

LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO. PRESENCIA Y RETOS PARA EL FUTURO INMEDIATO

PABLO PINEDA ORTEGA*

INTRODUCCIÓN

El sistema financiero juega un papel de primera importancia en toda economía, no sólo por la significativa contribución a la adecuada canalización del ahorro a los demandantes del mismo, sino también por el aporte que otorga a través de sus instituciones para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Como se sabe, esta estabilidad genera confianza para la inversión y ésta se refleja en más y mejores empleos y crecimiento. De manera adicional, el sistema financiero puede jugar un papel más amplio en la promoción del desarrollo si dispone de intermediarios financieros que orienten su quehacer a la atención de demandas específicas de actores que lo requieran.

De hecho, ante las notables imperfecciones e insuficiencias de los mercados del crédito en el país, y ante las reducidas tasas de ahorro y financiación al sector no financiero, estas instituciones deberían contribuir a cerrar brechas y a generar oportunidades: su ausencia o insuficiencia puede constituir un lastre para el desarrollo de México

Los intermediarios pueden en efecto atender demandas sentidas de actores económicos que cuentan con proyectos plausibles pero sin la suficiente financiación, o pueden también focalizar su apoyo a sectores sociales que por su condición tampoco cuentan con el crédito suficiente para la atención de sus metas. No obstante, siempre estará el riesgo de que tal encomienda la atiendan de manera inadecuada, que lo hagan a costos excesivos o con externalidades negativas que demeriten sus logros. Sin embargo, estos riesgos pueden ser abordados de manera razonablemente eficaz.

Con el objeto de ofrecer una reflexión de conjunto en torno a éstos y otros dilemas, en este capítulo nos detenemos, en su primer apartado, en el

* Universidad de Guadalajara.

análisis de la relación que existe entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico; en el segundo se analiza la presencia del ahorro financiero en el país y cómo se canaliza a la economía en su conjunto; y en el tercer apartado se analiza la configuración y el desempeño de la banda de desarrollo. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio y el resumen que la banca de desarrollo deberá atender en el futuro inmediato.

DESARROLLO FINANCIERO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Se ha dicho que el sistema financiero es para una economía como el sistema circulatorio para el cuerpo humano, en tanto que lleva el ahorro a donde éste se requiere a través de su adecuada intermediación entre sus instituciones, concentrando así los recursos de los agentes superavitarios de ingreso para canalizarlos a los actores deficitarios, con lo que abona también a equilibrar el flujo circular de toda economía. Con esta función, el sistema juega un papel fundamental para el crecimiento económico de largo plazo porque permite una eficiente acumulación del ahorro. De otro modo, los inversionistas no podrían alcanzar en los montos necesarios y, en consecuencia no podrían emprender sus proyectos productivos. En este orden de ideas, la principal pero no única función del sistema financiero es concentrar y canalizar los recursos no gastados por los agentes para ser canalizado a las actividades productivas que incrementan el stock de capital, la ocupación y, con ello, el crecimiento (FMI, 2015).

Más específicamente —y a tono con lo formulado originalmente por Schumpeter—, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico no sólo porque logra canalizar el ahorro a los agentes deficitarios, sino también porque alienta la innovación tecnológica mediante su contribución a la evaluación de proyectos, a la diversificación del riesgo y a la reducción de los costos de transacción (Carvajal, 1997). Sin embargo, permanece la discusión en torno a si la relación entre crecimiento económico y madurez del sistema financiero no es recíproca en el sentido de que ambos se influyen mutuamente, y si esta influencia es necesariamente positiva:

Hasta la fecha no existe consenso respecto de que el desarrollo financiero determine el crecimiento económico, o si sucede lo contrario, o bien si ambos procesos se determinan de manera recíproca. Recientemente, una serie de trabajos empíricos han intentado establecer la dirección de la causalidad entre desarrollo financiero y crecimiento económico. Algunos tienden a confirmar una asociación positiva entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico (Rodríguez, 2009:42).

