

# FALLAS DEL MERCADO Y BANCA DE DESARROLLO

MARÍA IRMA MANRIQUE\*

## INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los setenta del siglo XX, en el marco de la recesión-inflación (estanflación) mundial, en México estaban aflorando las deficiencias estructurales de la estrategia de desarrollo y que se expresaron con contundencia en las crisis de 1976 y 1982. Los efectos fueron múltiples en una etapa de ostensible inestabilidad económica y financiera, caracterizada por una alta inflación, caída de los ingresos fiscales y de las reservas internacionales; dolarización de la economía y crisis devaluatorias. Las reformas estructurales que se instrumentaron<sup>1</sup> fueron el contexto para llevar a cabo políticas conocidas como de *primera generación*, mediante las cuales se impulsó *la reducción de la intervención estatal y con ello coadyuvar a la disminución de las distorsiones que interfieren con la eficiencia de los mecanismos de mercado*.<sup>2</sup> Las reformas de “segunda generación” incluyen la desregulación, la privatización, así como mayor apertura, que estimularon un mayor movimiento internacional de capitales, lo que influyó decisivamente en la modificación del sistema financiero mexicano, en su transformación institucional y una rápida innovación, que se expresó básicamente en diversos instrumentos financieros y bancarios que configuraron —durante las siguientes tres décadas— un nuevo modelo de financiamiento bajo el liderazgo de los inversionistas institucionales, que empezaron a operar fundamentalmente en el mercado de valores.

La crisis mexicana que se profundiza en los años ochenta, llevó a la economía a la adopción de políticas de estabilización y cambio estructural que aseguraron la viabilidad y el retorno de los créditos del Fondo Monetario

\* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

<sup>1</sup> A partir de las negociaciones de la deuda externa.

<sup>2</sup> Se impulsan las finanzas públicas “sanas” y una estabilización macroeconómica.

Internacional y del Banco Mundial. Los cambios que se inician en esa década estaban encaminados a impulsar un nuevo modelo económico basado en las libres fuerzas del mercado, el repliegue del Estado en la economía y políticas de desregulación, disciplina fiscal, control de la inflación y de apertura comercial y financiera de la economía. El Estado pone en marcha una política económica para *construir la economía de mercado*. Los programas económicos seguidos se instrumentaron conforme al Consenso de Washington, y han tenido justamente como objetivo la *reducción de la participación del Estado en la economía*, la eliminación de las fuentes de desequilibrios macroeconómicos y el fortalecimiento del marco que regula y supervisa las actividades del sector privado; favoreciendo al mismo tiempo, las políticas de consolidación de monopolios y oligopolios privados que hegemonizaron la acumulación de capital. Los préstamos que concedió a este segmento del sector privado los hizo como banca de primer piso, lo cual conducía a los orígenes de la falta de acceso al crédito de la banca, los cuales quedarán incólumes.

Una de las principales consecuencias de la política de liberalización financiera fue la pérdida de participación de la banca en el financiamiento de las actividades económicas; en particular la banca de desarrollo que empezó a jugar un nuevo papel en el sistema financiero, ya que dejó de ser el instrumento básico para la planeación y programación de desarrollo económico del país. En el pasado movilizó recursos financieros, tanto internos como externos y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía que el Estado consideró estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país.<sup>3</sup> Desde entonces, su objetivo fue fortalecer, complementar y respaldar a los intermediarios financieros, particularmente a la banca comercial y al mercado de valores.

Entre las nuevas medidas, basadas en mecanismos de mercado, además de la reducción drástica de la inversión pública, los subsidios y las transferencias y el suministro gubernamental de bienes y servicios públicos, el proceso de privatización se inicia con la desincorporación y prácticamente la eliminación de empresas paraestatales. De hecho, los esfuerzos de las autoridades económicas y financieras, como ya se dijo, se encaminaron a conformar un modelo de financiamiento basado en el mercado de capitales; al mismo tiempo, a las instituciones no bancarias se les asignó la función de generar la intermediación bancaria y proveer los recursos para el crecimen-

<sup>3</sup> La función de financiar al sector público y a las empresas paraestatales fue de tal magnitud durante el modelo sustitutivo, que entre 1975 y 1985, aproximadamente el 70% de los créditos de esta banca fue a este sector, aunque también a los grandes grupos privados se vieron beneficiados de este financiamiento, pues pudieron utilizar buena parte de estos recursos para refinanciar sus deudas en lugar de ampliar su nivel de producción.

to. Se pretendió que esta estructura financiera fuera la base para retomar el crecimiento económico (Stallings y Studart, 2006), sin que esto haya ocurrido hasta la fecha.

A pesar de este contexto, algunas instituciones de la banca de desarrollo lograron sobrevivir a la privatización y eliminación de paraestatales, pero sufrieron profundos cambios, ya que debieron abandonar sus funciones de promoción del crecimiento económico, dejaron de colocar créditos de manera directa al transformarse en *banca de segundo piso*; las tasas de interés dejaron de ser subsidiadas y preferenciales y se generó una restricción crediticia, lo que significó que diversos sectores productivos no tuvieran acceso al financiamiento bancario.

El financiamiento otorgado tanto por la banca de desarrollo como por la banca comercial cobró una tendencia diferente a partir de las reformas financieras, pues la ausencia de la banca mexicana en la planeación y programación del financiamiento al desarrollo económico de los sectores productivos fue radical. Más aún, la banca de desarrollo ha tenido, a partir de entonces, una participación declinante y prácticamente nula en el último decenio, y el estrecho segmento en que participa está encaminado a financiar al gobierno y al sector servicios, y en nivel mínimo a los sectores agrícola e industrial<sup>4</sup> (Banco de México, 2009).

En opinión de Werner (2009), en términos generales, la asignación presupuestal de la banca estatal disminuyó considerablemente porque recurrió a la emisión de aceptaciones bancarias y títulos financieros en mercados de Estados Unidos y Europa principalmente, y su función se centró en compartir riesgos y asegurar la rentabilidad de la banca privada mediante operaciones de factoraje, redescuentos y garantías. Un ejemplo de esto los constituye el Programa Nacional de Garantías de Nacional Financiera y el Fondo Nacional de Garantías de FIRA.

Es pertinente reiterar que no obstante que el crédito total de estas instituciones ha sido pertinazmente bajo, el desempeño de la banca privada no llenó el vacío que generó el desmantelamiento de la banca estatal y con esto, no se cumplió el supuesto esperado de que la banca privada vendría a suministrar mayores recursos a las actividades económicas, pues durante las tres décadas transcurridas desde los años ochenta, el financiamiento privado como proporción del PIB disminuyó su proporción con relación al PIB a menos de la mitad.<sup>5</sup> Debiendo considerarse además que los recursos de la banca

<sup>4</sup> El financiamiento de la banca de desarrollo se ubicó en niveles extraordinariamente bajos, pues entre 1983 y 2009, pasó de representar el 22.6 hasta el 5.8% como proporción del PIB, respectivamente (Banco de México, 2009).

<sup>5</sup> De 29.4% a 16.8% en el periodo comprendido entre 1983 y 2009, según cifras de los *Indicadores Económicos* del Banco de México en los años referidos.

privada a más de ser limitados, tienden cada vez más a la concentración en actividades no productivas, es decir, se dirigen básicamente al consumo y servicios. Ha sido notable que, pese al repliegue de la banca nacional por la vía de la desregulación, privatización y extranjerización de la banca, no modificaron la concentración de la banca y sí consolidaron una estructura oligopólica, inhibiendo la competencia entre las instituciones bancarias. Sin duda, *las modificaciones que los bancos de desarrollo han sufrido con la implantación de un nuevo modelo económico han sido muy severas al relegársele en sus funciones generadoras del desarrollo para convertirla en acompañante de la banca comercial; anulando sus funciones de promoción y fomento de las actividades productivas.*

El objetivo de este trabajo es mostrar que los mecanismos propiciados por el libre mercado y el repetido criterio de ineficiencia de la banca de desarrollo mexicana —que sirvieran de justificación para la transformación de ésta y de todo el sistema financiero—, no han logrado superar los resultados de financiamiento de la inversión que realizaran con éxito las instituciones nacionales de crédito, como empresas paraestatales durante el periodo de vigencia del modelo sustitutivo de importaciones (ISI), sino por el contrario, hoy predomina la escasez de crédito hacia las empresas, y no obstante la posición marginal en que se les ha colocado con las mencionadas reformas financieras, su presencia es aun notable en la planta industrial y en los proyectos de alto impacto regional, tales como las grandes obras de infraestructura en todo el país; además de su decidida promoción del sistema financiero en su conjunto, con especial interés en los mercados de capital,<sup>6</sup> lo que pone en evidencia no solamente su urgente participación en el financiamiento del sector productivo con sus beneficios colaterales hacia el empleo y el crecimiento y desarrollo de nuestra economía.

#### ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Desde hace ya varios años, el debate de “más Estado” o “más mercado” se viene repitiendo cada vez con mayor énfasis, dando lugar a renovados argumentos respecto a la justificación de la intervención del Estado en la economía, en aras del mejoramiento de la eficiencia económica y de una mejor distribución del ingreso; en particular, al plantearse hasta dónde su papel debe ser reconsiderado en cuanto a mantener un presupuesto equilibrado,

<sup>6</sup> Principalmente a través de Nacional Financiera, la que aunque ha disminuido significativamente su nivel de activos, su cartera de crédito vigente, como proporción de la banca comercial sigue siendo muy alta su participación (Véase Solorza, 2009).

o subsidiar o dejar de hacerlo a ciertas empresas; o a mantener regulaciones que benefician o perjudican a los consumidores, etcétera.

Al revisar la literatura económica, deben mencionarse como fundamentales en este análisis, por un lado, el enfoque tanto de Keynes (1936), como de los poskeynesianos, pues con su postura respecto al dinero, respecto a su no neutralidad y endogeneidad, lo sitúan como altamente influyente sobre las variables reales de la economía. Asimismo, los poskeynesianos consideran que la oferta de dinero está relacionada con la creación de deudas (Minsky, 1987); además, las deudas (dinero crédito) son demandadas por los prestatarios a los bancos para poder realizar inversiones, lo que coloca al crédito y a la inversión como las variables fundamentales para el crecimiento del producto. En este enfoque monetario existen dos vertientes cuyo eje se encuentra en los créditos bancarios: la de Keynes, quien señala que en el financiamiento de corto o largo plazo la banca asume la función principal en la generación de créditos (aunque debe ser complementada por el mercado de valores). La otra vertiente, representada por la Teoría del Circuito Monetario, sostiene que las deudas están indisolublemente ligadas a la producción y, en un mismo circuito monetario (periodo de producción), se crean y se destruyen las deudas, siendo la condición más importante la solvencia del prestatario (Rochon, 2005). En relación directa con el desarrollo del sistema financiero está el planteamiento de Allen y Gale (2000) que consideran que la estructura financiera está basada en un mercado de créditos, donde la banca es la institución más importante del sistema financiero, acompañada de mercados de capitales poco desarrollados, por ello, es el sistema bancario el que proporciona préstamos de corto y largo plazos a las actividades económicas y el gobierno tiene una fuerte intervención en el aparato productivo.<sup>7</sup>

También resulta de gran interés el enfoque que en este contexto resulta muy pertinente, pues indudablemente nos permite explicar y apoyar las tendencias de fenómenos reales que surgen de la intervención estatal, y nos referimos a la teoría de las fallas del mercado, ya que —coincidiendo con Ayala (2000) en su certero y minucioso análisis de esta corriente teórica— se trata de uno de los avances más importantes de la economía del bienestar, que provee al análisis económico de argumentos importantes para justificar la intervención del gobierno en la economía.

Han sido varios los teóricos que han tenido aportes fundamentales a la teoría de las fallas del mercado, Keynes (1936) y Samuelson (1954) plantearon (aunque de diversa manera) que la teoría de las fallas del mercado estaba básicamente preocupada por el estudio del fracaso del mercado para

<sup>7</sup> Citado por Mario Rojas Miranda (2009).

igualar los costos sociales y los privados, lo que *significa la incapacidad del mercado para proveer los bienes y servicios técnicamente sociales, desarrollando una falla macroeconómica del mercado para el conjunto de la economía*. De hecho, la teoría de las fallas del mercado analiza el papel del Estado desde una doble perspectiva: como resultado de las imperfecciones del mercado y también las capacidades atribuidas al Estado para corregir fallas del mercado. En las diversas interpretaciones de este amplio enfoque, *se admite con frecuencia que el Estado también puede fallar en mejorar la eficiencia económica*. Cabe decir que esta teoría tiene antecedentes muy antiguos que surgen de viejas preocupaciones de la economía referidas a la capacidad del Estado para mejorar el bienestar social, asunto que mereció la atención también de políticos e intelectuales como Pareto, considerado como “precursor de una visión que cambió radicalmente el modo en que la economía clásica había percibido los problemas de la eficiencia económica y el bienestar social” (Ayala, 2000:138). Entre otros teóricos, a Pigou se debe la formulación de las primeras ideas sobre el problema de las externalidades y los costos sociales.<sup>8</sup> Por ello es que la teoría de las fallas del mercado, en conjunto, es considerada como una respuesta y crítica a la falta de realismo de las teorías basadas en el modelo competitivo. Sus diversos representantes produjeron los argumentos más sólidos desde el punto de vista del análisis positivo y normativo para la justificación de la intervención estatal.

Esta teoría ha sido incorporada en mayor o menor medida por distintas escuelas y teorías: la elección pública, la acción colectiva, las finanzas públicas y, por supuesto es parte medular de la economía del bienestar. Estas teorías se han apoyado en las fallas del mercado para estudiar algunos aspectos relevantes del papel del Estado en la economía. También se acepta que es una teoría que ha aportado elementos útiles para el diseño y evaluación de las políticas públicas, especialmente en los campos de la economía del bienestar, el diseño de las políticas públicas en áreas del medio ambiente, los recursos naturales y la provisión de los bienes públicos, así también en el análisis costo-beneficio para la evaluación de proyectos de inversión (Ayala, 2000).

Pese a la gran aceptación que ha tenido esta teoría, no llega a ser la justificación suficiente para la ampliación de la intervención gubernamental en la economía, ya que consideran que las fallas del mercado sólo crean las condiciones necesarias, pero no suficientes para que el Estado intervenga y expresan que el fortalecimiento de los mecanismos del mercado y la competencia harían redundante la aplicación de intervenciones del gobierno (Musgrave y Musgrave, 1992).

<sup>8</sup> Realizó la distinción entre costos privados y costos sociales, lo que le permitió descubrir que las empresas en los procesos productivos generan las llamadas externalidades.

Cabe agregar que en este debate que suscita la teoría de las fallas del mercado, surge el análisis del papel del Estado desde una doble perspectiva: como resultado de las imperfecciones del mercado y también las capacidades atribuidas al Estado para corregir fallas del mercado, aunque ciertamente se admite que el Estado también puede fallar en mejorar la eficiencia económica. Por eso es que, para algunos, las fallas del mercado sólo crean las condiciones necesarias, pero no suficientes para que el Estado intervenga, y piensan que el fortalecimiento de los mecanismos del mercado y la competencia haría redundante la aplicación de las intervenciones del gobierno. En todo caso, la teoría no justifica la intervención del Estado en todo momento y lugar, pues podría dar lugar a una intervención del Estado, sin orden ni jerarquía; es decir, a la “primera falla” del mercado que se identificara, surgiría paralelamente una intervención del Estado. Se considera que corregir fallas del mercado podría conllevar situaciones aún más graves que las generadas por las fallas que supuestamente se quería corregir. Las versiones más generales del enfoque de las fallas del mercado asumen que corregidas las fallas, la economía de mercado conduciría a la eficiencia en la solución de externalidades, provisión de bienes públicos y de la información.

