aumentar el crédito en los distintos sectores económicos del país. De esta manera, se deja de lado el potencial que estas instituciones tienen para impulsar sectores prioritarios, así como el empleo y la inversión en ellos.

3.3 Los activos de la banca de desarrollo

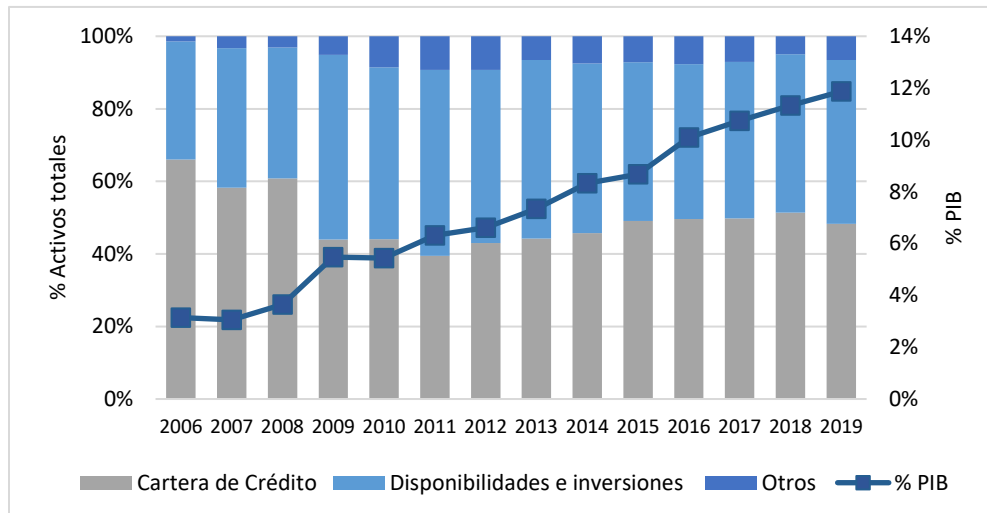
Al analizar la evolución de la composición de los activos en la gráfica 7 puede apreciarse que a partir del 2006 hay un decrecimiento en la carta de crédito, que representaba el 66% de los activos totales. A partir del 2008 hay un aumento en el balance de estas instituciones como parte del papel contra cíclico que la banca de desarrollo desempeñó durante la crisis, sin embargo, al operar de manera prudencial su capacidad de tomar riesgos y cumplir con su mandato de resolver fallas de mercado era limitado (Hernández, Domínguez, Huerta, & Degadillo, 2016). Para el 2009 la participación de la cartera de crédito había disminuido a 44% y alrededor de esos niveles se mantendría hasta el 2013. En el 2014, año en que la banca de desarrollo comienza a operar bajo la reforma financiera, se incrementó ligeramente a 45.7% y para el 2019 alcanzó un nivel de 48.3%, que, si bien

representa un aumento respecto al estancamiento en el que se mantuvo entre 2009 y 2013, se mantiene lejos de los niveles del 2006.

Es notorio que durante los últimos años predominan las inversiones en valores y disponibilidades dentro de la composición de los activos. En 2006 representaban el 32.6% del balance de estas instituciones, aumentando a 46.7% en 2014 y disminuyendo a 45.1% en 2019, ello va en línea con la transformación que la banca de desarrollo ha sufrido a lo largo del tiempo. Dentro de este rubro, que representa cerca de la mitad del balance de la banca de desarrollo se encuentran inversiones accionarias en empresas, emisiones bursátiles y compra instrumentos financieros.

En cuanto a la dimensión de los activos totales respecto al PIB, el balance de la banca de desarrollo ha aumentado de manera significativa. En 2006 representaba el 3.1%, en 2013 el 7.34%, para el 2014 el 8.33% y en 2019 creció hasta alcanzar el 11.8% del PIB. Este incremento se vuelve aún más importante si se toma en cuenta que desde 1986 los activos de estas instituciones respecto al PIB mantenían una tendencia decreciente, mostrando una caída más drástica a partir de la crisis de 1994, donde pasó a estar por debajo del 10%; con la cifra de 2019 se ha regresado a los niveles que se presentaron en algunos años a lo largo de las décadas entre 1970 y 1990, cuando el papel de estas instituciones sobresalía por su relevancia. En los periodos de mayor importancia (previo a 1986) de la banca de desarrollo llegó a mantener niveles de 30% (ver gráfica 4, capítulo 2).

Gráfica 7. Composición de los activos de la banca de desarrollo y su dimensión respecto al PIB, 2006-2019.

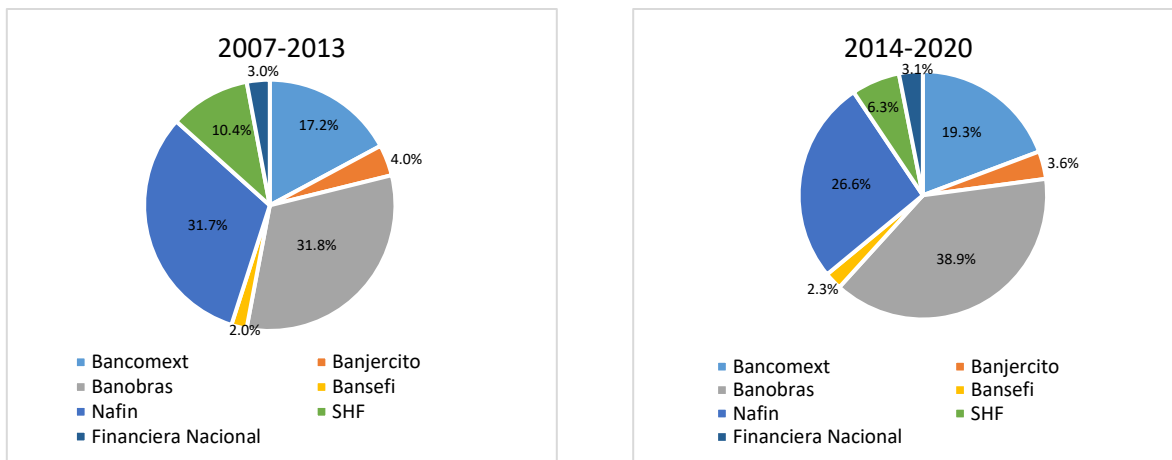


Fuente: Elaboración propia con base en información de la CNBV y Banxico. PIB base 2013.

La gráfica 8 muestra el porcentaje de activos que el balance de cada institución de banca de desarrollo representa del total, haciendo distinción en dos periodos, antes y después de la reforma. Se observa que los activos de Banobras pasaron del 31.8% al 38.9%, siendo la institución que mayor crecimiento ha tenido, los de Bancomext incrementaron en 2%, mientras que la participación de los activos de Nacional Financiera decreció en 5.1% y la de SHF en 4.1%. Para los activos de Banjercito, Financiera Rural y Bansefi no se ha presentado mayor cambio entre estos dos periodos. Los activos muestran el tamaño de cada institución, sin embargo no son un indicativo del monto de crédito otorgado por su parte, el análisis de la cartera de crédito se verá mas adelante.

El tener un mayor porcentaje de activos respecto al total de las instituciones de banca de desarrollo no necesariamente implica un mayor otorgamiento de crédito, más adelante se analizará la cartera de crédito de cada institución.

Gráfica 8. Distribución de los activos totales por institución de banca de desarrollo, 2007-2013 y 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en información de la CNBV.

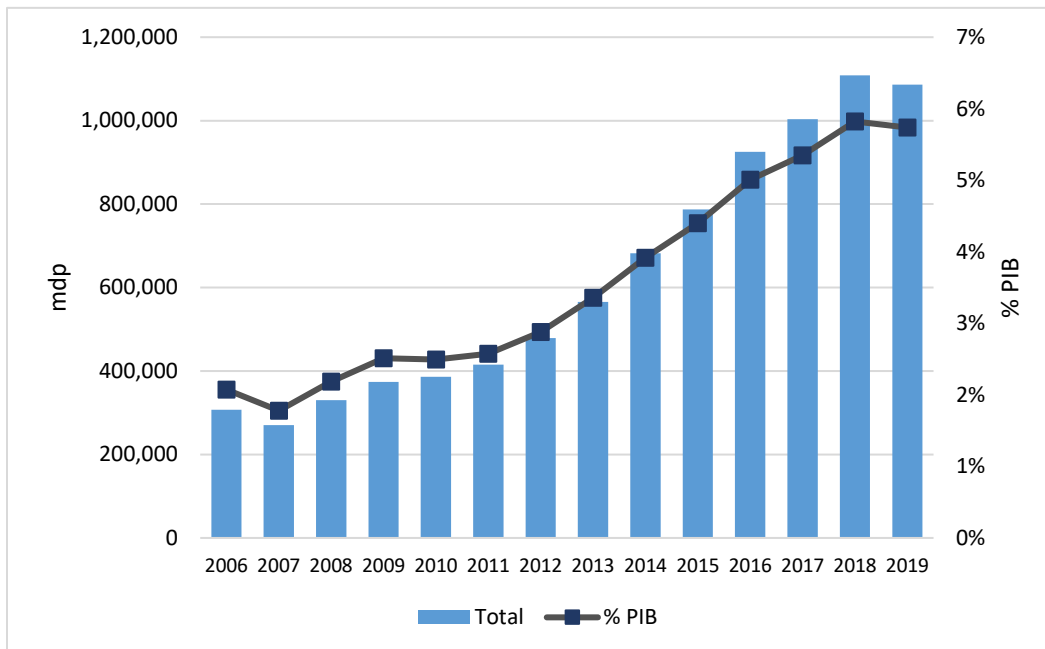
Nos encontramos ante una banca de desarrollo cuyo balance incrementó de manera sustancial después de la reforma en 2014. Entre 2014 y 2019 los activos aumentaron 4.5% como porcentaje del PIB y se encuentran distribuidos casi en igual proporción entre disponibilidades e inversiones en valores y la cartera de crédito.

3.4 La cartera de crédito de la banca de desarrollo

3.4.1 Cartera de crédito total de la Banca de Desarrollo

Al observar la gráfica 9, es notorio un crecimiento significativo tanto del monto de crédito otorgado por las instituciones de banca de desarrollo como de su dimensión respecto al PIB. Mientras que entre 2006 y 2013 el crédito total aumentó 258,160 mdp (84%) al pasar de 307,162 mdp a 565,342; entre 2013 y 2019 tuvo un incremento de 607,682 mdp (92%) al llegar a un monto de 1,086,621 mdp.

Grafica 9: Cartera de crédito total de la Banca de desarrollo como porcentaje del PIB, 2006-2019.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNBV.

En cuanto a su evolución respecto al PIB, después de haberse mantenido estancado alrededor del 2.0% y 3.3% entre 2006 y 2013, en el periodo comprendido entre 2013 y 2019 aumentó hasta alcanzar un nivel de 5.74% del PIB, con una tendencia creciente a lo largo de estos años. Al realizar una comparación con la gráfica 6 del capítulo 2, que muestra una evolución histórica del crédito de la banca de desarrollo y su dimensión respecto al PIB de 1997 al 2006, puede observarse que aún está lejos de los niveles mantenidos entre 1997 y 2003 (que oscilan entre 6% y 10%), sin embargo, el incremento y la tendencia presentados después de la reforma financiera resultan positivos y permiten ver un crecimiento significativo del crédito otorgado por la banca de desarrollo.

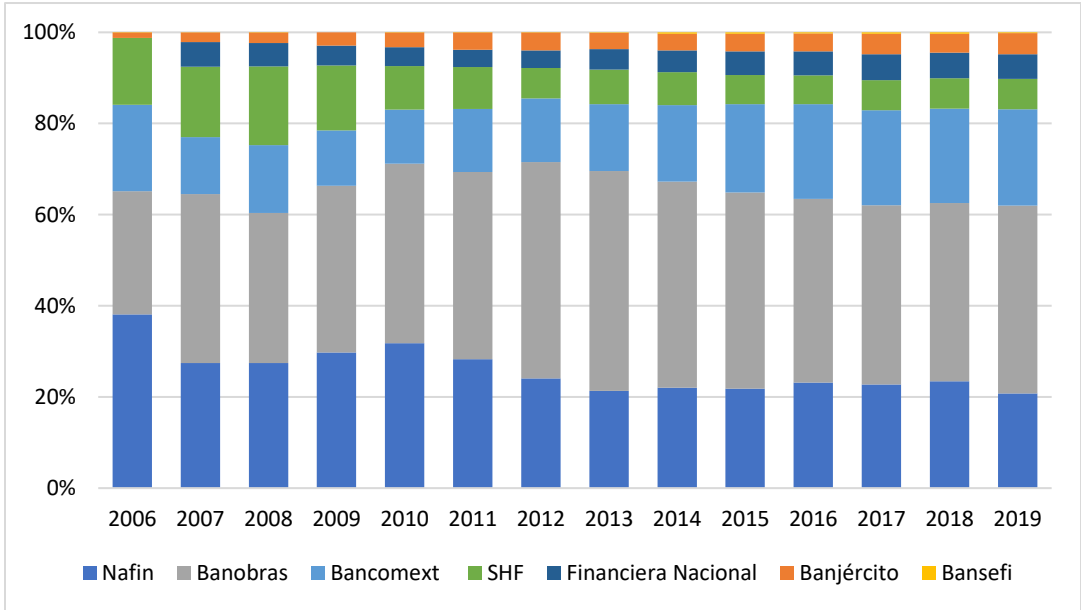
3.4.2 Cartera por Institución de Banca de Desarrollo

La gráfica 10 muestra la evolución de la participación de la cartera de crédito total de cada institución respecto al total de crédito otorgado por la banca de desarrollo. En términos generales, la composición no ha cambiado de manera sustancial después de la reforma a la banca de desarrollo.