En todo caso, si el ahorro es insuficiente o si no se asigna de una manera razonablemente eficiente, se reduce la tasa de crecimiento pues las firmas no disponen de los recursos necesarios para alcanzar las economías de escala que las vuelvan competitivas, ampliar sus mercados e innovar. Ahora bien, el ahorro será insuficiente si los actores superavitarios de ingresos no encuentran en el sistema un premio por su decisión de posponer al consumo y una relativa certeza de tal premio, lo que se alcanza en la medida que el sistema financiero sea más maduro y opere en un entorno de relativa estabilidad macroeconómica. Adicionalmente, el ahorro será mayor si se incrementa el nivel general de ingreso en una sociedad y si ésta dispone de los adecuados instrumentos financieros que atiendan la variada demanda de los ahorradores lo cual, otra vez, depende de la eficiencia del sistema.

De manera particular, en el modelo de Greenwood y Jovanovic sobre el desempeño del sistema financiero (citado en Carvajal, 1997:3 y ss) se muestra que cuando éste es maduro la canalización del ahorro se dirige a las opciones a donde existe una mayor rentabilidad y con ello se promueve el crecimiento. Esto es así porque un sistema financiero desarrollado promueve una mejor asignación del ahorro en el sentido de canalizarlo a los proyectos más rentables y productivos. En este modelo, el sistema ofrece un arreglo institucional con tres beneficios concretos. En primer lugar ofrece la información como un bien público para los empresarios, en segundo el sistema opera como un seguro para la diversificación del riesgo mediante la integración de un portafolio amplio, y finalmente permite a los agentes manejar sus recursos de manera intertemporal suavizando así sus sendas de consumo.

Ahora bien, por la naturaleza incierta de los proyectos de inversión en el sistema, pero sobre todo por los montos implicados, existe siempre la eventualidad del llamado *riesgo moral*, en tanto que las instituciones financieras asumen que en el caso de una quiebra generalizada producto de una inadecuada asignación del crédito el fisco absorberá de manera parcial o total los costos. En esta circunstancia existe un aliento para canalizar el crédito a las actividades más riesgosas, pues son justamente las que prometen una más alta compensación, esto es, mayores tasas de interés. En este sentido los Estados nacionales establecen una regulación prudencial que ayude a detectar y desalentar las asignaciones del crédito a agentes o actividades de elevado riesgo, que son aquéllas sobre las que no se tiene una razonable certeza de repago y/o que no dispongan de los adecuados respaldos. En general, la regulación se ha orientado a imponer mayores garantías al intermediario, mayores tasas de capitalización, para el caso de que sus acreditados dejen de servir su deuda.

Sin embargo, se ha debatido hasta qué grado una participación gubernamental en el sector demasiado intrusiva pueda desalentar el ahorro así como

su adecuada asignación. Para autores como Mckinnon y Shaw, los efectos de una *represión financiera* (topes a las tasas de interés para alentar mayores proyectos de inversión o programas de crédito focalizados, entre otros) se reflejan en una reducción en la profundización financiera.

Sin embargo, desde una perspectiva estructuralista se ha sostenido que dadas las debilidades e imperfecciones de los sistemas financieros en las economías en desarrollo, se vuelve necesario que los gobiernos participen de una manera más activa. No podemos detenernos en esta, también inacabada discusión, pero en el mundo contemporáneo un socorrido medio de intervención pública en el sector lo es la banca de desarrollo, BD, con la que el Estado busca no sólo elevar el nivel de financiamiento con que disponga una economía sino también canalizarlo a aquellos actores que por su importancia económica —sectores productivos estratégicos— o su insuficiente ahorro —familias de ingresos medios y bajos— no pueden disponer de la suficiente financiación.

EL FINANCIAMIENTO EN MÉXICO

Ya antes se señaló cuán importante es el financiamiento para la promoción del crecimiento, en el caso de México es muy bajo, visto aún desde la perspectiva de América Latina. En efecto, la canalización de ahorro al sector privado en el país es muy limitada y sólo equivale al 35.8% del PIB, mientras que el promedio en la región asciende a 52.0%, y a donde se tiene la presencia destacada de Chile y Brasil que tienen porcentajes del 109.4 y 69.1, respectivamente. Este indicador es desde luego más alto para el caso de la OCDE, a donde el promedio de sus países asciende a 146.8% y que, sin embargo, es aún menor al de Estados Unidos donde se tiene un valor de 195.6% (Senado, 2016:16). Si bien este financiamiento en nuestro país mantiene un crecimiento modesto a partir del 2011, luego de dos momentos críticos del pasado reciente donde se le mantuvo muy bajo —la crisis bancaria de 1994 y la crisis global de 2007—, su valor actual ya citado se encuentra muy por debajo del llamado ahorro financiero total:¹ 35.8% vs. 74.9% del PIB. Esta diferencia tan pronunciada indica que aun siendo bajo el ahorro financiero del país, lo es aún menos la cantidad de ese ahorro que se canaliza al sector no financiero; esto es el dirigido al fortalecimiento de la inversión y el consumo de bienes duraderos principalmente, y de este modo contribuye a alcanzar tasas de crecimiento más elevadas (Senado, 2016a:17).