Pero recientemente el debate toma nueva fuerza, esta vez con participaciones definidas hacia la necesidad imperiosa de reconsiderar un nuevo papel del Estado en la economía. Joseph E. Stiglitz (2011:9), quien prologa la segunda reimpresión de *La gran transformación* de Karl Polanyi, prólogo donde destaca que esta importante obra, escrita hace medio siglo, contiene tesis centrales, tales como el que:

[...] los mercados autorregulados nunca funcionan; sus deficiencias, no sólo en los tocante a sus mecanismos internos sino también a sus consecuencias (es decir, respecto a los pobres), son tan grandes que se hace necesaria la intervención gubernamental; y el ritmo de cambio es de importancia total para determinar las consecuencias.

Del enorme aporte de Polanyi, Stiglitz descubre que la ciencia económica y la historia económica han llegado a reconocer la validez de sus argumentos; pero la política pública —en particular como se refleja en las doctrinas del Consenso de Washington respecto de la manera en que el mundo “en desarrollo” y las economías en transición deben realizar sus grandes transformaciones— parece demasiado a menudo no haberlo hecho. Polanyi expone el *mito* del libre mercado como algo nunca existió, ya que el sistema de mercado autorregulado nunca fue de verdad libre. Sus argumentos son ampliamente fundamentados con los resultados de una economía de mercado supuestamente autorregulada que ha generado un capitalismo mafioso.

Polanyi vio al mercado como parte de una economía más amplia, y ésta como parte de una sociedad aún más amplia. Vio a la economía de mercado no como un fin en sí misma, sino como un medio para fines más fundamentales. En la obra señalada, Polanyi plantea con claridad que a menudo se ha señalado a la privatización, la liberalización e incluso la macroestabilización como objetivos de reforma, sin importar la cantidad de individuos a quienes se les empuja a la pobreza, o de los empleos perdidos respecto de los que se crean, o del incremento de la violencia, o del aumento de la sensación de inseguridad o del sentimiento de impotencia que prevalece. Habló acerca de que la disyuntiva entre *valores básicos* y la ideología del mercado autorregulado es tan clara hoy como lo era hace casi un siglo; y la explica como el rejuego entre ideologías e intereses particulares, como la forma en que la ideología del libre mercado fue el pretexto de nuevos intereses industriales, ya que tales intereses se valieron de forma selectiva de esa ideología al apelar a la intervención gubernamental cuando la necesitaban en beneficio de sus propios intereses, por eso observa que sólo los reaccionarios defienden actualmente una economía autorregulada. “Todos están conscientes del poder de los mercados y todos reverencian sus limitaciones, pero hay diferencias importantes entre las opiniones de los economistas y son extremas” (p. 12).

Su análisis de un análisis de la libertad en una sociedad compleja, por desgracia, dice al respecto Stiglitz, el mito de la economía autorregulada, sea en su apariencia de *laissez-faire* o en el nuevo atuendo del Consenso de Washington, no representa un equilibrio de dichas libertades, pues el pobre enfrenta más que nadie un mayor sentimiento de inseguridad, y en algunos casos, el número absoluto de pobres aumentó con rapidez y se desplomaron los niveles de vida. “Para ellos hay menos libertad, menos libertad ante el hambre, menos libertad ante el temor”. Para Polanyi, el mayor defecto del liberalismo del mercado es que subordina los propósitos humanos a la lógica de un impersonal mecanismo de mercado. Sostiene en cambio, que los seres humanos debemos usar los instrumentos de un gobierno democrático para controlar y dirigir la economía con el fin de satisfacer nuestras necesidades individuales y colectivas.

### ¿EXISTE EN MÉXICO UN PAPEL FUNDAMENTAL PARA LA BANCA DE DESARROLLO?

El conjunto de circunstancias internacionales, resultado de la desregulación y liberalización financieras, ha conllevado el cambio de estrategias y de instituciones nacionales y ha impuesto cambios profundos en las reglas sociales básicas y la fuerza relativa de los distintos actores económicos y socia-

les. Los cambios fueron tajantes para adaptar a países como el nuestro al nuevo paradigma universal que preconiza “economías sin fronteras y modernización democrática”. La meta, como se ha dicho en repetidas circunstancias, significó —como ya se ha dicho— instrumentar reformas que abarcaron desde la amplia reforma financiera; el sistema jurídico y de la justicia; la formación de redes actuantes de seguridad social; el combate a la corrupción, hasta la supervisión bancaria modernizada.<sup>9</sup>

Así, la banca de desarrollo en estas recientes dos décadas, ya desregulada y de *segundo piso*, hubo de encontrar la manera de hacer su papel de *banca de fomento* en una economía abierta; apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas que enfrentaban más desventajas que ventajas como sujetos de crédito y, conjuntamente desarrollar modalidades de financiamiento que implicaron desde entonces condiciones de *negociabilidad, oportunidad, simplicidad, agilidad y permanencia*. En estos parámetros, el programa gubernamental de financiamiento por asociaciones, en particular por medio de las uniones de crédito, arrendadoras y empresas de factoraje, ha representado una forma de organización e impulso a las *alianzas estratégicas*. Bajo el criterio de que el de México es un mercado financiero de menor tamaño y sofisticación, con menores instrumentos de intermediación financiera que los países desarrollados y con un mercado de crédito segmentado, se tradujo finalmente en menor acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, tampoco se tiene acceso a otras modalidades de financiamiento como el mercado de valores y el mercado accionario.

Ante esta falta de respuestas dentro de un enfoque convencional de cara al cambio estructural, se considera indispensable adoptar algo más que “buenas políticas públicas”; es decir, se vuelve necesario asegurar el dinamismo de un proceso de cambio permanente, el cual *requiere instituciones* que se ajusten a la problemática nacional y que permitan afrontar los nuevos retos. Las experiencias de estas reformas han revelado que *frecuentemente existen fallas en el ordenamiento temporal de las políticas públicas* pero, sobre todo, resaltan la insuficiencia de los esfuerzos del fortalecimiento institucional que debieron acompañar a las medidas liberalizadoras. Y, aunque en el debate sobre las reformas se adivina el malestar de profundizar en la privatización total del sector bancario, incluida la banca de desarrollo, se reconoce

<sup>9</sup> Se han venido reformando, adicionando y derogando diversas disposiciones de la legislación bancaria, que afectó en particular a la Ley de Instituciones de Crédito, a la Ley Orgánica de Nacional Financiera, a la Ley Orgánica del Sistema Banrural, a la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, a la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y a la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército y la Armada.

que la sola creación y reforma de instituciones no garantiza soluciones definitivas a problemas estructurales del crecimiento y el desarrollo.

Es pues muy claro que el papel de las instituciones tendrá que enfocarse desde una perspectiva diferente, esto es, procurando la eficiencia tanto de los mecanismos de mercado como del Estado en la asignación de los recursos y a la distribución de los ingresos. Por ello, los fundamentos teóricos expuestos al principio del trabajo, nos permiten afirmar que *la existencia de fallas del mercado* en sectores económicos, la carencia de financiamiento de largo plazo a la micro, pequeña y mediana empresa, la información asimétrica y la segmentación endógena del crédito, *justifican plenamente la existencia de la banca de desarrollo pública*, ya que si en países desarrollados que cuentan con sistemas financieros profundos, la banca pública juega un activo papel en el financiamiento productivo, con mayor razón deben existir y permanecer para los no desarrollados. Años de crisis subsecuentes y transformaciones radicales que se coronaron con la privatización y la apertura, tienen como posible asidero una banca pública de desarrollo, aunque quizá con renovadas modalidades operacionales y de gobierno corporativo.

En correspondencia con esta metamorfosis que dicta la prevaleciente ideología neoliberal, la banca de desarrollo se ha alterado a profundidad, y aunque con el bajo perfil que le ha dictado la reforma financiera, aun mantiene la función de impulsar activamente las “oportunidades” que ha venido “ofreciendo” el TLCAN y otros acuerdos de cooperación del país. Y aunque tarde, puede *facilitar la reconversión de la estructura productiva* que se asocia al cambio de modelo de desarrollo, así como la promoción y difusión de las innovaciones tecnológicas a escala de empresas.