Entre 2014 y 2019 Banobras se mantuvo como la institución con la mayor cartera de crédito, al representar el 41% del total al final del periodo. En cuanto a Nacional Financiera, como se mencionó en el capítulo 2, entre 2006 y 2013, disminuyó la proporción de su cartera de crédito respecto al total de las instituciones, sin embargo, después de la reforma financiera no presentó variaciones importantes, en el 2019 representó el 20.7%. La cartera de crédito de Bancomext mostró un crecimiento significativo al pasar de 16.8% en 2014 a 21.1% en 2019. Financiera Nacional mostró un ligero incremento de 0.6% y SHF un decremento de 0.5% durante el periodo. Bansefi es una institución que opera en el segundo piso, por lo que su cartera de crédito es mínima.

Posteriormente se realizará un análisis más detallado de las características y composición de la cartera de crédito de las diferentes instituciones.

Gráfica 10. Participación de la cartera de crédito de cada institución en la cartera de crédito total de la banca de desarrollo, 2006-2019.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNBV.

3.4.3 Cartera de crédito por sector económico

El cuadro 6 muestra la distribución sectorial de la cartera vigente de la banca de desarrollo entre 2006 y 2019. La cartera se divide en sector privado no financiero, sector financiero, sector público, sector externo y otros.

El sector privado no financiero previo a la reforma financiera mantenía una tendencia creciente y esa tendencia se mantuvo después del 2013, al pasar de representar el 38.9% de la cartera total al 44.9% en 2019. Dentro de los sectores que componen este sector, resalta que el crédito al sector primario es mínimo y disminuyó desde el 2013, de 0.4% a 0.2%. La participación del sector secundario previo a la reforma, entre 2006 y 2013, creció en 16 puntos porcentuales, sin embargo, después de la aplicación de esta se ha mantenido estable, en 2019 alcanzó un nivel de 23.2% de la cartera total; la actividad más representativa de este sector en términos de porcentaje de cartera es el de construcción, seguido de la manufactura. El sector terciario destaca porque después del 2013 prácticamente duplicó su participación dentro de la cartera total, al pasar de 8.5% a 16% en 2019, dentro de este sector los rubros más importantes son comercio, transportes y almacenamiento, financieros y seguros, inmobiliarios y servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas, se observa que a partir del año 2013 todos ellos aumentan su participación de manera significativa y algunos la duplican. El crédito a hogares mantiene su participación histórica al ubicarse en 5.5% en 2019, siendo el crédito al consumo el que predomina en la cartera.

Respecto al sector financiero, su participación en la cartera total se ha mantenido sin variaciones importantes, al disminuir de 24.4% en 2013 a 22.1% en 2019; en este rubro la mayoría de crédito está dirigido al sector privado, específicamente a banca comercial y otros servicios financieros.

Huidubro (2012) sostiene que históricamente la banca de desarrollo ha prestado principalmente al sector público y a empresas paraestatales. Después de la reforma financiera aún mantiene los niveles que se aprecian desde 2006, termina el 2019

con una participación del 31.3%, siendo los gobiernos estatales y el gobierno federal los agentes que más crédito reciben.

El sector externo también se mantuvo sin cambios significativos y su representación en la cartera total continúa siendo pequeña (0.8% en 2019). En el rubro de otros, donde se incluyen Proyectos de Infraestructura Productiva e Largo Plazo y el Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, se aprecia una reducción hasta llegar al nivel de 0.8% en 2019.

Cuadro 6. Distribución sectorial de la cartera vigente de la banca y de desarrollo por 2006-2019.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A. Sector privado no financiero	15.5	18.9	21.4	23.3	27.8	34.1	35.8	38.2	39.8	43.2	42.9	42.2	42.7	44.9
A1. Sector primario	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1	0.4	0.5	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2
A2. S. secundario	7.8	9.1	10.8	12.0	15.0	20.3	23.6	24.2	24.3	25.3	22.7	21.6	23.2	23.2
Minería	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.5	0.9	1.0	1.3	2.6	3.2	2.6	2.2	2.1
Energía	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2
Construcción	3.9	6.0	5.3	7.0	9.2	11.9	15.5	15.7	15.2	14.8	11.9	11.5	14.3	14.5
Manufactura	3.3	2.6	5.0	4.5	5.5	7.4	6.7	6.9	7.3	7.5	7.3	7.1	6.4	6.4
A3. Sector terciario	4.0	4.6	5.7	6.2	7.4	8.1	6.4	8.5	10.0	12.1	14.9	14.8	14.2	16.0
Comercio	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.4	0.3	1.2	1.7	1.8	2.0	2.4	2.2	2.1
Transportes	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.6	1.2	1.7	2.6	2.7	2.0	2.6
Fin y seguros	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.2	0.1	1.0	1.2	1.5	1.7	1.7	2.2
Inmobiliario	0.0	0.0	0.4	0.7	0.5	0.5	0.6	1.4	1.7	2.1	3.0	2.7	3.0	2.7
Al. temporal	0.7	0.6	0.9	1.0	1.1	1.8	1.6	1.5	2.2	2.5	3.1	2.3	2.4	2.6
Otros	2.5	3.4	3.9	3.5	4.6	4.7	3.4	3.6	2.3	2.8	2.8	3.0	2.9	3.8
A4. Hogares 1/	3.6	5.1	4.7	5.1	5.3	5.7	5.7	5.1	5.1	5.2	5.0	5.5	5.1	5.5
B. Sector financiero	24.1	30.3	33.2	34.1	31.0	28.6	25.5	24.4	23.8	22.3	23.2	24.3	23.7	22.1
B1. Privado 2/	23.7	29.8	32.8	33.8	30.7	28.4	25.1	24.1	23.6	22.2	23.1	24.2	23.6	22.0
B2. Público 3/	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
C. Sector público	32.6	35.7	29.3	32.2	31.7	36.0	35.3	34.0	33.2	29.7	29.9	29.5	30.2	31.3
C1. G. federal	16.0	16.6	14.1	10.7	10.8	10.1	9.2	7.5	7.5	7.3	7.1	7.2	6.8	6.7
C2. G. CDMX	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C3. G. estatales	12.8	15.4	11.4	13.9	14.4	20.5	22.3	23.6	21.0	19.1	16.3	16.9	18.7	20.7
C4. Empresas	3.5	3.6	3.9	7.6	6.4	5.4	3.8	3.0	4.7	3.3	6.5	5.4	4.7	3.9
D. Sector externo	1.2	0.6	0.7	0.6	0.8	1.0	1.0	0.6	0.6	1.0	0.9	1.1	1.0	0.8
E. Otros 4/	26.6	14.5	15.4	9.7	8.8	0.3	2.4	2.8	2.6	3.7	3.1	2.9	2.4	0.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con información de Banco de México.

Cifras en porcentajes-

1/Incluye crédito al consumo y a la vivienda.

2/Incluye banca comercial, uniones de crédito y empresas de factoraje.

3/Incluye fondos y fideicomisos y uniones de crédito.

4/Incluye financiamiento a Proyectos de Infraestructura Productiva e Largo Plazo y el Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura.

3.4.4 Cartera por tipo de financiamiento otorgado

A) Cartera directa: crédito de 1° y 2° piso

Una de las mayores críticas a la banca de desarrollo durante las últimas décadas ha sido su operación mayoritaria en el segundo piso, alejándose del otorgamiento de crédito directo en primer piso a los agentes económicos.

Referente a la cartera de crédito directo (crédito 1° piso + crédito 2° piso), en el cuadro 7 se muestra el porcentaje de la cartera de crédito de cada institución que se otorga en el segundo piso. En total, el 30% del crédito directo de la banca de desarrollo se otorga en el segundo piso.

Cabe destacar que la cartera de crédito de Banobras, como se mencionó anteriormente, representa alrededor del 40% de la cartera total de la banca de desarrollo y la totalidad de la cartera directa que ofrece pertenece al primer piso, por lo que, si se excluye, la participación total del segundo piso dentro de la cartera total sería mayor.

Se presentan instituciones exclusivas del segundo piso como SHF y el Banco del Bienestar. Nafin se mantiene operando en el segundo piso, al representar este tipo de financiamiento el 72% de la cartera directa en 2018. Por otra parte, Bancomext se posiciona como una institución que, después de la reforma financiera, continúa prestando principalmente en el primer piso.

Cuadro 7. Crédito de segundo piso otorgado por la banca de desarrollo, monto y % de la cartera de crédito directo.

Institución	2013		2016		2018	
	Monto	% de la cartera	Monto	% de la cartera	Monto	% de la cartera
Bancomext	9,965	12%	25,261	13%	32,924	14%
Bansefi	497	100%	1,219	56%	3,171	100%
Nafin	91,904	76%	147,920	69%	186,037	72%
SHF	43,159	100%	57,457	72%	86,294	100%
Banobras	-	0%	-	0%	-	0%
Total	112,241	22%	231,857	27%	308,425	30%

Fuente: Elaboración propia con información de la CNBV y de los Informes Anuales de cada institución
Cifras en mdp.

B) Crédito total: Crédito directo y crédito impulsado.

El crédito total considera el crédito directo (crédito 1° piso + crédito 2° piso) y crédito impulsado por programas de garantía.

Los programas de garantía tienen como sustento teórico la existencia de fallas de mercado en el sector crediticio, las garantías buscan facilitar el acceso al crédito a los agentes que carecen de él, ya sea por el tamaño de la empresa, por la existencia de información asimétrica o por falta de garantías reales. Para (Werner, 2009) (citado en Rojas, 2009) otro de los objetivos es el de respaldar y elevar la rentabilidad de las instituciones bancarias privadas y acercar a las pequeñas y medianas empresas al mercado de valores.

En el cuadro 8 se muestra la distribución de la cartera de crédito total de las instituciones de banca de desarrollo entre la cartera directa y el crédito que impulsan a través de programas de garantía. Se puede apreciar que, a nivel total, entre 2013 y 2018 la cartera directa ha aumentado su participación al pasar de 69% a 74% en 2018, mientras que las garantías disminuyeron de 31% a 26%.

Banobras y Bancomext se posicionan como las instituciones cuya cartera es en su mayoría directa (86% y 84% respectivamente en 2019) y no presentó cambios significativos antes y después de la reforma financiera en cuanto a su distribución.

Por otra parte, entre 2013 y 2018, Nafin aumentó la participación de su cartera directa del 48% al 57% de su cuartera total, mientras SHF lo hizo del 53% al 64%.