¹ El ahorro financiero total se integra de la sumatoria del ahorro interno y el externo.

Como en toda la región latinoamericana, en México el mayor monto del financiamiento al sector privado proviene del sector bancario,² y si bien éste se ha venido recuperando después del fuerte colapso de la crisis global del 2007, lo viene haciendo a una tasa inferior a la de la captación bancaria, según se aprecia en la tabla 1. Esto quiere decir, entre otras cosas, que existen opciones de colocación más rentables o más seguras para la banca y que en consecuencia distraen los recursos que deba estar necesitando el sector privado.

TABLA 1
CAPTACIÓN BANCARIA Y FINANCIAMIENTO DE LA BANCA
AL SECTOR PRIVADO COMO % DEL PIB

	<i>Primer cuatrimestre</i>	<i>Primer cuatrimestre</i>	<i>Primer cuatrimestre</i>
	2000	2010	2015
Captación bancaria	19.30	17.40	24.40
Financiamiento de la banca al sector privado	13.00	8.40	16.40

FUENTE: Senado, 2016a:18.

De entre esas opciones viene destacando de manera muy relevante el sector público, como en efecto se aprecia en la tabla 2. En ella se observa que se ha modificado la composición de la canalización del ahorro entre los años 2000 y 2015, como porcentaje del PIB, en favor de este sector.

Nótese cómo ha habido un sustancial incremento del uso de los recursos financieros entre el 2000 y el 2015, para llegar al 98.6% como proporción del PIB en este último año, lo que significa una Tasa de Crecimiento Real Anual Promedio (CRAP), de 4.7%. De este incremento total véase que el componente que ha crecido a una tasa más elevada, al 10.9%, lo representan las reservas internacionales, por lo que ya alcanzan una sexta parte del uso de los recursos financieros. En segundo lugar, en cuanto a la tasa de crecimiento se encuentra el crédito canalizado a los estados y municipios, con un CRAP de 9.3, y que si bien todavía representa menos de una treintava parte del uso total de los recursos financieros, ya viene absorbiendo un monto de consideración y representa así una importante preocupación para las finanzas

² En la encuesta sobre el mercado del crédito de Banxico del cuarto trimestre del 2016, el 85.3% de las empresas afirmaron que recurrieron a algún tipo de financiamiento, y de ellas el 76.8% dijeron que lo fue de proveedores, el 38.5% de la banca comercial y sólo el 0.4% a la emisión de deuda (Banxico, 2017:316).

TABLA 2
 CRECIMIENTO Y USO DE LOS RECURSOS
 FINANCIEROS ENTRE 2000 Y 2015

	<i>Uso de los recursos financieros como % del PIB</i>	<i>Reservas internacionales</i>	<i>RFSP</i>	<i>Estados y municipios</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Otros conceptos</i>
2000	56.20	4.80	30.40	1.10	25.00	-5.20
2015	98.60	16.10	45.70	3.00	39.20	-5.10
CRAP	4.70	10.90	5.10	9.30	5.40	2.20

NOTAS: RFSP, saldo histórico de requerimientos financieros del sector público; CRAP, Tasa de crecimiento real anual promedio.

FUENTE: Senado, 2016a:20.

públicas.³ Nótese que la tasa de crecimiento de los recursos al sector privado en el periodo sólo ocupa el tercer lugar y se encuentra muy cerca del CRAP del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público —5.4 vs. 5.1—, de este modo, el financiamiento al sector privado no llega ni al 40% del total de los recursos financieros totales. Este reducido monto, como se ve, se explica por la enorme cantidad de recursos financieros que ya absorbe el sector público, tanto a nivel nacional como local, que ya acumula casi la mitad de los recursos financieros totales con el 48.7 por ciento.