A corto plazo, todavía se espera que cubra el vacío de financiamiento que otras instituciones debieron llenar, salvando el divorcio entre el rápido ajuste hacia fuera y el lento ajuste hacia adentro; entre una economía normada por los criterios del Consenso de Washington y una *microeconomía abandonada que ya causa problemas de orden macroeconómico y social*.

La banca de desarrollo parece por ello estar impulsada de manera irreversible a realizar una revolución macroeconómica y una relocalización de las actividades industriales que ningún equilibrio macroeconómico puede sustituir. Ya agoniza buena parte de la pequeña y mediana industria y, por esa razón, no puede cumplir con los compromisos que se le han asignado con la banca comercial, la que con todo lo rentable que ha sido, interviene cada vez menos en el sector real de la economía, y no ser insensible ni en el aspecto económico de los sectores productivos prioritarios, ni en el imperativo de detener peligrosas fracturas sociales.

Los retos se multiplican para nuestra banca de desarrollo, ya que el 95% de los establecimientos productivos forman parte de la micro, pequeña y mediana industria, donde se gesta buena parte del empleo, donde se encuentra

el semillero de nuevas generaciones de empresarios y donde está la clave integradora de los eslabonamientos productivos. Hoy sabemos que no se reconoció a tiempo la importancia tanto de fortalecer a estas instituciones financieras de desarrollo como controlar los presupuestos públicos.

Sin embargo, mientras las responsabilidades de la banca de desarrollo crecen y se tornan urgentes en la transición institucional y económica del país, paradójicamente sus instrumentos de acción se empobrecen. Sin duda, ahí se encuentra una de las grandes fallas adaptativas de la política económica al “nuevo modelo”: de un lado se dismantelaron los fideicomisos de fomento y se transformó a la banca de desarrollo en banca de segundo piso, cuando eran mayores las necesidades de autonomía promocional volcadas a la reconversión productiva de las empresas. Por otro lado, casi se hacen desaparecer los esquemas de captación del ahorro interno de la banca de desarrollo, para hacerla dependiente de recursos foráneos o presupuestales sujetos a limitaciones obvias. Este hecho, sumado su carácter de banca de segundo piso, encarece el crédito al usuario al duplicar los intermediarios financieros. Más aún, la forma de fijar tasas de interés de mercado coloca, por ejemplo, al Bancomext y a sus exportadores acreditados en desventaja competitiva frente a los mecanismos preferenciales de financiamiento y fomento exportador de nuestros socios comerciales.

Todas estas desventajas coinciden con el grave y general debilitamiento del financiamiento privado y la ampliación de su margen financiero, y la contracción consiguiente del crédito al sector productivo de las micro, pequeñas y medianas empresas, con lo cual se alienta la concentración del comercio exterior en las grandes empresas que pueden financiar sus operaciones en los mercados foráneos, mientras los pequeños y medianos negocios pierden capacidad competitiva y de crecimiento al pagar tasas de interés más altas. Habría que sumar que ante la necesidad de equilibrar los presupuestos públicos, y de no interferir en los mercados, induce a la supresión de subsidios y la canalización de menores recursos a muchos bancos de desarrollo. Aun así, éstos han desplegado capacidad innovadora para hacer más con menos, aunque eso sea notoriamente insuficiente.<sup>10</sup>

## RELEVANCIA ACTUAL DE LA BANCA DE DESARROLLO

Con todo lo que significa para la banca de desarrollo el conjunto de fallas del mercado y las del gobierno en términos de marginación en su desenvolvi-

<sup>10</sup> Ahí está por ejemplo el sistema de Promoción de Oferta Exportable y el Programa México Exporta de Bancomext a fin de alentar simultáneamente el desarrollo regional e incorporar empresas medianas y pequeñas al esfuerzo exportador.

miento posterior a las reformas financieras y los avatares a que se ha visto sometida por la crisis sistémica en las últimas tres décadas, y porque su peso relativo dentro del crédito bancario es muy débil, su importancia institucional puede decirse que es notable en la economía mexicana actual, no solamente por su presencia en la planta industrial prevaeciente y en los proyectos de alto impacto regional, tales como las obras de infraestructura, sino por la promoción que ha hecho del sistema financiero en particular en el mercado de capital a través de Nafin.

El país cuenta actualmente con sólo seis bancos de desarrollo, cuya atención central —como dicen sus respectivas leyes orgánicas— es la de: atender a la pequeña y mediana empresa; la obra pública; el comercio exterior; la vivienda y la promoción del ahorro y el crédito popular.<sup>11</sup> Y, aunque es heterogénea (en razón de sus distintas capacidades para su operatividad) y eso amplía la segmentación de mercados, se agrega la poca fluidez de la información y la movilidad de factores entre los fondos financieros y los activos físicos de los productores, al mismo tiempo genera ausencia de factores clave para el desarrollo y asimetrías productivas y distributivas. Con todo, no se puede negar el papel estratégico que ha jugado hasta el presente la banca de desarrollo, particularmente con su contribución aunque modesta, al proceso distributivo de la mayoría de los países latinoamericanos (Ffrench Davis, 2005).

Del balance que se puede hacer en los últimos tres quinquenios, se infiere en primer lugar a que, como se dijo antes, la banca pública en México ha jugado un papel ciertamente modesto, lo cual aparece en el cuadro 1, “Principales Indicadores de Condición Financiera y Operativa de la Banca de Desarrollo”, por los notables descensos registrados en las cifras de *Cartera*; sin embargo, si tomamos estas cifras de Cartera como porcentaje del PIB entre 2006 y 2007 de la gráfica 1, la proporción resulta definitivamente decreciente, pues se sabe que hubo una muy fuerte disminución del financia-

<sup>11</sup> Estos bancos son: Nacional Financiera (Nafin), encargado de la promoción y desarrollo industrial y regional atendiendo a pequeñas y medianas empresas y aquéllas de carácter estratégico; Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) que se concentra en el apoyo crediticio y asesoría técnica para impulsar el comercio exterior; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) otorga crédito para infraestructura a estados y municipios; Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), que es fiduciaria del Fondo de Operación y Financiamiento de la Vivienda (FOVI) cuyo propósito es actuar con los agentes públicos y privados para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la vivienda; Banco del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada (Banjército) encargado del financiamiento de las actividades del ejército y fuerzas armadas, así como el servicio bancario que requieren sus empleados, y Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) que intenta promover una cultura de ahorro y servicios financieros entre la población de menores ingresos.

miento dirigido a entidades gubernamentales.<sup>12</sup> Con la misma tendencia se observa la *Captación*, pero después del fuerte descenso en 2007, ha tenido una recuperación sostenida y notable como se observa particularmente desde 2014 y hasta 2016.

En la gráfica 2 aparece la distribución del *crédito por sectores de producción*, se destaca que —a pesar del discurso oficial— el aparente destino decreciente del crédito al sector público, éste es proporcionalmente constante en la cartera de la banca de desarrollo, aproximadamente del 20% de 2005 a 2016; pero resulta notable que es marcadamente creciente hacia el sector financiero.

También en la gráfica 2, vale mencionar el financiamiento otorgado al sector privado del país, el cual registró un fuerte crecimiento en 2007, año a partir del cual ha tenido un ascenso pronunciado hasta 2016 (septiembre), en particular en el sector de servicios financieros y otros servicios desde la crisis de 2008; lo que ilustra el papel de sostén de la banca de desarrollo en dicha crisis y hasta el presente, a través del crédito directo y los rendimientos que obtuvieron los recursos gubernamentales (CETES) y los bonos para el saneamiento del rescate financiero (FOBAPROA-IPAB).