Cuadro 8. Distribución de la cartera de crédito total (%)

Institución	2013			2016			2018		
	Cartera directa	Garantías	Cartera total	Cartera directa	Garantías	Cartera total	Cartera directa	Garantías	Cartera total
Bancomext	85%	15%	100%	82%	18%	100%	84%	16%	100%
Bansefi	100%	0%	100%	99%	1%	100%	99%	1%	100%
Nafin	48%	52%	100%	56%	44%	100%	57%	43%	100%
SHF	53%	47%	100%	65%	35%	100%	64%	36%	100%
Banobras	85%	15%	100%	74%	26%	100%	86%	14%	100%
Total	69%	31%	100%	69%	31%	100%	74%	26%	100%

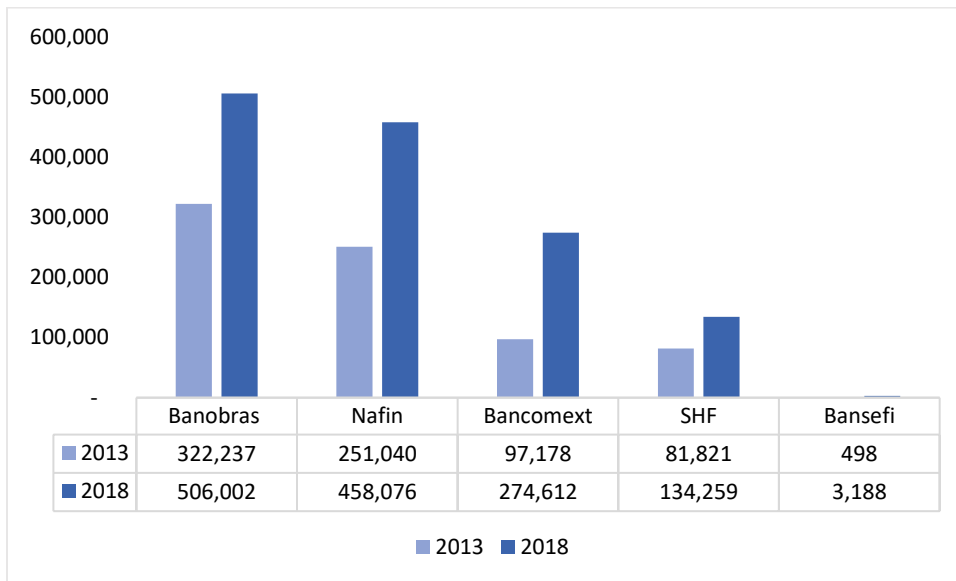
Fuente: Elaboración propia con información de la CNBV e Informes Anuales de cada institución.

En el análisis de la cartera total se vuelve relevante un aspecto más, el del incremento que ha tenido la cartera de cada institución de banca de desarrollo. En la gráfica 11 se muestra la cartera total de cada institución en 2013 y 2018, en total, durante el periodo comprendido entre 2013 y 2018, la banca de desarrollo aumentó su cartera total en 83% al pasar de 752,773 mdp a 1,376,136 mdp.

Bansefi es la institución cuya cartera tuvo un mayor incremento en el periodo de estudio (540%), sin embargo, también es la de menor cartera de crédito. Dentro de las instituciones con una cartera más significativa, Bancomext es la institución que mayor crecimiento presentó en lo que se refiere a los recursos otorgados, tuvo un incremento de 183% al aumentar su cartera en 177,434 mdp. Nafin aumentó su cartera total en 82% (+207, 036 mdp), SHF en 64% (+52, 438 mdp) y Banobras en 57% (+183,766 mdp).

Más adelante se estudiará la cartera y programas de cada institución con el objetivo de proporcionar un análisis más profundo del aumento de su cartera de crédito total.

Gráfica 11. Cartera total de la banca de desarrollo, 2013 y 2018.



Cifras en mdp.

Fuente: Elaboración propia con información de la CNBV e Informes Anuales de cada institución

3.5 Tasas activas de la banca de desarrollo: ¿crédito más barato?

Según la Encuesta Coyuntural del Banco de México, una de las limitantes del acceso al crédito son las altas tasas de interés (se observa en el apartado 3.7 del presente análisis). En este sentido, cabe recordar que uno de los objetivos de la Reforma Financiera es el de otorgar crédito más barato, es decir, a menores tasas de interés.

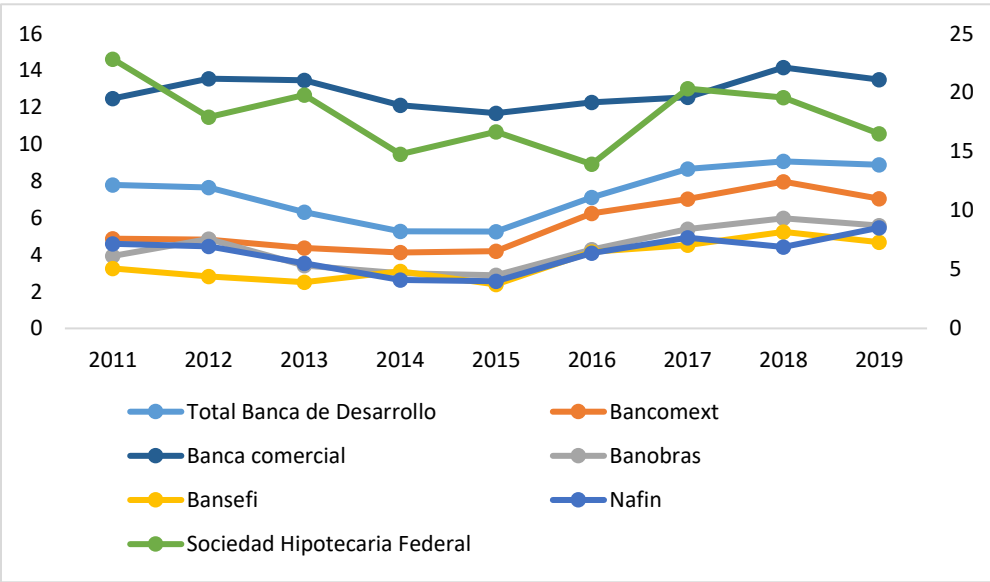
En la gráfica 12 se observa que, en promedio, la tasa activa del total de la banca de desarrollo es menor que la de la banca comercial. En 2013, la tasa activa de la BdD fue de 6.31%, mientras que la de la banca comercial fue de 13.37%, para 2019 los niveles fueron 8.89% y 13.50% respectivamente.

Es notorio que la tasa activa de SHF es la que eleva el promedio del total de la banca de desarrollo, en 2019 presentó una tasa de 16.50%, mientras que el resto de las instituciones cobraron tasas de interés menores Banobras (8.72%), Nafin (8.54%), Bansefi (7.31%) y Bancomext (7.05%).

De manera absoluta no se presenta una variación significativa de las tasas de interés de la banca de desarrollo en el periodo 2011-2013, sin embargo, al compararla con la tendencia de la tasa de referencia de Banco de México es notorio un decremento. En la gráfica 1 del anexo se observa que, en el 2011, la tasa de referencia era de 4.5%, mientras la banca de desarrollo cobraba, en promedio, una tasa de 329 puntos básicos más (7.79%), para diciembre 2019, cuando tasa de referencia se encontraba en 7.25%, la tasa activa de la banca de desarrollo fue 139 puntos básicos mayor, mostrando un abaratamiento del crédito otorgado.

La menor tasa de interés de la banca gubernamental no parece estar asociada a mejores condiciones de fondeo, sino a la exigencia de menor rentabilidad, posiblemente ligada al reconocimiento de que no incurre en algunos costos relacionados con la entrega directa de los créditos. (Huidubro, 2012).

Gráfica 12. Tasas activas banca de desarrollo y banca comercial, 2011-2013.



Cifras en porcentajes
 Elaboración propia con información de la CNBV.

3.6 Encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio

Después de analizar la oferta de crédito por parte de la banca de desarrollo, resulta importante analizar el lado de la demanda por parte de las empresas, para ello se utilizarán los resultados de la encuesta coyuntural del mercado crediticio de Banco de México.

En el cuadro 9 se muestra un comparativo de los resultados entre 2013 y 2019, que permitirán apreciar los cambios antes y después de la reforma financiera en tres aspectos relevantes: fuentes de financiamiento, destino de nuevos créditos bancarios y factores limitantes para solicitar nuevos créditos.

Respecto a las fuentes de financiamiento, no se ha presentado un cambio significativo después de la reforma financiera, los proveedores continúan siendo la principal fuente (84.9% y 76% para 2013 y 2019 respectivamente). La participación de la banca de desarrollo como fuente de financiamiento aumentó ligeramente de 5.1% a 6.3%, sin embargo, permanece con un papel secundario. Resalta que la emisión de deuda por parte de las empresas presenta un incremento de 1.6% a 3.2% entre ambos periodos.

En referencia a los proveedores Leucona (2009) menciona que el costo de este tipo de apoyo implica tasas y plazos opacos que hacen muy difícil estimar el costo del financiamiento que efectivamente enfrentan las empresas, incluso para ellas mismas. Por otro lado, hace también muy difícil estimar cuanto de las utilidades de los proveedores se originan en su negocio y cuanto en el financiero.

Cuadro 9. Resultados de la encuesta coyuntural del mercado crediticio 2013 y 2019

Año	2013	2019
Total empresas 1/	89.3	85.4
Fuentes de financiamiento 2/		
Provedores	84.9	76.0
Banca comercial	36.1	34.1
Banca extranjera	5.5	5.6
Oficina matriz	28.4	22.0
Banca de desarrollo	5.1	6.3
Emisión de deuda	1.6	3.2
Empresas con nuevos créditos bancarios 3/	23.0	25.1
Destino		
Capital de trabajo	80.2	72.6
Reestructuración de pasivos	5.8	14.5
Operaciones de comercio exterior	6.5	1.6
Inversión	18.7	19.7
Otros propósitos	3.2	1.7
Empresas que no recibieron nuevos créditos bancarios	77.0	74.9
Factores limitantes para solicitar créditos		
Situación económica	51.0	49.7
Acceso a apoyo público	33.0	38.2
Ventas y rentabilidad de la empresa	40.2	40.7
Capitalización de la empresa	30.3	35.6
Historial crediticio	26.3	29.3
Disposición de los bancos a otorgar crédito	35.9	36.1
Dificultades para el pago de deuda vigente	27.1	30.9
Tasas de interés	40.6	47.4
Condiciones de acceso al crédito bancario	38.0	41.0
Montos exigidos como colateral	37.0	44.9

Cifras en por ciento de empresas

1/ Muestra con cobertura nacional de por lo menos 450 empresas. La respuesta es voluntaria y confidencial.

2/ La suma de los porcentajes puede ser superior a 100 ya que las empresas pueden elegir más de una opción.

3/ El mercado de crédito bancario incluye la banca comercial, la banca de desarrollo y la banca domiciliada en el extranjero.

En cuanto a las empresas con nuevos créditos bancarios, el porcentaje de ellas aumentó de 23% a 25%. En 2013 el 80% de los recursos eran destinados a capital de trabajo y el 18% para inversión, en 2019 estos rubros se mantuvieron como los principales, representando el 72% y 20% respectivamente. Llama la atención que

para 2019, otro rubro al que fueron destinados los nuevos créditos fue a la reestructuración de pasivos (15%), mientras que en 2013 representó el 6%.

Por otra parte, el porcentaje de las empresas que no recibieron nuevos créditos disminuyó de 77% a 75%. Los factores limitantes para solicitar créditos en 2019 continúan siendo los mismos que en 2013 y con porcentajes muy similares, entre los principales se encuentran la situación económica, las tasas de interés, los montos exigidos como colateral y las condiciones de acceso al crédito bancario.

En el cuadro 2 del anexo se muestran los mismos resultados, pero divididos entre empresas con hasta 100 personas (MIPyMes) y empresas con más de 100 personas (grandes). Los resultados no distan de ser similares entre ambos tipos de empresas, los proveedores son el principal tipo de financiamiento, el capital de trabajo y la inversión los principales destinos de nuevos créditos y los principales factores por los que no solicitan nuevos créditos son los mismos.

(Morfín, 2009) menciona que “la banca comercial, por su parte, destaca la integración defectuosa de expedientes de crédito y la falta de activos de garantía como motivo para el rechazo de las solicitudes de crédito a empresas. En este sentido, el papel de la banca de desarrollo como garante parece apropiado, toda vez que no implica necesariamente un subsidio, sino que permite a las empresas iniciar y/o consolidar la formación de un historial crediticio”.

3.7 Análisis de crédito, programas y servicios financieros: Nacional Financiera, Bancomext y Banobras.

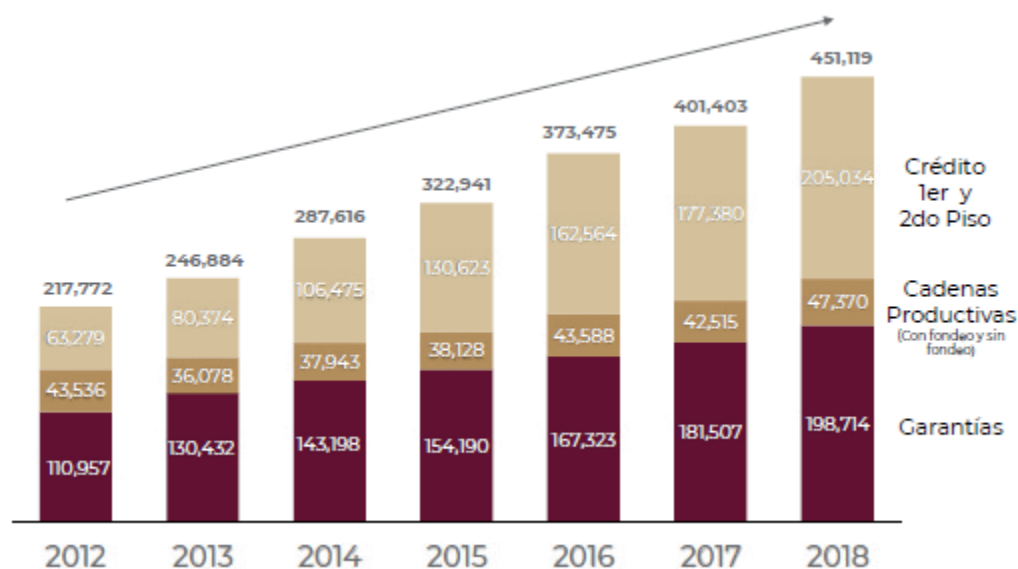
El propósito de este apartado es realizar un análisis más específico sobre las características de las principales instituciones de banca de desarrollo en cuanto a cartera de crédito, programas y productos ofrecidos, así como en la distribución sectorial de sus recursos. De igual manera se hace énfasis en el seguimiento a los cambios producto de la reforma financiera y al cumplimiento del Pronafide 2013-2018. (cuadro 5 del presente capítulo).