De este modo, para alcanzar una tasa de crecimiento del producto más elevada como en efecto lo requiere nuestra economía, es necesario que el CRAP del financiamiento al sector privado se incremente de manera significativa. Como se revisa en el apartado anterior, este es un mecanismo central para elevar la tasa de inversión. Como se logra apreciar, para ello la tarea es doble; por un lado se requiere que el ahorro financiero no sea absorbido en esta creciente proporción por el sector público y que el CRAP de dicho ahorro también se eleve. Sobre lo primero, al decir de Banxico, pareciera que se comienza a avanzar en la dirección adecuada pero a un ritmo insuficiente, y aquí la salud de las finanzas públicas habrá de marcar la pauta:⁴

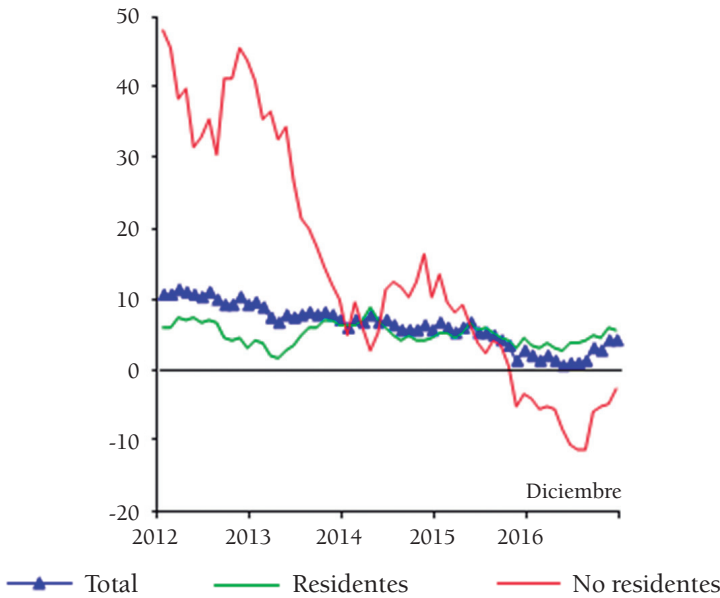
³ Debido a esta preocupación se han aprobado ya algunas reformas que le imponen restricciones a los gobiernos subnacionales para la contratación de mayor deuda, si bien aún es muy prematuro saber si éstas han sido exitosas.

⁴ “Hacia adelante, y ante la posibilidad de que se materialicen episodios adicionales de volatilidad que mitiguen el flujo de capitales hacia la economía mexicana, los esfuerzos de consolidación fiscal por parte del sector público deberán seguir contribuyendo a que el financiamiento al sector privado pueda seguir creciendo sin generar presiones en los mercados de fondos presta-

En lo que respecta a la utilización de recursos financieros de la economía, desde mediados de 2015 se han venido moderando las tasas anuales de crecimiento del financiamiento al sector público y de la reserva internacional, lo que ha generado espacio para que el financiamiento al sector privado se expanda a tasas relativamente elevadas —incluso en el entorno antes descrito de fuentes de recursos más limitadas— (Banxico, 2017:261).

Por lo que va al crecimiento del ahorro financiero la circunstancia es más impredecible, no sólo por la importante presencia de un componente externo no en el mismo determinado por un contexto internacional incierto, sino también por los variados factores que influyen en su componente interno. En este sentido, nótese en la gráfica 1, cómo en el pasado inmediato se aprecia una caída en la variación porcentual real anual del componente externo (los no residentes); mientras que el de los residentes muestra una variación bastante menos volátil para dar en el agregado una tasa decreciente en los últimos años, si bien con una leve tendencia de recuperación en los últimos meses, pero modesta.

GRÁFICA 1
 AHORRO FINANCIERO TOTAL VARIACIÓN ANUAL REAL EN POR CIENTO



FUENTE: Banxico, 2017:261.

bles”, Banxico, 2017:265. Nótese en los años indicados el balance que presentan las finanzas públicas: 2014: -3.1; 2015: -3.5; y 2016: -2.6.

Dado este escenario, véase en la tabla 3 la composición del financiamiento total al sector privado no financiero a diciembre del 2016, de donde destacamos las siguientes cinco consideraciones de nuestro mayor interés.

Primero. Prácticamente tres de cada diez pesos del financiamiento total provienen del exterior, un monto que no sorprende para un país que como el nuestro se encuentra plenamente inserto en la dinámica de los flujos financieros globales, pero que por ello se ve obligado a mantener sus fundamentales sanos y con una paridad cambiaria fluctuante que permita ajustar por esa vía los impredecibles flujos financieros. Que mayor evidencia de la incertidumbre asociada al financiamiento externo que su volátil desempeño en los años recientes, según se aprecia en la gráfica 1.