Los recursos crediticios de la banca estatal destinados a promover las actividades económicas prioritarias se han mantenido bajos sistemáticamente a lo largo del periodo estudiado. Es notable el descenso del crédito total a las actividades prioritarias, cuyo porcentaje con relación al PIB pasa de 7.25 al 2.2% de 2000 al 2007 y, peor aún, cuando observamos la relación entre el crédito agropecuario y el PIB de actividades primarias, que desciende de 6.83 a 0.03% entre 2000 y 2011, que aun cuando se recupera en 2015 y 2016 (septiembre) —como se observa en la gráfica 3—, resulta notable que el crédito otorgado por la banca de desarrollo tanto a la agricultura como a la industria se redujo considerablemente en los mismos años, lo que ha contribuido a generar en ambos sectores una de las peores crisis productivas, ya que significa una reducción sistemática de la frontera de producción, incremento en las importaciones, pérdida de la soberanía alimentaria y empobrecimiento de sus habitantes. Por lo que toca a la industria, a un nivel porcentual del 0.55%, indicado en la misma gráfica 3, la desarticulación de la planta productiva ha continuado su avance hacia el estancamiento de la producción y a la reducción del empleo.

Las empresas pequeñas y medianas, que son la amplia mayoría en el país, ven reducidas sus posibilidades de ampliar el financiamiento por la vía de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios privados, por lo que la intervención de una banca de fomento vigorosa se vuelve el principal reclamo entre estos castigados sectores productivos

<sup>12</sup> En parte por desincorporación de los bancos de desarrollo.

CUADRO 1  
 PRINCIPALES INDICADORES DE CONDICIÓN FINANCIERA Y OPERATIVA DE LA BANCA DE DESARROLLO  
 (MILLONES DE PESOS, PORCIENTO Y UNIDADES)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Activo	499 606.0	530 204.2	725 578.2	638 754.1	582 979.3	580 202.6	465 390.5	442 076.0	809 715.1
Cartera	683 344.8	377 102.7	495 057.53	461 838.95	444 152.5	433 158.5	307 182.3	255 962.3	313 571.9
Pasivo	470 788.2	507 588.1	684 030.3	601 771.21	544 132.9	53 804.6	414 126.8	390 374	755 507.7
Captación	456 363.1	494 457.5	654 254.04	590 232.62	533 422.8	525 365.4	403 105.4	369 054	431.9
Capital contable	28 806.8	22 616.2	41 547.9	36 983.9	38 846.5	42 118.0	51 263.7	51 702.0	54 207.4
Capitalización	17.5	16.1	19.4	15.8	14.4	15.8	18.3	18.4	14.9
Resultado neto	(-)4 534.5	(-)1 509.8	(-)9 235.5	349.6	407.9	972.0	2 204.3	1 157.5	5 849.0
Índice de morosidad	5.3	6.2	3.4	2.1	2.4	2.7	3.1	2.1	0.8
Índice de cobertura	135.7	109.1	132.8	156.0	228.9	210.8	249.6	258.8	599.7
ROA	(-)0.9	(-)0.3	(-)3.2	(-)0.2	0.1	0.2	0.5	0.3	0.7
ROE	(-)15.7	(-)6.7	(-)66.0	(-)2.8	1.1	2.3	4.3	2.2	10.8
Personal	10 916	10 985	9 993	5 665	6 348	5 617	6 051	5 909	5 864
Sucursales	404	402	976	754	748	718	710	669	604
Instituciones	6	6	7	7	6	6	6	6	6

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*/
Activo	824 652.8	8 527 498.0	1 024 694.6	1 085 165.7	1 244 201.0	1 442 812.3	1 547 176.6	1 744 098.6
Cartera	357 447	394 054.8	422 582.7	489 070.2	567 811	672 408	745 780	838 347.816
Pasivo	7 671 925.3	7 889 934.8	954 357.1	1 006 459.6	1 148 461.474	1 336 540.268	1 431 217.013	1 619 919.328
Captación	485 022	496 745.5	517 224.5	568 200.5	642 797	750 829	858 183	769 389.894
Capital contable	57 460.5	63 863.2	70 337.5	78 706.1	95 739.6	106 272.0	115 959.5	124 179.2
Capitalización	14.5	15.5	14.7	17.3	14.3	14.1	14.2	14.1
Resultado neto	3 706.8	6 811.7	7 428.2	7 258.6	5 483.0	7 028.1	4 419.0	7 509.0
Índice de morosidad	2.2	1.2	1.0	0.8	1.3	3.3	3.0	3.1
Índice de cobertura	210.3	357.5	416.4	418.5	120.6	128.9	142.8	136.6
ROA	0.4	0.8	0.7	0.7	0.5	0.5	0.3	0.5
ROE	6.5	10.7	10.6	9.2	6.1	9.0	4.0	6.8
Personal	5 864	4 788	5 869	4 490	nd	nd	nd	nd
Sucursales	604	594	564	564	nd	nd	nd	nd
Instituciones	6	6	6	6	6	6	6	6

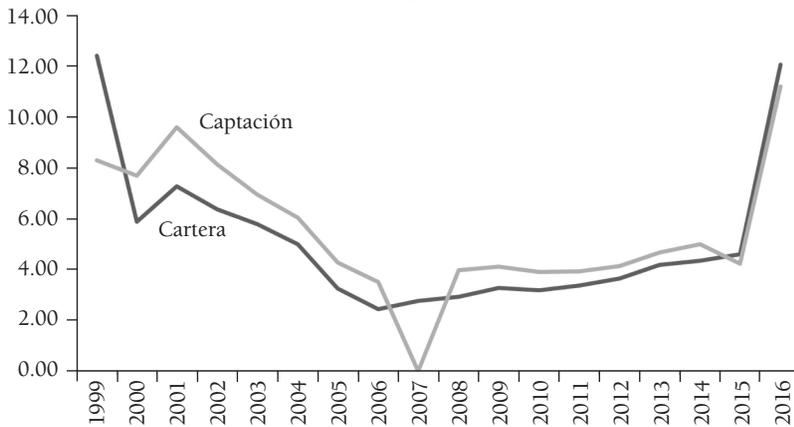
FUENTE: elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Bancaria y de Valores (2017). Boletín estadístico, Banca de desarrollo. Varios años, CNBV, disponible en <<https://goo.gl/m4jMFQ>>.

Nota: en 2002 y 2003 se considera Banrural, en otros años no está incluida.

\*/A septiembre de 2016.

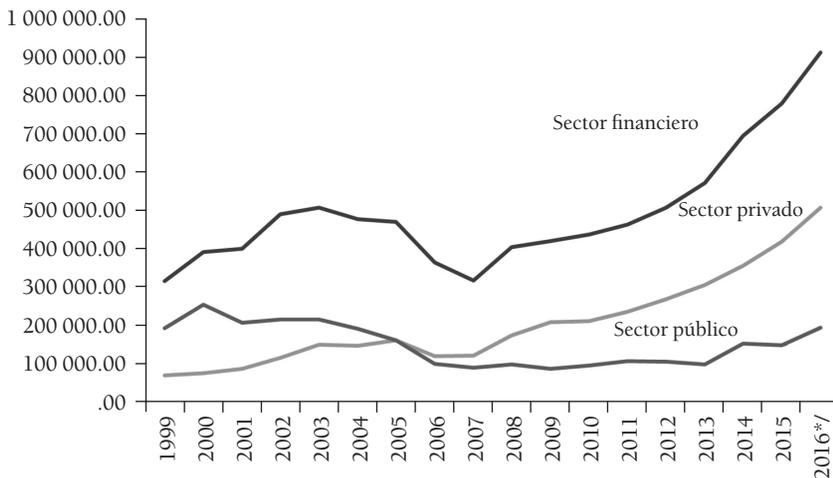
Nd: no disponible.

GRÁFICA 1  
COMPORTAMIENTO DE LA CARTERA DE CRÉDITO Y LA CAPTACIÓN BANCARIA  
(PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Bancaria y de Valores (2017). Boletín estadístico, Banca de desarrollo. Varios años, CNBV, disponible en <<https://goo.gl/m4jMFQ>>.

GRÁFICA 2  
CRÉDITO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO SEGÚN LA ACTIVIDAD  
PRINCIPAL DE LOS PRESTATARIOS  
(PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: elaboración propia con datos de Banxico (2017). Sistema de información económica. Financiamiento otorgado por la banca de desarrollo. Varios años, disponible en <<https://goo.gl/vZoMT5>>.