Nafin

De acuerdo al Informe anual 2018 de Nafin, los productos que actualmente ofrece al sector privado son 1) Cadenas productivas, 2) Descuento tradicional, 3) Micronegocios, 4) Equipamiento, 5) Garantías y crédito garantizado, 6) Crédito de primer piso.

En la gráfica 15 se observa que entre 2013 y 2018, la cartera de crédito total al sector privado ha aumentado 83%. Entre los factores que la componen, el crédito de 1° y 2° piso es el que mayor crecimiento ha tenido (155%), seguido del programa de garantías (52%) y cadenas productivas (31%).

Gráfica 14. Evolución de saldos de la cartera de crédito directa e impulsada al sector privado, 2012-2018.



Fuente: Informe anual de Nafin, 2018
Cifras en mdp

En seguimiento a la reforma del Art 21 de la Ley orgánica Nafin⁶, en 2018, del total de la cartera otorgada al sector privado, el 77% se concentró en micro, pequeñas y medianas empresas, mientras que en 2013 este sector representó el 79%, mostrando un ligero decremento. Cabe destacar que, en 2018 de los 372,204 microcréditos otorgados, el 40.5% fue destinado a clientes apoyados por primera

⁶ “El Consejo Directivo deberá aprobar para cada ejercicio un programa que se oriente a financiar a la micro, pequeña y mediana empresa, procurando destinar por lo menos el 50% del valor de la cartera directa y garantizada de la Sociedad”.

vez en los últimos 5 años. Del total de programas ofrecidos al sector privado, el 99.7% de los beneficiarios fueron micro, pequeñas y medianas empresas (Informe anual 2018).

Respecto a la distribución regional en 2018, el monto de crédito otorgado se concentra en la zona centro (52.1%), seguido de la zona norte (24.3%) y el centro occidente (15.4%), y el sur-sureste es la región que menos crédito recibe (8.2%). En cuanto al número de empresas a las que Nafin les otorgó créditos, la mayoría también se concentran en la zona centro (37.9%), sin embargo, la distribución en las demás zonas es más uniforme: norte (20.5%), centro occidente (20.4%) y sur-sureste (21.3%). (Cuadro 3 del anexo).

De acuerdo a la reforma del art. 44 de la LIC⁷, los productos y el crédito de las instituciones de banca de desarrollo deben estar destinados a sectores prioritarios y estratégicos, así como promover la inclusión financiera, entre otros aspectos. Al respecto, esta institución ha creado los programas que se mencionan a continuación.

En 2015 Nafin creó dos programas para fomentar la equidad de género y la inclusión financiera 1) Apoyo a mujeres empresarias, con el fin de otorgar financiamiento a negocios dirigidos por mujeres 2) Crédito joven, con el objetivo de atender a jóvenes cuya falta de historial crediticio les impide acceder al financiamiento, este programa otorga de 50 mil pesos a 2.5 mdp. En la gráfica 2 del anexo se muestra la evolución histórica del crédito y montos otorgados por estos programas. En 2015, al ser el primer año, la cifra en ambos aspectos es pequeña, sin embargo, al comparar el crecimiento entre 2016 y 2018 se observa que para Mujeres empresarias el monto de crédito aumentó de 2,716 mdp a 8,444 mdp (211%), mientras el número de créditos aumentó en 38%. En cuanto a Crédito joven, el monto otorgado se incrementó de 631 mdp a 1,501 mdp (138%) y el número de créditos tuvo un

⁷ “Las instituciones de BdeD podrán 1) crear programas y productos destinados a la atención de áreas prioritarias para el desarrollo nacional que promuevan la inclusión financiera y ofrezcan asistencia técnica y capacitación 2) ofrecer servicios y productos financieros que fomenten la innovación, creación de patentes y generación de derechos de propiedad industrial y deberán 3) promover la igualdad de género en productos financieros y 4) promover la sustentabilidad ambiental en sus programas.”

crecimiento de 49%. Es notable el positivo aumento del monto de crédito otorgado por ambos programas, sin embargo, también llama la atención la disparidad con la que ha crecido a comparación del número de créditos, lo que indica un mayor monto monetario concentrado en un no tan grande número de acreditados.

En cuanto al desarrollo regional, en 2018 otorgó 2,684 mdp en créditos pertenecientes al Programa de Impulso Económico y Fomento al empleo, que apoya actividades prioritarias y contribuye tanto al desarrollo regional como a la generación de empleos. En 2018 se comenzó a operar en Baja California, Campeche, Chihuahua y Tabasco, mientras que se amplió en Aguascalientes, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Respecto a la promoción de la sustentabilidad, a través del Programa de Eficiencia Energética Eco Crédito Empresarial se otorgaron 487 mdp, este apoya a MiPymes para la adquisición y sustitución de equipos con mayor eficiencia y ahorro de energía eléctrica. Asimismo, a través de esquemas de financiamiento e inversión, entraron al portafolio de proyectos sustentables los siguientes: una planta de ciclo combinado en Tlaxcala, dos parques eólicos en Yucatán, una planta solar fotovoltaica en Durango, una central de ciclo simple en Chihuahua y dos plantas solares fotovoltaicas en Zacatecas.

Entre otros programas que contribuyen al art. 44 de la LIC se encuentran los siguientes: 1) Desarrollo de proveedores (3,104 mdp) destinados al sector de construcción y al de calzado. 2) Modernización y equipamiento (3,876 mdp) dirigidos a micros y pequeños transportistas, restaurantes y empresas gasolineras. 3) Reactivación económica (586 mdp) para MiPymes afectadas por el sismo de 2017.

De igual manera ha actuado como banca de inversión, al crear créditos estructurados⁸ dirigidos a medianas y grandes empresas. Entre los nuevos proyectos que se encuentran financiados por este tipo de créditos se encuentran

⁸ El crédito estructurado es un mecanismo mediante el cual se otorga financiamiento a través de un vehículo de propósito específico, en el que las empresas monetizan sus carteras de activos, permitiendo aislar el riesgo operativo y obtener calificaciones crediticias más altas sin afectar su balance. (Informe Anual Nafin 2018).

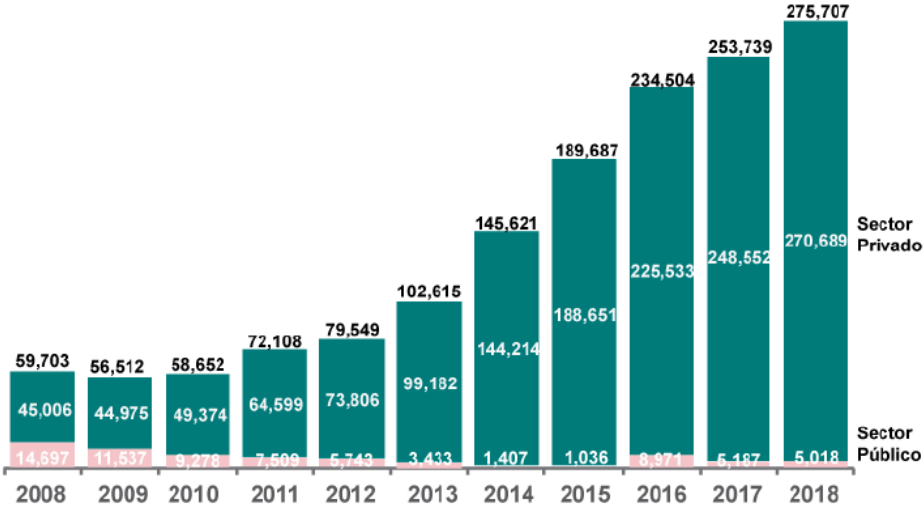
una empresa petroquímica en Veracruz, un parque eólico en Puebla y una central de ciclo abierto en Nuevo León.

Bancomext

Actualmente Bancomext ofrece crédito de primer piso, crédito a través de intermediarios financieros (segundo piso), garantías y factoraje, estos productos tienen el objetivo de aumentar las exportaciones y la generación de divisas, promover la internacionalización de las empresas, aumentar su productividad y modernización, y fomentar la inclusión de pequeñas y medianas empresas al financiamiento.

Como se mencionó anteriormente en el presente capítulo, Bancomext es la institución de banca de desarrollo cuya cartera ha presentado un mayor crecimiento a partir de la reforma financiera. En la gráfica 16 se observa que a partir del 2013 la cartera total de esta institución creció con mucha mayor celeridad que en el periodo previo a la reforma (2008-2013). Entre 2013 y 2018 la cartera total aumentó en 168.7%. En 2018 el 98.1% de la cartera total está dirigido al sector privado, mientras en 2013 lo estaba el 96.1%.

Gráfica 15. Bancomext cartera total 2008-2013



Fuente: Informe anual Bancomext 2018
Cifras en mdp

Respecto al crédito al sector privado, en 2018 estuvo distribuido de la siguiente manera: 71.3% en primer piso, 16.5% en garantías y 12.2% en crédito de segundo piso.

Bancomext es banco que opera principalmente en el primer piso, en 2018 este crédito (192,735 mdp) fue asignado a distintos sectores estratégicos: turismo (15.5%), energía (14.4%), naves industriales (13.9%), transporte aeroespacial (6.2%), automotriz (5.4%), telecomunicaciones (4.5%), eléctrico (3.8%), minero-metalúrgico (0.7%) y químico- farmacéutico (0.4%). (Informe anual 2018).

En cuanto al crédito de segundo piso, en 2018 este fue de 32,924 mdp, bajo este esquema se apoyó a 598 empresas, a través de 53 intermediarios financieros (bancarios y no bancarios). El programa de garantías otorgó apoyos por 19,252 mdp, principalmente a PyMEs exportadoras e importadoras y al sector turismo. Entre otros programas se encuentran el de proveedores, factoraje internacional y garantía de comercio exterior.

Cabe destacar que en 2018 apoyó a 5,190 empresas, de las cuales el 88.4% fueron pymes. Como menciona Lecuona (2016) “Bancomext ha avanzado rápidamente en la atención al segmento pyme, del que estaba completamente borrado hace unos años, aunque atiende a empresas relativamente sofisticadas que seguramente ya gozaban de una plena inclusión financiera.”

Banobras

Entre 2013 y 2018 la cartera total aumentó en 57%, al pasar de 322,237 mdp a 506,002 mdp. El 85.6% (433,485 mdp) está conformado por crédito directo y el resto por crédito inducido por programas de garantía (72,517 mdp).

Una de las principales reformas a esta institución fue la del artículo 7 de su Ley Orgánica, la cual lo faculta para otorgar garantías, entre 2013 y 2018 las garantías aumentaron en 46.3%, representando el 14.4% del crédito total otorgado.

Banobras actualmente ofrece los siguientes productos: 1) otorgamiento de crédito directo a clientes y sindicado con la banca comercial, 2) crédito inducido a través de intermediarios financieros privados, 3) programa de garantías financieras, 4)

programa de asistencia técnica, 5) administración de fideicomisos relacionados con proyectos de inversión en infraestructura y servicios públicos.

La actividad de esta institución de banca de desarrollo está dirigida a 5 líneas de negocio:

1) Estados, municipios y sus organismos

Banobras provee el 41% del financiamiento que reciben estados y municipios. En 2018 la cartera de crédito a esta línea 267,808 mdp, de los cuales el 82.1% corresponde a crédito directo y el resto a crédito inducido. En 2013 el crédito otorgado en este rubro fue de 148,465 mdp presentado un incremento de 80.3%. Regionalmente, la carta está distribuida de manera uniforme, 37% en la región sur-sureste, 36% en la región centro y 27% en la región norte. El 46% de los municipios de la cartera tienen un grado de marginación medio, alto y/o muy alto (36% media, 6% alta y 4% muy alta). (Informe anual 2018).