Segundo. A diferencia de lo que sucede con el financiamiento interno, el exterior se obtiene de manera muy importante por la colocación de deuda y en una sensible menor proporción por la contratación de crédito. Si bien la emisión de deuda tiene la importante bondad de acceder al financiamiento en base a una tasa que mejor refleja la solvencia y rentabilidad de los emisores, el financiamiento bancario permite una mayor certidumbre, tanto en los montos como en las tasas.

Tercero. Como se acaba de señalar, el financiamiento disponible en el país es mayormente el obtenido vía bancaria, al grado que prácticamente seis de cada diez pesos los proporciona la banca comercial, en tanto que la BD no alcanza ni el 7% de todo el financiamiento interno (con respecto al financiamiento total, esto es, el interno y externo, la presencia de ambos es de 42.0 y 4.6%, respectivamente). También, el financiamiento de los intermediarios no bancarios es limitado, prácticamente equivale al que ofrece la BD, y es un poco menor al monto obtenido mediante la emisión de instrumentos de deuda, mismo que representa el 4.86% del financiamiento total y el 6.78% del financiamiento interno. Este último dato no es menor porque en efecto el muy limitado financiamiento que obtienen las empresas por esta vía las obliga a recurrir a la banca. Si se considera que dentro de la Bolsa Mexicana de Valores el componente de bonos de deuda es mucho mayor que el de capital accionario, esto da cuenta de su muy pobre contribución a una eficiente intermediación del ahorro. Vale decir asimismo que como lo documentan las encuestas regulares de Banxico, un instrumento adicional e importante de financiamiento en las empresas lo son los mismos proveedores.⁵

⁵ De las empresas encuestadas para el cuarto trimestre del 2016, Banxico reporta (2017:316) que el 85% de ellas sí recurrieron a algún tipo de financiamiento, mismo que se obtuvo de los siguientes medios (la sumatoria es mayor de 100 porque algunas de ellas recurrieron a distintos tipos): de proveedores, 76.8%; de la banca comercial, 38.5%; de la banca domiciliada en el extranjero, 5.9%; de empresas del mismo grupo corporativo, 20.7%; de la BD, 5.6%, y por último, mediante emisión de deuda, 0.4 por ciento.

Cuarto. No podrían entenderse las dimensiones del financiamiento a la vivienda no residencial en el país sin las figuras del Infonavit y Fovissste, cuyos montos ya representan poco más de dos de cada diez pesos del financiamiento interno y el 16% del financiamiento total, interno y externo. Este significativo monto da cuenta de la relevancia que puede jugar el sector público en la financiación de campos estratégicos como ciertamente lo es la vivienda de la gente de ingresos medios y bajos. No sobra decir que el derecho a la vivienda está reconocido en nuestra legislación social (art. 6 LGDS), y es también un derecho humano que el Estado debe garantizar.

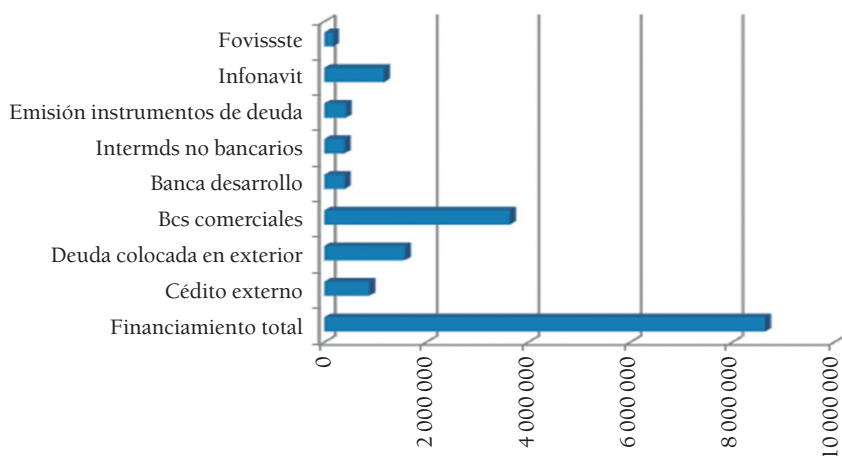
Quinto. La BD no puede ni debe sustituir a la banca comercial y su relación no se sintetiza en un esquema simple de *suma cero* a donde lo que no abarca una la otra lo toma; el reducido monto de la financiación al sector no financiero en el país obliga a su ampliación mediante diversas estrategias, pero entre ellas no debería estar la ampliación insustanciada, sin propósitos claros y razonables de la BD. En el siguiente apartado del ensayo nos detenemos en ello.