\*/ A septiembre de 2016.

CUADRO 2  
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO, 2000-2016  
MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Financiamiento total	316 749.0	392 212.0	400 073.0	490 805.0	508 117.0	477 884.0	470 431.0	364 977.0	318 162.0
<b>Sector privado</b>	<b>70 823.0</b>	<b>76 446.0</b>	<b>87 872.0</b>	<b>117 044.0</b>	<b>150 614.0</b>	<b>148 438.0</b>	<b>162 157.0</b>	<b>120 701.0</b>	<b>122 693.0</b>
Financiamiento directo	70 666.0	76 296.0	87 721.0	116 895.0	150 465.0	148 438.0	162 157.0	120 701.0	122 693.0
Consumo	3 473.0	4 709.0	6 230.0	6 937.0	5 297.0	7 395.0	7 056.0	7 226.0	8 708.0
Vivienda	2 957.0	2 118.0	3 528.0	3 575.0	2 961.0	2 890.0	3 827.0	4 034.0	4 677.0
Empresas y personas físicas con actividad empresarial	58 540.0	63 553.0	68 866.0	78 266.0	75 451.0	42 385.0	40 888.0	44 987.0	41 749.0
Intermediarios no bancarios	5 696.0	5 916.0	9 097.0	28 117.0	66 756.0	95 768.0	110 386.0	64 454.0	67 559.0
Títulos asociados a programas de Cetes especiales (reestructura en UDIS)	157.0	150.0	151.0	149.0	149.0	0.0	0.0	0.0	0.0
157.0	150.0	151.0	149.0	149.0	149.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Estados y municipios</b>	<b>32 065.0</b>	<b>35 859.0</b>	<b>42 989.0</b>	<b>46 743.0</b>	<b>43 377.0</b>	<b>43 704.0</b>	<b>44 257.0</b>	<b>45 405.0</b>	<b>46 160.0</b>
Financiamiento directo	11 768.0	13 051.0	18 893.0	22 701.0	19 945.0	36 100.0	37 263.0	38 720.0	39 851.0
Títulos asociados a programas de Cetes especiales (reestructura en UDIS)	20 297.0	22 808.0	24 096.0	24 042.0	23 432.0	7 604.0	6 994.0	6 685.0	6 309.0
20 297.0	22 808.0	24 096.0	24 042.0	23 432.0	23 432.0	7 604.0	6 994.0	6 685.0	6 309.0
<b>Sector público</b>	<b>193 473.0</b>	<b>254 663.0</b>	<b>208 436.0</b>	<b>216 476.0</b>	<b>216 461.0</b>	<b>191 780.0</b>	<b>162 781.0</b>	<b>100 489.0</b>	<b>90 915.0</b>
Financiamiento directo	192 982.0	254 044.0	208 391.0	216 428.0	216 411.0	191 777.0	162 781.0	100 488.0	90 915.0
Programa de apoyo a deudores (ADES)	491.0	619.0	45.0	48.0	50.0	3.0	-	1.0	0.0
<b>Otros</b>	<b>20 388.0</b>	<b>25 244.0</b>	<b>60 776.0</b>	<b>110 542.0</b>	<b>97 665.0</b>	<b>93 962.0</b>	<b>101 236.0</b>	<b>98 382.0</b>	<b>58 394.0</b>
IPAB	8 979.0	8 885.0	43 789.0	65 783.0	66 503.0	77 492.0	94 682.0	89 631.0	32 546.0
Pidiregas	-	2 909.0	1 862.0	15 335.0	15 924.0	9 073.0	6 084.0	8 749.0	8 313.0
FARAC	11 409.0	13 450.0	15 125.0	29 424.0	15 238.0	7 397.0	470.0	2.0	17 535.0

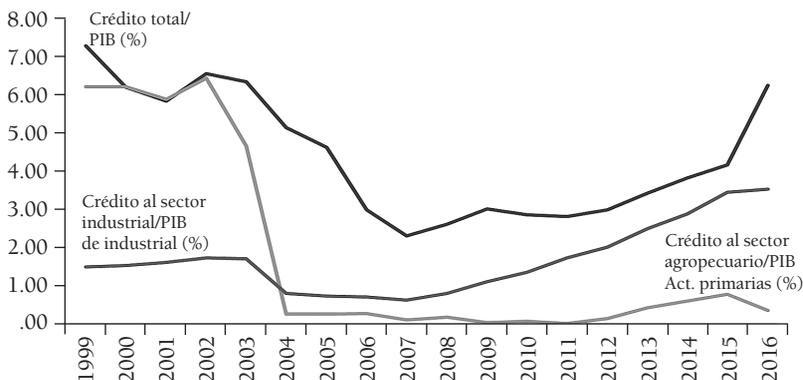
CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 */
Financiamiento total	404 577.0	420 280.0	437 014.0	463 110.0	507 335.0	571 911.0	695 012.4	778 852.9	910 854.3
<b>Sector privado</b>	<b>175 640.0</b>	<b>209 859.0</b>	<b>212 664.0</b>	<b>236 046.0</b>	<b>269 110.0</b>	<b>307 116.6</b>	<b>355 629.8</b>	<b>419 431.7</b>	<b>507 772.8</b>
Financiamiento directo	175 640.0	209 859.0	212 664.0	236 046.0	269 110.0	307 116.6	355 629.8	419 431.7	507 772.8
Consumo	9 316.0	11 381.0	12 167.0	13 966.0	15 220.0	16 163.6	21 658.6	27 698.1	32 586.2
Vivienda	5 937.0	6 914.0	7 877.0	9 249.0	11 072.0	11 071.7	12 037.6	12 762.2	13 537.1
Empresas y personas físicas con actividad empresarial	66 804.0	84 955.0	104 062.0	131 414.0	163 408.0	199 551.1	233 679.0	293 749.9	348 825.0
Intermediarios no bancarios	93 583.0	106 609.0	88 558.0	81 417.0	79 410.0	80 330.3	88 254.6	85 221.5	112 824.6
Títulos asociados a programas de Cetes especiales (reestructura en UDIS)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Estados y municipios</b>	<b>41 742.0</b>	<b>55 237.0</b>	<b>60 171.0</b>	<b>88 662.0</b>	<b>109 238.0</b>	<b>134 489.9</b>	<b>142 567.6</b>	<b>149 391.0</b>	<b>152 353.7</b>
Financiamiento directo	35 751.0	48 980.0	53 706.0	83 033.0	103 329.0	128 314.5	136 448.2	143 063.3	145 743.5
Títulos asociados a programas de Cetes especiales (reestructura en UDIS)	5 991.0	6 257.0	6 465.0	5 629.0	5 909.0	6 175.4	6 119.3	6 327.8	6 610.2
<b>Sector público</b>	<b>100 205.0</b>	<b>88 109.0</b>	<b>97 276.0</b>	<b>107 768.0</b>	<b>106 185.0</b>	<b>99 326.7</b>	<b>154 238.9</b>	<b>149 376.4</b>	<b>194 487.4</b>
Financiamiento directo	100 205.0	88 109.0	97 276.0	107 768.0	106 185.0	99 326.7	154 238.9	149 376.4	194 487.4
Programa de apoyo a deudores (ADES)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Otros</b>	<b>86 990.0</b>	<b>67 075.0</b>	<b>66 903.0</b>	<b>30 634.0</b>	<b>22 802.0</b>	<b>30 977.7</b>	<b>42 576.1</b>	<b>60 653.8</b>	<b>56 240.4</b>
IPAB	64 487.0	49 884.0	66 295.0	27 998.0	19 291.0	14 147.9	20 440.1	26 899.1	27 295.2
Piñiregas	11 815.0	6 486.0	521.0	0.0	173.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FARAC	10 688.0	10 705.0	87.0	2 636.0	3 338.0	16 829.8	22 136.1	33 754.7	28 945.2

FUENTE: elaboración propia con datos de Banxico (2017). Sistema de información económica. Financiamiento otorgado por la banca de desarrollo. Varios años, disponible en <<https://goo.gl/vZoMT5>>.