Promoción de infraestructura y asistencia técnica para el desarrollo y disminución de las brechas regionales.

2) Proyectos con participación privada

En este rubro la cartera se ubicó en 178,320 mdp (153,113 mdp de crédito directo y 25,207 mdp de crédito inducido). En la gráfica 3 del anexo se observa la distribución sectorial de esta cartera y el cambio en su diversificación en los últimos años, en 2018 los sectores predominantes fueron energía (31%), seguridad (20%) y carreteras (18%).

En cumplimiento con los proyectos verdes destaca el financiamiento a proyectos de energías renovables, como hidroeléctricas, parques eólicos y fotovoltaicos, entre los cuales se encuentran los siguientes: Parque fotovoltaico Puerto Libertad y el Parque eólico de San Matías.

3) Negocios Fiduciarios

Para 2018 Banobras administró y operó 215 fideicomisos con un patrimonio de 316,242 mdp, tanto públicos como privados, principalmente dedicados al sector de infraestructura. Entre ellos destacan el Fondo de desastres naturales, el Fideicomiso

de protección social (Seguro Popular) y el Fideicomiso de distribución del fondo de aportaciones múltiples para la infraestructura física educativa.

4) Fondo Nacional de Infraestructura

El fin de este fondo es apoyar la planeación, diseño y construcción de proyectos de infraestructura con rentabilidad económica o alto impacto social, principalmente en las áreas de comunicaciones, transporte, hidráulica, medio ambiente y turística. (Informe anual 2018). Banobras participa como institución fiduciaria con el objetivo de incentivar la participación privada en estos sectores. En 2018 el Fonadin autorizó recursos por 16, 645 mdp, principalmente a sectores de transporte urbano, carreteras y fondos de inversión.

5) Promoción de infraestructura

En 2017 Banobras creó la plataforma Proyectos México, cuyo objetivo es consolidar una plataforma de difusión de los principales proyectos de infraestructura y energía que están abiertos al financiamiento privado. Su importancia deriva de que anteriormente no se contaba con una ventanilla donde el sector privado pudiera consultar los proyectos donde se requiere capital privado. Sin embargo, en el informe anual 2018 no se presentan resultados sobre el alcance de esta plataforma ni información de los proyectos en los que, gracias a ella, ha participado el sector privado.

Respecto a la reforma del art 44 y en seguimiento al Pronafide 2013-2018, las acciones de sustentabilidad que ha llevado a cabo el banco son las siguientes: 1) emisión de un bono sustentable con el objetivo de financiar infraestructura, energías limpias y proyectos de agua. 2) colocación de cartera de crédito en proyectos sustentables (46,869 mdp en 2018), lo cual representa el 9.2% de la cartera total. Sobre este último punto, en el cuadro 4 del anexo se aprecia la distribución de esta cartera, el 38.4% está destinado a recuperación de desastres, el 37.5% a energía renovable y el resto se divide entre infraestructura de servicios públicos, transporte sostenible, eficiencia energética y de agua.

3.8. Indicadores financieros

Cómo último apartado, se presentan algunos indicadores básicos de las instituciones de banca de desarrollo, que permiten ampliar la visión de las características y el funcionamiento de la banca de desarrollo de manera individual, antes y después de la reforma financiera, concluyendo en los cambios que presentaron. A pesar de que el objetivo principal de estas instituciones no es el de la rentabilidad ni la capitalización, como quedo expresado en la reforma financiera, resulta relevante conocer la tendencia de estos indicadores en el periodo de estudio.

Capital

ICAP

Cuadro 11. ICAP Banca de desarrollo 2011-2019

Año	Total	Bancomext	Banobras	Bansefi	Nafin	SHF
2011	14.62	12.37	14.47	30.67	15.14	13.73
2012	14.93	14.48	14.26	25.78	16.35	12.43
2013	14.20	13.73	13.03	25.03	15.30	13.04
2014	13.97	13.06	13.91	16.67	14.62	11.55
2015	14.19	12.68	13.98	21.57	13.57	14.13
2016	15.46	19.02	13.75	18.80	13.26	14.04
2017	16.69	18.08	16.87	20.67	14.46	14.21
2018	17.52	18.79	18.33	24.51	14.52	14.52
2019	19.27	18.87	18.83	78.87	17.03	16.94

Cifras en porcentajes.

Fuente: Elaboración propia con información de la CNBV.

El índice de capitalización (ICAP) se refiere al porcentaje que representa el capital neto de una institución financiera respecto de los activos ponderados por riesgo que tiene.

Según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el Índice de Capitalización (ICAP) representa la fortaleza financiera de una institución para soportar pérdidas no esperadas por los riesgos en los que incurre. La CNBV indica que en México el ICAP mínimo es de 8.0%; sin embargo, debido a restricciones

establecidas en el cálculo de capital neto, los bancos para mantenerse sin ningún tipo de medida correctiva, deben cumplir con un nivel mínimo de 10.5%.

En el cuadro 10 se aprecia que a partir del 2013 el ICAP de todas las instituciones de banca de desarrollo ha aumentado. El ICAP total, en el periodo comprendido de 2013 a 2019 pasó de 14.20% a 19.27%, y al observar a las instituciones de manera individual se observa que, de igual manera, todas han presentado un incremento.

A pesar de que se estableció que la prioridad de las instituciones de banca de desarrollo no sería la capitalización, es importante resaltar que durante los últimos años ha fortalecido su salud financiera.

Fondeo

Respecto al fondeo de estas instituciones, se puede observar en el cuadro 5 del anexo la evolución en el monto de la captación de recursos entre el 2013 y 2019, donde se muestra un aumento en la captación total de todas las instituciones. Bansefi la aumentó en 135%, Bancomext en 110%, Nafin en 94%, Banobras en 72% y SHF en 11%.

La captación tradicional continúa siendo la preponderante en todas las instituciones, en su mayoría a través de depósitos a plazo y en menor medida con títulos de crédito emitidos. Los préstamos interbancarios y de otros organismos representan la segunda forma más importante de fondeo. Dentro de ellos, los de corto plazo aún son los predominantes, la banca múltiple es el mayor prestamista para Bancomext, Banobras y Nafin, mientras que otros organismos lo son para SHF. Respecto a los de largo plazo, en Banobras, SHF y Bansefi predominan los efectuados por otros organismos, mientras que para Nafin y Bancomext son relevantes los de la banca múltiple y otros organismos. La distribución entre los conceptos de captación no ha cambiado su constitución.

Activos

En el cuadro x se muestra el monto de activos y su composición en los años de 2013 y 2019. Se aprecia que, entre ambos periodos, la participación de la cartera de crédito ha aumentado en los activos totales de todas las instituciones de banca

de desarrollo, a excepción de Banobras, donde disminuyó en 6%. Por otro lado, la participación de las disponibilidades e inversiones en valores ha disminuido.

Cuadro 13. Activos de la banca de desarrollo 2013 y 2019

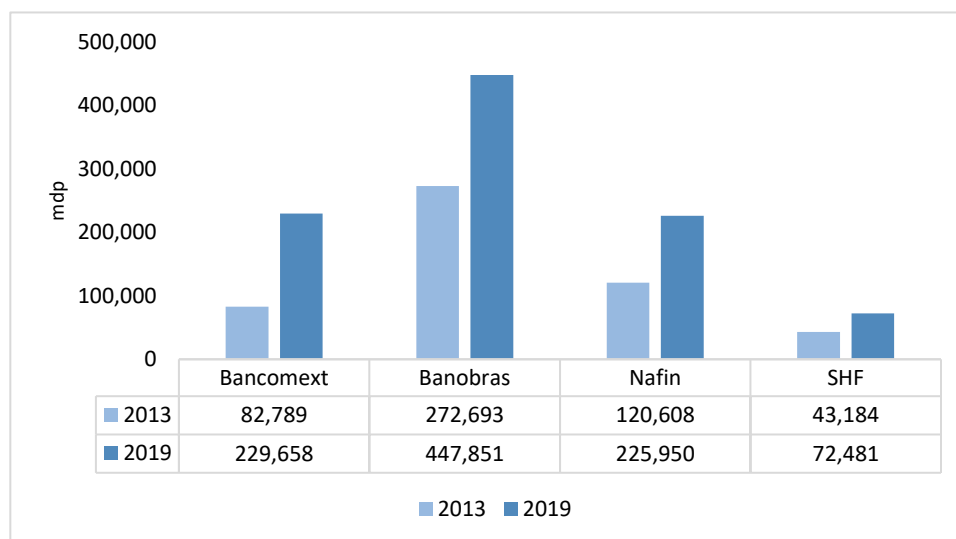
Institución	2013		2019	
Bancomext				
Activo Total	219,084	100%	414,561	100%
Disp. e inv. en valores	119,997	55%	175,469	42%
Cartera de Crédito	82,789	38%	229,658	55%
Otros	16,298	7%	9,434	2%
Banobras				
Activo Total	488,499	100%	893,906	100%
Disp. e inv. en valores	200,541	41%	410,117	46%
Cartera de Crédito	272,693	56%	447,851	50%
Otros	15,264	3%	35,938	4%
Bansefi				
Activo Total	32,406	100%	55,314	100%
Disp. e inv. en valores	29,849	92%	42,591	77%
Cartera de Crédito	498	2%	1,910	3%
Otros	2,059	6%	10,813	20%
Nafin				
Activo Total	359,290	100%	588,241	100%
Disp. e inv. en valores	223,153	62%	292,737	50%
Cartera de Crédito	120,608	34%	225,950	38%
Otros	15,529	4%	69,554	12%
SHF				
Activo Total	97,928	100%	140,017	100%
Disp. e inv. en valores	26,605	27%	55,345	40%
Cartera de Crédito	43,184	44%	72,481	52%
Otros	28,139	29%	12,191	9%

Cifras en mdp

Fuente: elaboración propia con información de la CNBV.

En la gráfica 16 se observa el crecimiento de la cartera de crédito de cada institución. Bansefi fue la institución que presentó un mayor incremento (284%), sin embargo, también presenta la menor cartera de crédito. Bancomext la incrementó en 177%, seguida de Nafin (87%), SHF (67%) y Banobras (64%).

Gráfica 16. Cartera de crédito de la banca de desarrollo 2013 -2019



Fuente: elaboración propia con información de la CNBV.

Rentabilidad

A) ROA

El ROA, que muestra la rentabilidad de los activos, del total de la banca de desarrollo ha disminuido desde 2013 de 0.44% a 0.22%. La única institución cuyo ROA ha aumentado es SHF, para el resto de las instituciones ha disminuido, y para Nafin, Bancomext y Bansefi fue negativo en 2019. Al observar el de la banca comercial (cuadro 6 del anexo) se aprecia que durante el mismo periodo aumentó de 1.30% a 1.67%.

Cuadro 13. ROA Banca de desarrollo 2011-2019

Año	Total	Bancomext	Banobras	Bansefi	Nafin	SHF
2011	0.66	0.45	0.78	0.47	0.26	1.29
2012	0.70	0.48	0.91	0.12	0.40	0.74
2013	0.44	0.55	0.78	0.18	0.54	-2.61
2014	0.54	0.58	0.70	0.12	0.49	-0.79
2015	0.29	0.29	0.39	0.19	0.34	-1.49
2016	0.33	0.21	0.19	0.31	0.29	0.20
2017	0.54	0.07	0.58	0.44	0.30	1.45
2018	0.41	0.01	0.26	0.09	0.47	1.26
2019	0.22	-0.28	0.50	-0.25	-0.41	0.73

Cifras en porcentajes.

Fuente: Elaboración propia con información de la CNBV.

B) ROE

El ROE, retorno sobre el capital, del total de la banca de desarrollo también disminuyó entre 2013 y 2019 de 5.47% a 2.57%. SHF es la única institución que aumentó su ROE durante el periodo, las demás lo disminuyeron, y al igual que con el ROA, Nafin, Bancomext y Bansefi presentaron un resultado negativo en 2019. Al observar el de la banca comercial (cuadro 6 del anexo) se aprecia que durante el mismo periodo aumentó de 12.59% a 15.48%.

Cuadro 14. ROE Banca de desarrollo 2011-2019

Año	Total	Bancomext	Banobras	Bansefi	Nafin	SHF
2011	8.35	7.76	11.12	7.54	4.62	6.76
2012	8.85	8.94	12.26	2.25	7.10	3.86
2013	5.47	8.49	11.77	3.70	8.22	-13.74
2014	6.96	8.41	10.63	4.17	7.03	-4.94
2015	3.87	4.26	6.19	4.57	5.13	-10.25
2016	4.53	3.29	3.09	6.55	5.07	1.22
2017	7.19	1.03	9.09	8.58	5.07	8.15
2018	5.28	0.17	4.14	1.81	7.32	6.54
2019	2.57	-3.49	7.26	-4.38	-5.84	4.13

Cifras en porcentajes.