TABLA 3
FINANCIAMIENTO TOTAL AL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO,
SALDO DE MILLONES DE PESOS

<i>Rubro</i>	<i>Absolutos</i>	<i>Relativo total</i>	<i>Relativo a su origen</i>
Financiamiento total	8 645 073	100.00	
Crédito externo	877 976	10.15	35.73
Emisión de deuda colocada en el exterior	1 576 989	18.24	64.22
Total externo	2 454 965	28.39	100.00
De bancos comerciales	3 634 956	42.04	58.65
De bancos de desarrollo	397 865	4.60	6.42
De intermediarios no bancarios	397 735	4.60	6.42
Emisión de instrumentos de deuda	420.618	4.86	6.78
Infonavit	1 168 733	13.52	18.85
Fovissste	170 201	1.97	2.75
Total interno	6 190 108	71.60	100.00
PIB	19 523 000		

FUENTE: Banxico, 2017:318.

GRÁFICA 2
FINANCIAMIENTO TOTAL AL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO,
SALDO DE MILLONES DE PESOS



Saldos en millones de pesos, diciembre de 2016.

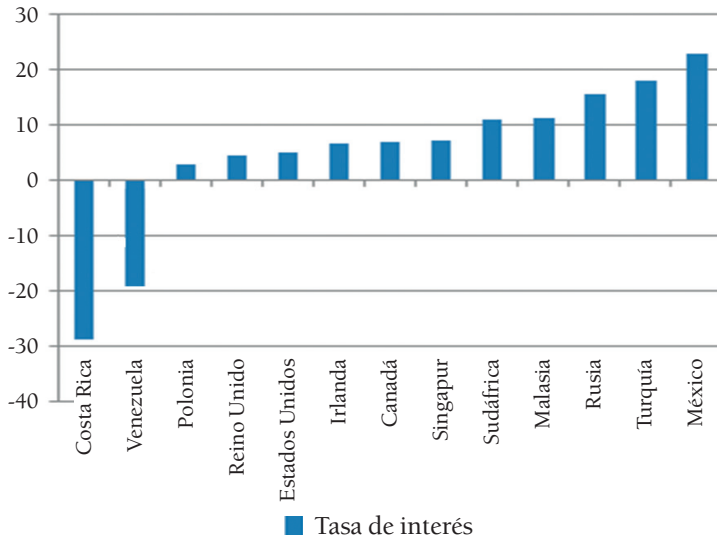
FUENTE: Banxico, 2017:318.

Detengámonos por último en el que es, junto con la reducida financiación en el país, el otro gran problema del sector financiero en general y más particularmente de la banca en México: sus elevados costos. Esta circunstancia bien puede ser atribuida a la misma estructura de mercado del sector, que ya se dijo es el mayor intermediario del ahorro en el país. En particular, el costo que más afecta a un sector mayoritario de la sociedad es el crédito al consumo mediante tarjetas de crédito, y véase en la gráfica 4 las tasas de interés reales de los préstamos en dichas tarjetas para distintos países. En ella se aprecia que en aquellos países con elevada inflación como lo son los dos primeros, la tasa real es negativa, lo que desde luego desalienta el ahorro. De los demás países de la lista a donde no existen distorsiones importantes en el mercado del crédito derivadas de la inflación, se observa que es nuestro país el que presenta la tasa más alta y ello, para todo propósito práctico, significa una permanente transferencia de ingreso de los tenedores de la tarjeta hacia los bancos que se las expidieron.

PRESENCIA DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL SISTEMA FINANCIERO Y FINANCIAMIENTO TOTAL

La estructura del sistema financiero en el país es relativamente profusa por lo que va al sector público, además de las instituciones cabeza de sector: la Se-

GRÁFICA 3
TASA DE INTERÉS REAL DE TARJETAS DE CRÉDITO
PAÍSES SELECTOS



FUENTE: Senado, 2016a:26.

cretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (Banxico). Existen cuatro comisiones nacionales de regulación y supervisión a saber: la del Sector Bancario y de Valores, la de Seguros y Fianzas, la de Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros, así como la del Sistema de Ahorro para el Retiro. En lo que respecta a las instituciones e intermediarios contemplados en la legislación en la materia y que tienen variada presencia en el sector, a continuación aparece su número y denominación.