\*/ A septiembre de 2016.

GRÁFICA 3  
CRÉDITO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO  
SEGÚN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL DE LOS PRESTATARIOS  
(PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: elaboración propia con datos de Banxico (2017). Sistema de información económica. Financiamiento otorgado por la banca de desarrollo. Varios años, disponible en <<https://goo.gl/vZoMT5>>.

A raíz de la publicación del Plan Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) 2002-2006, se trazaron los lineamientos y estrategias para cumplir con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que establecía como “una de las estrategias fundamentales para expandir la capacidad de crecimiento potencial de la economía” el fortalecimiento del sistema financiero y la transformación de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento. Esto último con la finalidad de promover alternativas de financiamiento para los proyectos que no fueran apoyados por los mercados de capitales y que, por los problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones del mercado no fueran atendidas por la banca comercial (PND, 2001-2006).

En concreto, en este plan, la banca de desarrollo “facilitaría el acceso al crédito en términos razonables a aquellos agentes económicos que los demás intermediarios financieros no atendieran, procurando que dicha tarea no afectara el capital de las instituciones”.

El *Pronafide* de la actual administración (2012-2018), se inserta en la consecución de las reformas estructurales de conjunto (la fiscal, la laboral, la energética y la financiera). El esquema 1 sintetiza la visión de “mantener un entorno macroeconómico estable y de democratización del financiamiento” dirigido a proyectos de productividad.

El programa plantea como necesario promover el crecimiento económico, elevar la productividad, elevar la sostenibilidad de las finanzas públicas a

ESQUEMA 1  
 ENLACE ESTRATÉGICO DEL PRONAFIDE  
 CON EL PND 2013-2018

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	México próspero	Mantener la estabilidad macroeconómica	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018
		Democratizar el financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	
	Estrategias transversales	Democratizar la productividad	
		Gobierno cercano y moderno	
Perspectiva de género			

FUENTE: elaboración propia con base en Pronafide (2013), Gobierno de la República, disponible en <<https://goo.gl/UwBBxv>>.

partir de los ingresos tributarios, reducir los requerimientos financieros del sector público (RFSP), así como garantizar la reducción de la informalidad. El cuadro 3 muestra la evolución de cuatro de los once indicadores que el Gobierno de la República propuso para dimensionar y dar seguimiento a sus propuestas de financiamiento para el desarrollo, y se agrega el avance de la formalidad, pues parece dimensionar la efectividad de la “democratización del financiamiento productivo”.

Aun cuando en los últimos años del Pronafide la cartera crediticia de la banca de desarrollo es claramente insuficiente para “democratizar la productividad”, y mantener un contexto macroeconómico estable, en la medida que la estrategia fiscal resulta insuficiente para dotar de sustentabilidad a las finanzas públicas que se ven limitadas para alentar un crecimiento estable y sostenido. Los resultados se observan alejados de las metas propuestas de financiamiento para el desarrollo.

Las gráficas 4 y 5 ponen aún mayor énfasis en el financiamiento de la banca de desarrollo al sector privado; considerando como actividades de este ámbito a las diferentes industrias, lo cual hace evidente la participación de este volumen ínfimo de financiamiento, y donde la industria manufacturera y la de construcción son las más “favorecidas”.

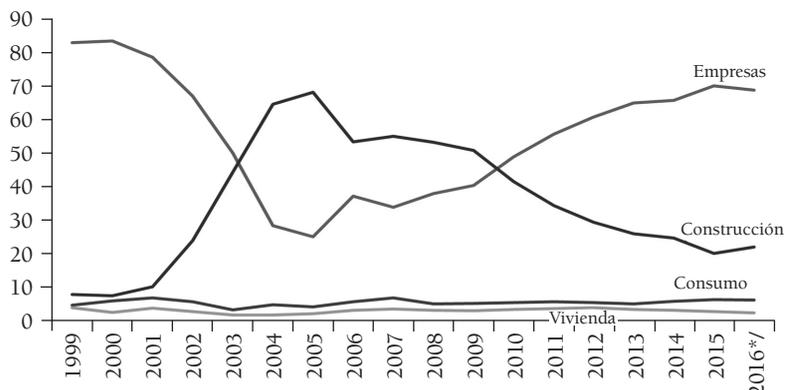
Es necesario destacar que desde el año 2010, la metodología para presentar la información estadística sobre financiamiento de la banca de desarrollo ha cambiado, ya que hasta antes de este año de 2010, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Banco de México (Banxico) eran las fuen-

CUADRO 3  
SEGUIMIENTO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO AL PRONAFIDE  
PERIODO 2000-2016  
(PORCENTAJES DE VARIACIÓN ANUAL)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crecimiento	4.9	(-)0.4	(-)0.3	1.4	3.9	2.3	4.5	2.3	1.1
Productividad	5.9	(-)1.2	0.2	1.2	3.8	2.9	5.3	2.6	0.3
Impuestos	2.0	0.9	0.6	1.4	4.1	3.1	7.5	1.6	3.6
RFSP	n.d.	6.5	13.2	10.7	4.2	4.2	5.4	5.7	22.6
Formalidad	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3.4	3.4	4.8	3.1	3.6
Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Crecimiento	(-)5.3	5.1	3.7	3.6	1.4	2.8	3.3	2.9	
Productividad	(-)6.4	5.6	3.2	3.7	0.8	3.0	3.1	n.d.	
Impuestos	(-)6.4	4.2	4.1	1.5	0.9	6.0	6.3	6.8	
RFSP	7.8	9.8	13.2	8.1	10.4	14.5	7.2	11.4	
Formalidad	(-)6.9	4.1	1.0	3.9	(-)0.6	(-)0.2	0.9	n.d.	

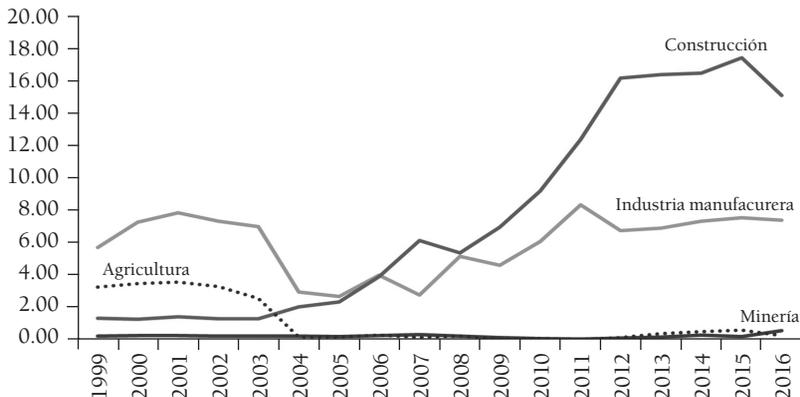
FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI (2017). Banco de datos, disponible en <<https://goo.gl/S3U7BG>>, Indicadores de productividad, disponible en <<https://goo.gl/6vvT57>>; Banco de México (2017). Estadísticas económicas, disponible en <<https://goo.gl/uLHWJ4>>; SAT (2017). Tablas de información fiscal, disponible en <<https://goo.gl/ZHbnzQ>>, y SHCP (2017). Plan Nacional de Desarrollo, disponible en <<https://goo.gl/UwBBxv>>.

GRÁFICA 4  
CRÉDITO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO  
(PORCENTAJES DEL FINANCIAMIENTO TOTAL)



FUENTE: elaboración propia con datos de Banxico (2017). Sistema de información económica. Financiamiento otorgado por la banca de desarrollo. Varios años, disponible en <<https://goo.gl/vZoMT5>>.