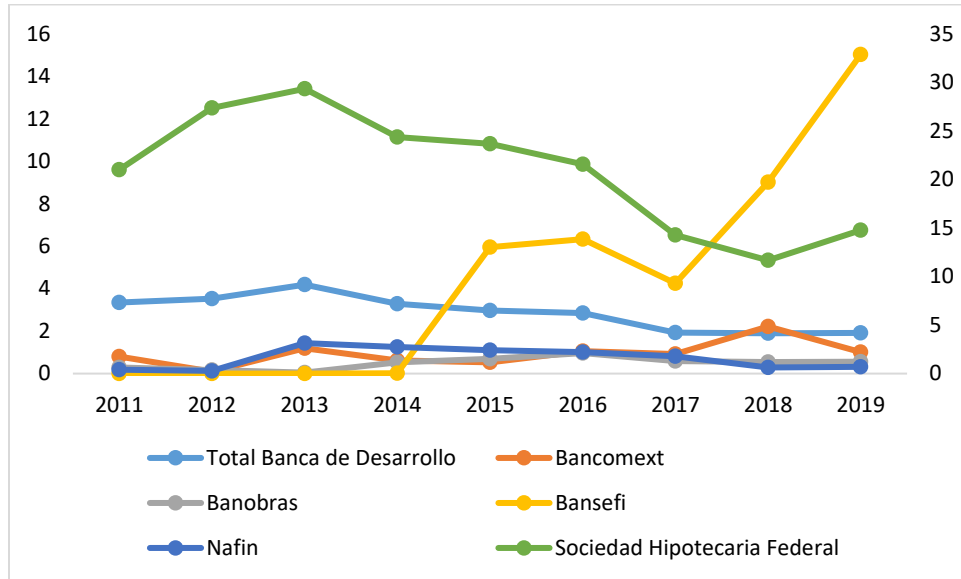
Fuente: Elaboración propia con información de la CNBV.

IMOR

La gráfica 17 muestra el índice de morosidad de las instituciones de banca de desarrollo. A 2019, Bansefi presenta el mayor índice de morosidad (15%), seguido de SHF (14.77%), sin embargo, este ha mostrado una tendencia decreciente desde 2011, cuando se encontraba en 21% y del punto máximo (29.34%) mostrado en 2013. Nafin, Bancomext y Banobras no muestran incrementos significativos en este índice, llegando al final de este periodo con niveles de 0.32%, 1.01% y 0.55 respectivamente.

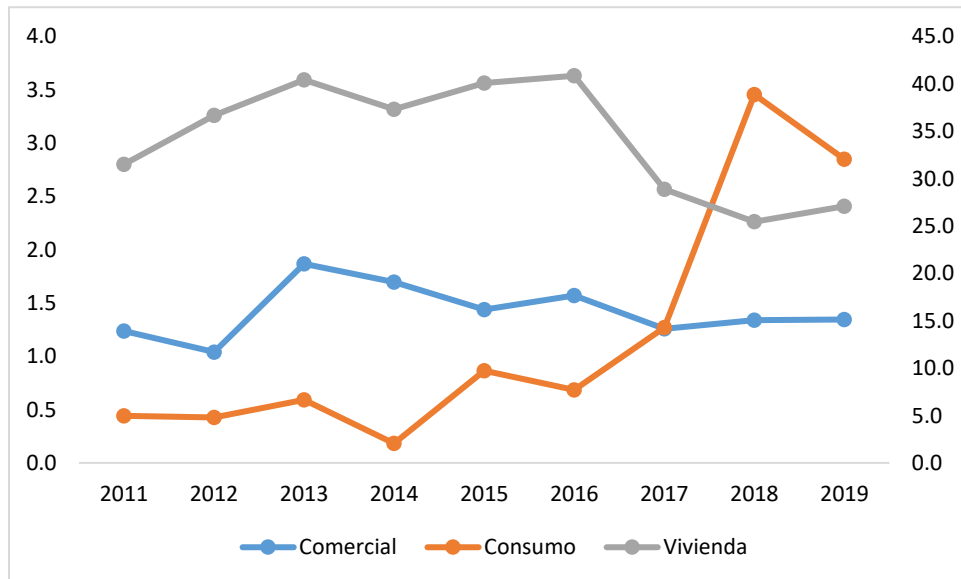
En comparación con el IMOR total la banca comercial (cuadro 6 del anexo), la banca de desarrollo muestra cifras con mayor salud financiera. Entre 2011 y 2019 el índice de morosidad de la banca comercial pasó de 2.45% a 2.20%, mientras el del total de instituciones de banca de desarrollo disminuyó de 3.34% a 1.91%.

Gráfica 17. IMOR Banca de desarrollo 2011-2019



Cifras en porcentajes.
Fuente: Elaboración propia con información de la CNBV.

Gráfica 18. IMOR total por tipo de cartera 2011-2019



Cifras en porcentajes.
Fuente: Elaboración propia con información de la CNBV.

En la gráfica 18 se muestra el índice de morosidad del total de la banca de desarrollo por tipo de cartera. La cartera de vivienda es la que mayor IMOR presenta, al ser este de 27.08% 2019, ello va en línea con el de SHF que se presentó anteriormente y de igual manera presenta una tendencia decreciente, desde un nivel de 31.52% en 2011. La cartera de consumo es la que mayor crecimiento muestra en este indicador financiero, al incrementar de 0.44% en 2011 a 2.85% en 2019, esta tendencia va de acuerdo con IMOR de Bansefi. Por otro lado, la cartera comercial, integrada principalmente por Nafin, Bancomext y Banobras presentó un aumento mínimo de 1.24% a 1.35%.

Liquidez

La CNBV proporciona una razón de liquidez, al dividir los activos líquidos entre los pasivos líquidos, con el objetivo de conocer cuantos activos posee cada institución para hacer frente a sus obligaciones en el corto plazo. Como se observa en el cuadro 15, tanto Bancomext como Banobras, Bansefi y Nafin han mejorado su razón de liquidez a partir de la reforma financiera, la única institución que la disminuyó significativamente fue SHF.

Cuadro 15. Liquidez de la banca de desarrollo 2013-2019

Bancomext		Banobras		Bansefi		Nafin		SHF	
2019	2013	2019	2013	2019	2013	2019	2013	2019	2013
106.49	63.46	155.40	42.74	167.32	161.90	392.79	261.04	185.51	492.98

Fuente: elaboración propia con información de la CNBV.

Administración y operación

En el cuadro 16 se muestra una comparación del número de sucursales y el número de empleados de cada institución entre 2013 y 2019. Se puede apreciar que únicamente Bansefi y Nafin aumentaron su número de sucursales, en 45 y 2 respectivamente. Respecto al número de empleados, Bancomext los aumentó en 62, Banobras en 21, Bansefi en 211, Nafin en 23 y SHF redujo 4 posiciones.

Cuadro 16. Sucursales y empleados de la banca de desarrollo 2013-2019

	Bancomext		Banobras		Bansefi		Nafin		SHF	
	2019	2013	2019	2013	2019	2013	2019	2013	2019	2013
Sucursales	3	3	32	32	538	493	8	6	1	1
Núm. Empleados	565	503	1,030	1,009	2,598	2,387	977	954	437	441

Conclusiones

La banca de desarrollo constituye una institución fundamental en la economía, otorgar recursos hacia actividades estratégicas y sectores que no reciben financiamiento por parte del sector privado, impactando de manera positiva en el desarrollo de pymes y sectores económicos, así como en los niveles de inversión, producto y empleo.

La hipótesis del presente trabajo es que la reforma financiera a las instituciones de banca de desarrollo no ha sido capaz de cumplir con su objetivo de otorgar más crédito y que este sea más barato, y que no ha logrado canalizar el financiamiento hacia los sectores prioritarios y hacia pequeñas y medianas empresas.

En primer lugar, se estudió la teoría económica que sustenta el papel de la banca de desarrollo en la economía, distinguiendo entre dos corrientes económicas, la ortodoxa, sustentada en la teoría neoclásica y la heterodoxa, que considera la teoría keynesiana. Se apreció que, en la primera, la función que cumplen este tipo de instituciones es la actuar como intermediarios para corregir fallas en el mercado financiero. Por otro lado, en la segunda, se le otorga a la banca de desarrollo un papel más relevante, al otorgar crédito influye directamente en la inversión, y por lo tanto, en la demanda agregada, impactando en el nivel de producto y empleo de la economía.

Se estudió la historia de la banca de desarrollo desde la década de 1930 hasta el año 2013. Se analizó el papel fundamental que desempeñó entre 1930 y 1980, en el cual participó activamente en el proceso de industrialización y en el financiamiento de sectores estratégicos en la economía mexicana, posterior a la década de 1980, bajo el cambio de modelo económico, comenzó su debilitamiento y le fue otorgado un rol destinado únicamente a la operación en el segundo piso. Después de décadas con una baja participación de las instituciones de banca de desarrollo en la economía y en el sistema financiero, y con una operación principalmente prudencial, en 2014 entró en vigor la reforma financiera, que, entre otros aspectos, recupera el papel de la banca de desarrollo como un instrumento clave para el

desarrollo. A través de la flexibilización del marco regulatorio que la rige busca que se deje atrás la política conservadora de otorgamiento de crédito que mantuvo los últimos años y sea capaz de canalizarlo hacia los sectores que no lo reciben por parte del sector privado o complementar los productos que este ofrece, desempeñando un papel que pretende corregir las fallas del mercado de crédito.

Para apreciar los impactos que la reforma financiera ha tenido en el funcionamiento de la banca de desarrollo se analizaron diferentes aspectos de su operación, distinguiendo su comportamiento y características en un periodo previo (2006-2013) y otro posterior a la entrada en vigor de la reforma (2014-2019). Entre los factores estudiados se encuentran los activos, la cartera de crédito, el tipo de financiamiento ofrecido, los sectores a los que se ha destinado, las tasas activas que ofrece y sus indicadores financieros; de igual manera se analizó del lado de la demanda de crédito con la encuesta coyuntural del mercado crediticio. A continuación, se presentan los principales resultados del presente trabajo.

A partir de la reforma financiera a la banca de desarrollo se observa un aumento sustancial en los activos de la banca de desarrollo, tanto en monto como en porcentaje respecto al PIB, lo último cobra mayor relevancia después de décadas en las que se mantenía con tendencia decreciente. Sin embargo, dentro de su composición continúan predominando las disponibilidades e inversiones en valores, mientras que la cartera de crédito se mantiene en niveles previos a la reforma financiera. Si bien ha aumentado el balance total y con ello la cartera de crédito, aún es una banca de desarrollo enfocada a la participación en el mercado financiero mediante la compra y venta de títulos financieros.

En la cartera de crédito total se aprecia un aumento significativo, lo cual muestra que la reforma sí ha derivado en un aumento del crédito otorgado por las instituciones de banca de desarrollo, siendo visible tanto en monto como en porcentaje respecto al PIB. Banobras es la institución con la mayor cartera de crédito, seguida de Nafin, Bancomext, SHF, Banjército y Bansefi.

Respecto a la distribución de la cartera por sector económico, se aprecia un aumento del crédito al sector privado no financiero, principalmente al sector

terciario, mientras en el primario ha disminuido y en el secundario se ha mantenido estable. La participación del sector financiero y el público ha disminuido en proporción pequeña.

Al analizar la cartera por el tipo de financiamiento otorgado, se distinguió en primer lugar el crédito directo, que incluye el crédito de primer y segundo piso. La banca de desarrollo, en general, ha aumentado el otorgamiento de crédito en el segundo piso. A excepción de Banobras, que opera únicamente en el primer piso y Bancomext, que, en su mayoría opera en él, en las demás instituciones predomina la operación de segundo piso. Esta operación se realiza mediante intermediarios financieros y la banca de desarrollo no está directamente relacionada con las actividades a las que se destinan los créditos, por lo que resulta cuestionable si en verdad se están destinando recursos a los sectores objetivo. En segundo lugar, se analizó el crédito total, que considera el crédito directo y el crédito impulsado por programas de garantía. Se aprecia que en todas las instituciones de banca de desarrollo predomina la cartera directa sobre el crédito impulsado a través de garantías, y que este último ha disminuido en el periodo posterior a la reforma financiera. Al analizar el crecimiento de la cartera de crédito total de manera individual se aprecia que Bancomext y Bansefi son las que ha presentado un mayor incremento, seguidas de Nafin, SHF y Banobras.