No nos detenemos en la descripción de cada una de estas figuras y sólo analizamos el sector de nuestro interés, el de la BD. Nótese que son seis las instituciones que lo integran, y ya en la tabla 3 se aprecia que del financiamiento total al sector privado no financiero en el país, el aporte de la BD asciende a sólo el 4.60%, que contrasta con el 42.60% de la banca comercial; por lo que va exclusivamente al financiero interno, la BD representa el 6.42%, también muy inferior al de la banca comercial que absorbe el 58.65 por ciento.

Las instituciones del sector aparecen en la tabla 4, en donde de manera sintética se define su objetivo y se precisa su ámbito de intervención. En la tabla 5, a su vez, aparece la composición de la cartera de cada uno de los bancos y su participación en el total, así como los montos de su cartera vencida, misma que asciende a sólo un 2.84% sobre la cartera total, porcen-

INSTITUCIONES FINANCIERAS

<i>Grupos Financieros</i>	<i>23 Sociedades Controladoras de Grupos Financieros</i>
Instituciones de Crédito	52 Bancos Comerciales; 6 Bancos de Desarrollo y 2 Fideicomisos de Fomento.
Mercado de Valores y de Derivados	1 Bolsa de Valores; 36 Casas de Bolsa; 605 Sociedades de Inversión; 73 Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro y 1 Bolsa de Derivados.
Otros Intermediarios Financieros y Sociedades de Información Crediticia	101 Compañías de Seguros; 17 Almacenes de Depósito; 49 Sociedades Financieras de Objeto Múltiple; 91 Uniones de Crédito; 15 Compañías de Finanzas; 9 Casas de Cambio; 195 Entidades de Apoyo y Crédito Popular y 2 Sociedades de Información Crediticia.

FUENTE: Banxico: 2017:294.

taje que da cuenta de su salud financiera. Este último dato es de relevancia porque no es infrecuente criticar a la BD por operar con un cierto desaseo administrativo que puede colapsarla con cargo final al contribuyente. En distinta medida ése fue el caso de algunas de sus instituciones en el país a partir de lo cual en los últimos lustros se debió privilegiar la regulación prudencial —reflejada en el citado dato—, pero que significó también un claro deterioro a su compromiso institucional.⁶

Destaca en primer lugar la fuerte participación de Banobras en la cartera de crédito con el 41.5% del total, banco que se ha constituido en la mayor fuente de financiamiento de infraestructura para los gobiernos subnacionales de manera principal, pero también del orden federal. Con esta importante función, el banco no sólo contribuye a dinamizar las economías regionales sino también a que sus gobiernos dispongan de una mejor infraestructura para servir a sus comunidades. El segundo lugar, y muy distante de Banobras, lo ocupa Nafin con el 24% de la cartera de crédito total, quien tiene como encomienda el financiamiento del sector industrial en todas las regiones del país, así como la promoción y coordinación de la inversión de capitales, la promoción del desarrollo tecnológico y la asistencia técnica para la me-

⁶ “A partir de la crisis de 1995, la Banca de Desarrollo se enfocó en mantener y preservar su capital, cumpliendo parcialmente su mandato de ley. Ello se hizo evidente al disminuir los índices de su cartera vencida [...] dejando subutilizada su capacidad operativa [...] [y] quedando en segundo término su objetivo primordial: apoyar a los sectores productivos que carecen de acceso al crédito” (PRONAFIDE, 2013:39).