GRÁFICA 5  
 FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO, SEGÚN ACTIVIDAD  
 ECONÓMICA EN SECTORES PRIMARIO Y SECUNDARIO.  
 (PORCENTAJES DEL FINANCIAMIENTO TOTAL)



FUENTE: elaboración propia con datos de Banxico (2017). Sistema de información económica. Financiamiento otorgado por la banca de desarrollo. Varios años, disponible en <<https://goo.gl/vZoMT5>>.

tes oficiales. A partir de 2011 esta información empezó a ser compartida y publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con algunas importantes diferencias:

En primer lugar, la reciente estadística sobre estas instituciones de desarrollo que presenta la SHCP, considera como sectores objetivo del crédito al sector privado, social y gobiernos subnacionales, lo que no incluye al gobierno federal, ya sea directamente a éste o sus organismos y entidades, ni a éste como agente financiero. Por su parte, la CNBV y Banxico consideran el saldo del crédito otorgado al sector público, privado y agente financiero.

En segundo lugar, la SHCP toma en consideración los títulos que respaldan bursatilizaciones, así como el crédito inducido por la banca de desarrollo; esto es, el crédito que otorgan los intermediarios financieros privados que cuentan con garantías de la banca de desarrollo.

Tercero, las instituciones que se contabilizan son diferentes, pues la CNBV y Banxico *no consideran* la información de Financiera Rural, Fira y Fovi, mismas que representan el 17% aproximadamente de la cartera considerada por la SHCP, y que se suponen fuera de los sectores objetivos.

Así, mediante este cambio metodológico en la información, la SHCP muestra un *saldo del crédito directo e impulsado*<sup>13</sup> por la banca de desarrollo

<sup>13</sup> El crédito impulsado incluye el saldo de garantías y el saldo expuesto sin fondeo; incluye avalués, cartas de crédito, seguros de crédito, garantías bursátiles, reaseguros de crédito y bursatilizaciones (SHCP, 2011).

a sus sectores de atención; es decir, los sectores privado y social, así como a los gobiernos estatales y municipales, el cual ascendió en el año 2011 a 672 mil millones de pesos, que equivale a un 14.6% superior al crédito directo registrado por las estadísticas de Banxico, INEGI y CNBV.

Esta forma de potenciar el financiamiento privado por parte de la banca de desarrollo, a través del uso de garantías de crédito y bursatilizaciones, es una clara estrategia para ir fusionando las carteras de las instituciones de fomento con los bancos comerciales. Los pasos hacia la privatización de estas instituciones de fomento son muy claros y el manejo de la cartera por sectores privado y social y hacia el sector financiero, comercial y no comercial así lo indica.

Y lo que viene reiterándose en esta mirada rápida sobre el desempeño de la banca de desarrollo mexicana, es que si bien es cierto que su apoyo a la planta productiva representada en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) ha sido débil e insuficiente, es justo hacer notar que durante estos últimos doce años ha debido enfrentar —además de su desaparición en una deliberada posición complementaria y vulnerable— la competencia de sus socios comerciales y los procesos de globalización, en un entorno de retiro sistemático del financiamiento público y la ausencia del financiamiento privado, lo que ha contribuido —como se afirmó anteriormente— a la desindustrialización de amplios sectores productivos, profundizando la desarticulación productiva, la mayor dependencia de las importaciones y un ritmo muy bajo en el crecimiento económico, así como la nula creación o desaparición de fuentes de empleos de manera consecutiva.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

- ❖ La recuperación del sistema de bancos de desarrollo en México depende en gran medida de vencer la ideología fundamentalista neoliberal mediante la reivindicación del enfoque a favor de una **mayor y distinta intervención del Estado**, en el que específicamente la banca estatal, se encargue de financiar el crecimiento sostenido y el desarrollo económico del país, como lo hizo en el periodo de vigencia del *modelo sustitutivo de importaciones*, cuando movilizó recursos financieros en un entorno regulado para avanzar en la industrialización y generando altas tasas de crecimiento del producto y altos niveles de empleo.
- ❖ Existen actualmente renovados argumentos teóricos y políticos respecto a la justificación de la intervención del Estado en la economía en aras del mejoramiento y la eficiencia económica y de una mejor distribución del ingreso. Desde los aportes teóricos que surgen de la

- teoría de las fallas del mercado que provee al análisis económico de argumentos importantes para justificar esta intervención gubernamental, hasta Keynes y los poskeynesianos. Joseph Stiglitz y Fred Block también se aúnan a la reivindicación de las ideas preclaras de Karl Polanyi sobre la infuncionalidad de los mercados autorregulados.
- ❖ La banca de desarrollo es un instrumento idóneo para la intervención del Estado en el financiamiento de actividades prioritarias para el desarrollo económico de un país, siempre y cuando en el proceso no se generen mayores distorsiones en los mercados, para lo cual es necesario establecer claramente las funciones de la banca de desarrollo como instrumento de política financiera que *permite compensar las fallas del mercado*.
  - ❖ El papel de la banca de desarrollo para los países no desarrollados como México tiene hoy tanta importancia en el financiamiento del desarrollo, como lo tuvo desde su creación. Sin embargo, las condiciones de globalidad que hoy prevalecen, imponen requisitos diferentes, particularmente al determinar la autonomía de gestión y su obligación de apoyo y estímulo a los bancos privados, actualmente casi totalmente extranjeros.
  - ❖ Tanto la teoría como la empiria sugieren que la calidad institucional permite que una economía mantenga un *equilibrio entre mercado y Estado* y, que la atención a la distribución del ingreso constituye la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito; además de que la función de las instituciones es crucial, pues influye profundamente en el desarrollo.
  - ❖ La banca de desarrollo nacional más que desaparecer o ser fusionada, puede desempeñar un importante rol en suplir las deficiencias de los mercados de capitales y contribuir al fomento productivo, pero para lo cual requiere que su proceso de intermediación financiera se realice con autonomía de interferencias políticas en la asignación del crédito y en el manejo de los instrumentos de intermediación para una adecuada rentabilidad y una administración prudente de la cartera de riesgos.
  - ❖ En una agenda para el desarrollo financiero que promueva el fomento productivo, se requiere que se incluyan temas como el papel de los fondos de pensiones, de la industria de seguros y del mercado de acciones y bonos para lograr realmente la búsqueda profundización financiera.

## BIBLIOGRAFÍA

Allen, F y D. Gale (2000), *Comparing Financial Systems*, Cambridge-Massachusetts, The MIT Press.

- Ayala, José (2000), *Mercado, elección pública e instituciones*, Miguel Ángel Porrúa- AEFE-FE/UNAM.
- Banco de México (2008), “Estadísticas, financiamiento e información de intermediación, Banca Comercial y de Desarrollo”, en *Indicadores Económicos*, disponible en <www.banxico.org.mx>.
- Banco de México (2009), *Informe Anual, Anexo Estadístico y páginas de Internet de los años 2010, 2011 y 2012*, disponible en <www.banxico.org.mx>.
- Block, Fred (2011), “Introducción a Karl Polanyi”, en *La gran transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Argentina, CEPAL/Siglo XXI.
- Keynes, J.M. (2003), *Teoría de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Minsky, H. (1986) *Stabilizing in Untestable Economy*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1992), *Hacienda pública, teórica y aplicada*, México, McGraw-Hill.
- Pineda, P. (2009), “Evolución reciente del financiamiento en México y el papel de la banca de desarrollo” en *Economía Informa*, núm. 356.
- Polanyi, K. (2011), *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rojas M., Mario (2009), “La banca de desarrollo en México”, en *Economía Informa*, núm, 361.
- Samuelson, P. (1954), “The Pure Theory of Public Expenditure”, en *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, núm. 4.
- SHCP (2011), *Informe sobre la evolución y resultado de la Banca de Desarrollo*, México.
- Solorza, M. (2009), “Nacional Financiera, balance y perspectivas del pilar industrial de la banca de desarrollo”, en *Economía Informa*, núm. 361.
- Stallings, B. y R. Studart (2006), *Financiamiento para el desarrollo, América Latina desde una perspectiva comparada*, Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL.
- Werner, M. (2009), Intervención en el foro “Una banca de desarrollo para el crecimiento y el empleo”, organizado por el Comité de Competitividad del Senado de la República de la LXI Legislatura Federal, del 9 al 29 de septiembre.