Uno de los objetivos de la reforma financiera es el otorgamiento de mayor crédito a menor costo, ya que las tasas activas de las instituciones financieras representan una limitante para el acceso al crédito. Se observó que, posterior a la reforma financiera, el crédito otorgado por la banca de desarrollo es más barato, tanto en comparación con el ofrecido por la banca comercial, como en comparación con el nivel de tasas previos a la reforma y su correspondiente contexto macroeconómico. Aunque de manera absoluta no presentan una variación significativa, al introducir el análisis del spread entre las tasas activas y la tasa de referencia de Banco de México, se observa un rango menor de puntos básicos en el periodo posterior a la reforma, mostrando que el crédito es significativamente más barato de acuerdo al contexto económico prevaleciente.

Al apreciar los indicadores financieros, se aprecia que la rentabilidad no ha sido una de las prioridades en los años recientes, tanto el ROA como el ROE han disminuido. El índice de morosidad muestra un ligero decremento y es menor que el del total de la banca comercial. A pesar de que se estableció que la prioridad de las instituciones de banca de desarrollo no sería la capitalización, es importante resaltar que durante los últimos años ha fortalecido su salud financiera, el ICAP total y el de cada institución aumentaron en el periodo posterior a la reforma.

Por el lado de la demanda de crédito por parte de las empresas, se analizó la Encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio de Banco de México, haciendo énfasis en las fuentes de financiamiento, destino de nuevos créditos bancarios y factores limitantes para solicitar nuevos créditos. Se estudió la totalidad de las empresas, y se realizó una distinción por su tamaño, entre micro, pequeñas y medianas empresas y grandes empresas, observando que no hay diferencias significativas entre ambos tamaños de empresa en cuanto a los resultados de la encuesta.

Aunque el papel de la banca de desarrollo aumentó ligeramente, los proveedores continúan siendo las principales fuentes de financiamiento. Aumentó el porcentaje de empresas con nuevos créditos bancarios, destinados principalmente a capital de trabajo, inversión y reestructuración de pasivos. Asimismo, ha disminuido el porcentaje de empresas que no recibieron nuevos créditos, los factores limitantes para solicitar créditos continúan siendo los mismos que en el periodo previo a la reforma, entre los más citados se encuentran la situación económica, las tasas de interés, los montos exigidos como colateral y las condiciones de acceso al crédito bancario. De lo anterior deriva que, a pesar del aumento del crédito por parte de la banca de desarrollo, aún ocupa un lugar secundario en el financiamiento a empresas y se pone en duda el papel que juega como garante de colaterales y sobre su actuación eficiente como banca de segundo piso para que las empresas puedan acceder a créditos otorgados por intermediarios financieros y las condiciones de acceso a este no sean un impedimento. Ello sin dejar de lado los problemas estructurales de la economía mexicana y la situación económica que

ellos traen consigo, siendo el primer factor limitante de las empresas al solicitar un crédito.

En cuanto a los programas y productos específicos que cada institución de banca de desarrollo ofrece, Nafin ha desarrollado nuevos programas contemplando la equidad de género e inclusión financiera a jóvenes, el desarrollo regional y la promoción sustentabilidad, la mayoría de su cartera está destinada a pequeñas y medianas empresas y opera principalmente en el segundo piso. Bancomext ha incrementado significativamente el crédito a Pymes y cuenta con una cartera diversificada entre distintos sectores estratégicos. Banobras, dentro del rubro de estados y municipios, ha atendido una mayor cantidad de sitios con cierto grado de marginación, y ha participado en proyectos con participación público privada, financiamiento de proyectos de energías renovables y proyectos verdes, además, a partir de la reforma financiera introdujo un programa de garantías.

A pesar del aumento de la cartera de crédito de la banca de desarrollo, aún se mantiene lejos de los niveles que alcanzó en el periodo anterior a la década de 1990. La banca de desarrollo debe continuar con la tendencia positiva en el otorgamiento de crédito. Debe profundizar en el análisis y diagnóstico de las necesidades de MiPymes y los diferentes sectores económicos, para poder crear programas y productos adecuados. Estos deberán atender la perspectiva de género, inclusión de población joven y comunidades indígenas, asimismo, deberán enfocarse en la innovación, creación de patentes, derechos de propiedad industrial y estar distribuidos de manera más heterogénea a lo largo del país. Lo anterior también debería verse reflejado del lado de la demanda de crédito.

Una línea de investigación interesante que se desprende del presente trabajo es un análisis comparativo de la banca de desarrollo mexicana posterior a la reforma financiera con la banca de desarrollo de otras economías en desarrollo. Es relevante conocer sus políticas y alcances, casos de éxito, la forma en la que operan, sus indicadores financieros, la cartera de crédito que poseen y los sectores a los que otorgan financiamiento, con el objetivo de enriquecer las recomendaciones a la banca de desarrollo del país.

Considero que es importante no volver a situar a la banca de desarrollo en un lugar secundario. En el último Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) apenas y se le menciona y no se le ha otorgado ningún papel relevante para la economía mexicana ni para el financiamiento de los diferentes sectores. A lo largo de la historia la banca de desarrollo ha probado ser un instrumento que contribuye de manera positiva a la economía y la recuperación de su rol es muy reciente, como para volver a dejarlo atrás. Por otra parte, ante la crisis económica derivada del COVID-19, el papel de la banca de desarrollo se vuelve aún más relevante, por el papel contra cíclico que puede desempeñar.

Por último, considero fundamental implementar un instrumento de evaluación para estas instituciones. Es importante desarrollar herramientas e instrumentos metodológicos que vuelvan medible el impacto de la cartera y los programas de las instituciones de banca de desarrollo en el desarrollo económico y en el de los diferentes sectores en el país. Ello permitirá conocer con mayor profundidad el cumplimiento de los objetivos, identificar las problemáticas presentes y enfocar los programas y políticas a atender de manera más concreta a los sectores objetivo.

Anexo

Capítulo 2

Cuadro 1. Cartera de crédito total de la banca de desarrollo 2000-2013

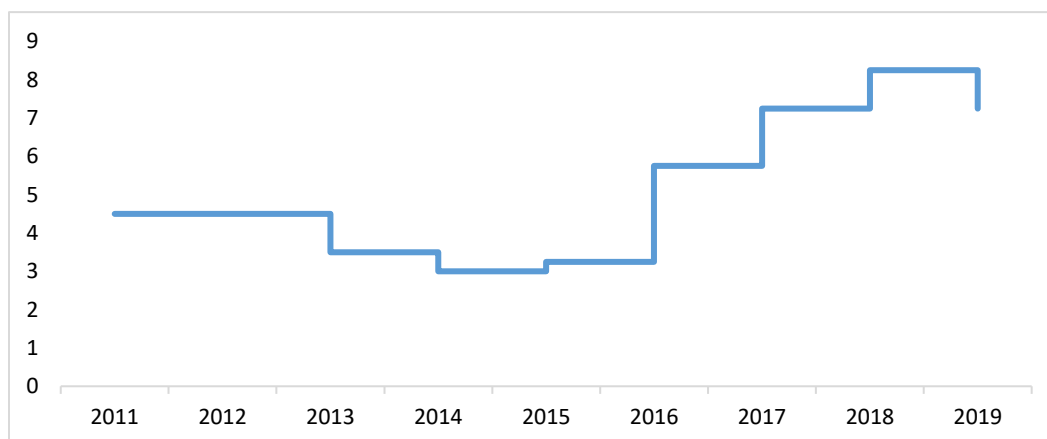
Cartera de Crédito Total								
	Nacional	Banobras	Bancomext	SHF	Banjército	Bansefi	Banrural	Total
2000	171,414.54	128,152.13	67,634.69	-	2,111.55	-	14,031.86	383,344.77
	44.72%	33.43%	17.64%	-	0.55%	-	3.66%	100%
2006	117,032.76	83,057.30	58,336.39	45,000.97	3,754.85	0.07	-	307,182.34
	38.10%	27.04%	18.99%	14.65%	1.22%	0.00%	-	100%
2013	120,607.58	272,693.22	82,788.99	70,978.35	20,245.04	497.85	-	567,811.04
	21.24%	48.03%	14.58%	12.50%	3.57%	0.09%	-	100%

Elaboración propia con datos de la CNBV.

Cifras en millones de pesos.

Capítulo 3

Gráfica 1. Tasa de referencia Banco de México 2011-2013.



Elaboración propia con información de Banxico.

Cifras en porcentajes.

Cuadro 2. Resultados de la encuesta coyuntural del mercado crediticio 2013 y 2019.

Tipo de empresa	Hasta 100 personas		Más de 100 personas		
	Año	2013	2019	2013	2019
Total empresas 1/		89.4	85.6	89.2	85.4
Fuentes de financiamiento 2/					
Proveedores		82.0	78.0	86.7	74.7
Banca comercial		29.8	19.5	39.9	42.8
Banca extranjera		4.2	2.7	6.3	7.3
Oficina matriz		17.1	16.5	35.2	25.3
Banca de desarrollo		3.6	4.2	6.0	7.6
Emisión de deuda		0.0	0.4	2.6	4.8
Empresas con nuevos créditos bancarios 3/		14.6	15.9	28.0	30.6
Capital de trabajo		86.1	62.3	78.3	75.7
Reestructuración de pasivos		6.6	11.9	5.6	15.4
Operaciones de comercio exterior		14.5	0.0	4.1	2.0
Inversión		4.5	16.1	23.1	20.9
Otros propósitos		0.5	5.5	4.0	0.5
Empresas que no recibieron nuevos créditos bancarios		85.4	84.1	72.0	69.4
Factores limitantes para solicitar créditos					
Situación económica		58.7	52.5	45.6	47.6
Acceso a apoyo público		36.6	44.1	30.4	33.9
Ventas y rentabilidad de la empresa		51.5	45.8	32.3	37.1
Capitalización de la empresa		38.7	42.5	24.3	30.6
Historial crediticio		33.7	33.2	21.1	26.5
Disposición de los bancos a otorgar crédito		46.5	39.3	28.5	33.7
Dificultades para el pago de deuda vigente		34.8	33.4	21.6	29.0
Tasas de interés		48.7	53.6	34.9	43.0
Condiciones de acceso al crédito bancario		44.1	46.4	33.6	37.1
Montos exigidos como colateral		47.3	49.5	29.8	41.6

Elaboración propia con información de Banxico.

Cifras en porcentaje de empresas

1/ Muestra con cobertura nacional de por lo menos 450 empresas. La respuesta es voluntaria y confidencial.

2/ La suma de los porcentajes puede ser superior a 100 ya que las empresas pueden elegir más de una opción.

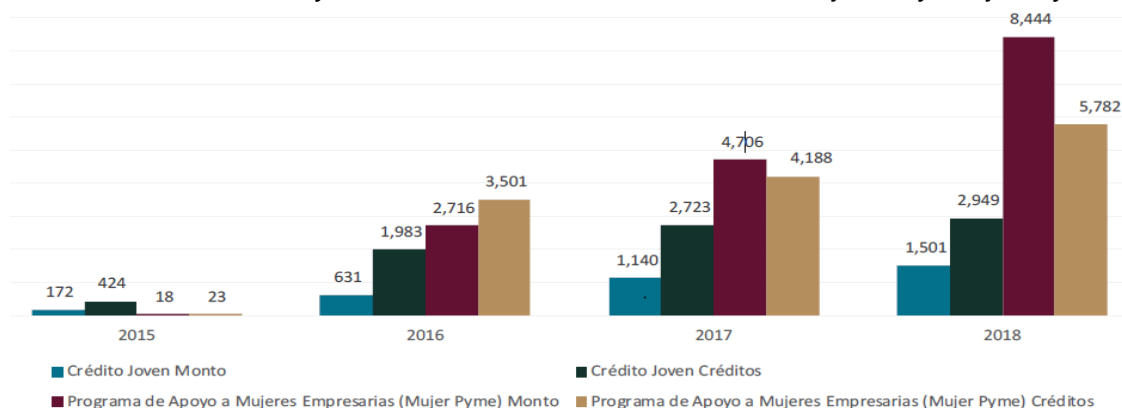
3/ El mercado de crédito bancario incluye la banca comercial, la banca de desarrollo y la banca domiciliada en el extranjero.

Cuadro 3. Distribución regional del monto de créditos y número de créditos de Nafin 2018.

Región	Monto del crédito		Número de empresas	
	mdp	% del total	Empresas	% del total
Norte	134,767	24.3%	104,219	20.5%
Centro Occidente	85,501	15.4%	103,661	20.4%
Centro	288,237	52.1%	193,017	37.9%
Sur-sureste	44,237	8.2%	108,353	21.3%
Total	552,742	100.0%	509,250	100.0%

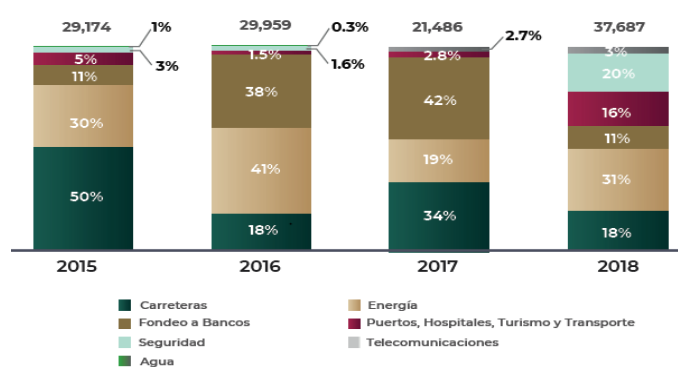
Elaboración propia con información del Informe Anual de Nafin, 2018.

Gráfica 2. Monto y número de acreditados de Crédito joven y Mujer Pyme.



Fuente: Informe Anual de Nafin, 2018.

Gráfica 3. Banobras: distribución de la cartera de crédito de proyectos con participación privada 2015-2018



Cuadro 4. Banobras: saldo de la cartera de crédito de proyectos sustentables 2018

Sectores Sustentables	Saldo (mdp)	Porcentaje
Infraestructura Básica Asequible	20	0.0%
Infraestructura de Servicios Públicos	3,969	8.5%
Recuperación de Desastres	17,974	38.4%
Transporte Sostenible	2,838	6.1%
Energía Renovable	17,564	37.5%
Eficiencia Energética	519.1	1.1%
Eficiencia del Agua y Manejo de Aguas Residuales	3,784	8.1%
Prevención y Control de la Contaminación	200	0.4%
Total	46,869	100.0%

Nota: Las sumas pueden variar por redondeo. La cartera considerada en los bonos sustentables es una porción de este saldo, dado que debe cumplir requisitos adicionales.

Cuadro 5. Captación de la banca de desarrollo 2013-2019

	Bancomext		Banobras		Bansefi		Nafin		SHF	
	2019	2013	2019	2013	2019	2013	2019	2013	2019	2013
Captación Total	224,254	107,005	451,558	262,466	24,193	10,313	291,747	150,277	80,200	72,428
Captación Tradicional	170,839	72,586	417,303	232,679	23,043	10,313	258,665	133,396	47,391	29,085
Depósitos de Exigibilidad Inmediata	0	0	0	0	15,299	6,028	0	0	0	0
Depósitos a Plazo	126,867	54,865	355,136	170,788	7,745	4,285	145,441	108,913	28,380	20,297
Del Público en General	0	0	0	0	7,745	4,285	0	0	0	0
Mercado de Dinero	126,041	54,103	355,136	170,788	0	0	145,441	108,913	27,892	19,811
Fondos Especiales	826	762	0	0	0	0	0	0	488	486
Títulos de Crédito Emitidos	43,972	17,721	62,167	61,891	0	0	113,224	24,482	19,010	8,788
Bonos Bancarios	18,954	0	6,424	5,169	0	0	33,581	12,891	0	0
Certificados Bursátiles	25,018	17,721	55,743	35,338	0	0	65,817	11,591	19,010	8,788
Otros	0	0	0	21,384	0	0	13,826	0	0	0
Préstamos Interbancarios y de Otros	53,415	34,419	34,256	29,786	1,150	0	33,082	16,882	32,810	43,343
De Exigibilidad Inmediata	2,729	2,119	1,050	784	0	0	8,669	5,193	392	0
De Corto Plazo	33,133	29,411	14,592	10,791	1	0	11,319	5,114	6,952	2,461
Banxico	0	0	9,012	6,012	0	0	0	0	0	0
Banca Múltiple	20,799	27,703	0	654	0	0	5,246	1,253	0	0
Banca de Desarrollo	8,339	501	4,057	654	0	0	0	28	1,585	1,243
Fideicomisos Públicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros Organismos	2,857	1,121	1,473	2,363	1	0	6,065	2,299	5,144	1,027
Como Agente del Gobierno Federal	1,136	86	0	12	0	0	0	0	167	141
Del Gobierno Federal	0	0	50	1,095	0	0	9	1,535	57	49
De Largo Plazo	17,554	2,889	18,613	18,212	1,149	0	13,094	6,574	25,466	40,882
Banxico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Banca Múltiple	11,698	1,469	0	0	0	0	4,205	1,126	0	0
Banca de Desarrollo	0	80	0	0	0	0	0	70	0	0
Fideicomisos Públicos	0	0	0	0	300	0	0	0	0	0
Otros Organismos	5,723	93	18,166	15,146	849	0	8,889	4,473	24,234	38,928
Como Agente del Gobierno Federal	133	1,247	0	14	0	0	0	0	916	1,448
Del Gobierno Federal	0	0	447	3,052	0	0	0	904	316	506

Fuente: elaboración propia con información de la CNBV.

Cuadro 6. Indicadores financieros de la banca comercial (%).

Banca comercial				
Año	Tasa activa	IMOR	ROA	ROE
2011	12.47	2.45	1.30	12.59
2012	13.55	2.53	1.46	13.96
2013	13.47	3.36	1.66	15.39
2014	12.11	3.13	1.34	12.85
2015	11.68	2.60	1.32	12.48
2016	12.27	2.15	1.31	12.65
2017	12.56	2.15	1.59	15.23
2018	14.16	2.11	1.68	16.01
2019	13.50	2.20	1.67	15.48

Elaboración propia con información de la CNBV

Bibliografía

- ALIDE. (2018). *Banca de desarrollo, retos del presente y desafíos del futuro*. Lima: ALIDE.
- Anaya, M. (2007). La banca de desarrollo en México. *Financiamiento del desarrollo*, 5-65.
- Arés, M. (2007). *El estado empresario: Nacional Financiera durante la industrialización por sustitución de importaciones (1934-1994)*.
- Avedaño, O. (2010). *El Sistema Financiero Internacional*. Ciudad de México: Porrúa-ITESM.
- Ayala, J. (2000). *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bancomext. (2013). *Informe anual 2013*. México.
- Bancomext. (2018). *Informe anual 2018*. México.
- Banobras. (2013). *Informe anual 2013*. México.
- Banobras. (2018). *Informe anual 2018*. México.
- Calva, J. (2007). *Financiamiento del crecimiento económico*. Ciudad de México: Porrúa.
- Clavellina, J. (2013). Crédito bancario y crecimiento económico en México. *Economía Informa*, 14-36.
- CNBV. (2012). *Basilea III en México*. México: CNBV.
- CNBV. (s.f.). *Ley de Instituciones de Crédito*.
- Concha, E. (2009). Reforma financiera y la banca de desarrollo: Nafin y Bancomext. *Economía Informa*, 56-72.
- Cotler, P. (2001). *Retos y dilemas de la Banca de Desarrollo en México: el caso de Nacional Financiera*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Cotler, P. (2008). *La oferta de financiamiento para las micro y pequeñas empresas en México*.
- De la Cruz, J., & Veintimilla, V. (2013). *Banca de desarrollo y crecimiento económico en México, la necesidad de una nueva estrategia*. Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung México.
- De la Vega, M., Santoyo, V., Muñoz, M., & Reyes, J. (2014). Cobertura financiera de la banca de desarrollo para el sector rural de México: FIRA y Financiera Rural. *Estudios Sociales*, 227-248.
- Fajnzylber, F. (1983). *Industrialización trunca en América Latina*. Ciudad de México: Nueva Imagen.
- Fernández, P. (2014). *La aplicación de los acuerdos de Basilea a la banca de desarrollo en México*. México: ITESM.

- Girón, A., & Levy, N. (2005). *México: los bancos que perdimos. De la desregulación a la extranjerización del sistema financiero*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, UNAM.
- Guillén, H. (2013). México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. *Comercio Exterior*, 34-60.
- Gutierrez, E., Rudolph, H., Homa, Theodore, & Enrique, B. (2011). *Development Banks, role and mechanisms to increase their efficiency*. The World Bank.
- Hernández, J., Domínguez, M., Huerta, A., & Degadillo, M. (2016). *Análisis de la reforma financiera*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.
- Huidubro, A. (2012). Diferencias entre la banca comercial y la banca de desarrollo mexicanas en el financiamiento bancario a empresas. *Gestión y Política Pública*, 515-564.
- Huidubro, M. (2012). Breve historia de la banca de desarrollo mexicana. *Análisis económico núm.65*, 171-206.
- Ibarra, J. (2015). *Macroeconomía 3. Notas de clase*. Ciudad de México.
- IMCO. (2014). *La reforma financiera y los riesgos de crédito*. México: IMCO.
- Keynes, J. (1930). *Tratado sobre el dinero*. Inglaterra: Síntesis.
- Keynes, J. (1936). *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Keynes, J. (1937). The ex ante theory of the interest rate. *The Economic Journal.*, 663-669.
- Lecuona, R. (2016). Promoción de finanzas incluyentes mediante prácticas innovadoras de la banca de desarrollo. El caso de las pymes en México. *Financiamiento para el desarrollo*, 5-39.
- Leucona, R. (2009). El financiamiento a las pymes en México, 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo. *Financiamiento del desarrollo* , 5-49.
- Levine, R. (2005). Finance and Growth: Theory and Evidence. En S. D. Philippe Aghion, *Handbook of Economic Growth* (págs. 866-934). Cambridge: Elsevier North Holland.
- Levy, N. (2001). *Cambios institucionales del sector financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión*. Ciudad de México: Facultad de Economía, UNAM.
- Levy, N. (2009). La nueva estructura financiera y la disponibilidad de de financiamiento de la economía mexicana. *Economía Informa núm.361*, 7-24.
- Levy, N. (2013). *Dinero, estructuras financieras y financiarización, un debate teórico institucional*. México: Itaca.
- Levy, N. (2013). Reforma financiera y banca de desarrollo: créditos o ilusiones. *Economía Informa núm. 382*, 3-17.
- Levy, Y., Micco, A., & Panizza, U. (2004). *¿Es conveniente la banca estatal? El papel de los bancos estatales y de desarrollo*. BID.

- Mántey, G. (1997). *Lecciones de economía monetaria*. México: UNAM.
- Marichal, C. (2004). El papel de la banca de desarrollo en México. *Revisa de comercio exterior*, 814.
- Marichal, C. (2011). La banca de desarrollo en América Latina. En M. Rougier, *La banca de desarrollo en América Latina: luces y sombras en la industrialización en la región* (págs. 9-22). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J. C., & Ros Bosch, J. (2010). *Desarrollo y Crecimiento en la economía mexicana*. México: FCE.
- Moreno-Brid, J. C., Pérez, E., & Valdez, L. (2018). Changing challenges in the modernization of Development Banks in Latin America: The case of Nacional Financiera, Mexico's key Development Bank. En S. Griffith-Jones, & J. A. Ocampo, *The future of National Development Banks* (pág. 4). Oxford: Oxford University Press .
- Morfín, A. (2009). Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México). *Financiamiento del desarrollo*, 5-51.
- Nacional Financiera . (2018). *Informe anual 2018*. Ciudad de México.
- Nacional Financiera. (2013). *Informe anual 2013*. Ciudad de México.
- NacionalFinanciera. (2014). *La reforma financiera comentada*. Ciudad de México.
- Ochoa, G. G. (2010). La banca de fomento en el financiamiento de la economía mexicana. En N. Levy, & G. Mántey de Anguiano, *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)* (págs. 45-74). Ciudad de México: Plaza y Valdés S.A de C.V.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1989-1994,1995-2000, 2000-2006, 2007-2012, 2013-2018, 2019-2024*. (s.f.).
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. (2007). Ciudad de México.
- Pronafide 1997-2000, 2002-2006, 2008-2012, 2013-2018*. (s.f.).
- Rojas, M. (2009). La banca de desarrollo en México 1940-2009 ¿instrumento para el desarrollo? *Economía Informa*, 68-79.
- SHCP. (1989). *Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico*. Ciudad de México.
- SHCP. (2014). *Reforma Financiera*.
- Solís, L. (1997). *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*. México: Siglo XXI.
- Studart, R. (1995). *Investment finance in economic development*. Londres: Routledge.
- Studart, R. (2005). Estado, mercados y financiamiento del desarrollo: algunas cosideraciones teóricas preliminares sobre el papel de los bancos de desarrollo. En G. M. Levy, *50 años por fin*. UNAM.
- Tello, C. (2014). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. Ciudad de México: UNAM.

Titelman, D. (2003). La banca de desarrollo y el financiamiento productivo. *Financiamiento del desarrollo, CEPAL*, 15.

Weiss, S. &. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*, 393-410.

Werner, M. (2009). *intervención en el Foro: "Una banca de desarrollo para el crecimiento económico y la generación de empleo" organizado por el Comité de Competencia del Senado de la República de la LXI Legislatura Federal 9 y 29 de septiembre de 2009.*