TABLA 4
 INSTITUCIONES DEL SECTOR DE BANCA DE DESARROLLO, DATOS BÁSICOS

<i>Institución</i>	<i>Objetivo central</i>
Bancomext	“Tiene por objeto contribuir al desarrollo y generación de empleo en México, por medio del financiamiento al comercio exterior mexicano”. Entre otros de sus servicios se encuentran: crédito directo para necesidades financieras mayores a 3 millones de dólares; factoraje internacional de exportación e importación, así como cartas de crédito, < http://bancomext.com/conoce-bancomext/quienes-somos >.
Banjército	Está enfocado principalmente al sector militar, para sus necesidades de banca, crédito y finanzas, aunque a partir de unos años cualquier persona puede abrir una cuenta sin necesidad de que forme parte de las Fuerzas Armadas.
Banobras	Su objeto es “financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos federal, estatal y municipal...”, < www.cnbv.gob.mx/SECTORES.../BANCA-DE.../Descripción% BANOBRAS >.
Bansefi	Tiene como finalidad el “promover el ahorro y la inclusión financiera. Bansefi canaliza los apoyos temporales del gobierno federal necesarios para el fortalecimiento y el desarrollo del sector del ahorro y el crédito popular. Actualmente tiene como mandato apoyar el desarrollo institucional del sector del ahorro y crédito popular, < http://www.rankia.mx/blog/mejores-certificados-deposito >.
Sociedad Hipotecaria Federal, SHF	Tiene como objeto “Impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; al incremento de la capacidad productiva y del desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda; así como a los financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales”, < http://doc.shf.gob.mx/sobreshf/descripcion/Pagina >.

TABLA 4 (CONTINUACIÓN)

<i>Institución</i>	<i>Objetivo central</i>
Nafin	Nafin “Tendrá por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país” art. 2 de la LONF. Entre otras atribuciones cuenta con las de: promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector industrial en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región; promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales, y promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad (art. 5, LONF).

FUENTE: del autor a partir de la revisión en la página de cada dependencia.

jora de la productividad. Se trata así de una fuente de primera importancia para la financiación del sector industrial en el país.

Con una participación muy cercana a Nafin y, en tercer lugar, se encuentra Bancomext —21.44% de la cartera total—, banco que centra sus esfuerzos a fortalecer el comercio exterior del país y con ello a consolidar y ampliar la generación de empleos en el sector exportador; se busca con su desempeño consolidar la ya ganada vocación exportadora del país, no sólo con su financiación sino también con la adecuada asesoría a sus acreditados. Nótese que ambos, Nafin y Bancomext, son bancos que centran sus esfuerzos en el sector empresarial.⁷ El cuarto lugar lo ocupa la SHF, que orienta sus acciones al impulso de los mercados del crédito hipotecario, principalmente de interés social, y que junto con el Infonavit y Fovissste contribuye a la atención de la fuerte demanda de vivienda. Con una presencia muy modesta sobre el total de la cartera, apenas el 4%, Banjército provee servicios de banca y crédito a las fuerzas armadas y busca ampliar su cobertura a otros sectores; en tanto que Bansefi, con apenas un cuarto de punto porcentual, se orienta a la atención de ahorro y crédito popular.

Asimismo, hay que considerar que ya es una práctica frecuente que la BD otorgue un importante porcentaje de su crédito, no de manera directa sino a través de la banca comercial, lo que se instrumenta mediante el so-

⁷ En el PRONAFIDE se destaca esta vocación, señalando que ambas instituciones habrían apoyado a 1.409 millones de MIPYMES.

TABLA 5
BANCA DE DESARROLLO, CARTERA DE CRÉDITO

	<i>Nafin</i>	<i>Banobras</i>	<i>Bancomext</i>	<i>SHF</i>	<i>Banjército</i>	<i>Bansefi</i>	<i>BD</i>
Cartera de crédito total	214 313	372 920	192 598	79 489	36 291	2 165	897 776
Participación en el total de la BD	23.860	41.530	21.440	8.840	4.040	0.240	100.00
Cartera vigente	212 135	369 321	190 554	62 341	35 858	2 028	872 237
Créditos comerciales	211 899	368 150	190 447	55 325	0	1 304	827 125
Actividad empresarial o comercial	59 882	103 850	155 310	18.00	0	80.00	319 140
Entidades financieras	134 329	24 618	26 166	55 306	0	1 224	241 643
Entidades gubernamentales	17 688	239 682	8 971	0	0	0	266 341
Consumo	8.00	0	11.00	0	25 604	724.00	26 347
Vivienda	134.00	100.00	97.00	7 016	10 254	0	17 600
Créditos como agente del gobierno federal	94.00	1 071	0	0	0	0	1 165
Cartera vencida	2 178	3 599	2 044	17 148	433.00	137.00	25 539

FUENTE: SHCP y CNBV, 2017.

corrido esquema de garantías; de manera específica, en el 2013, este mecanismo absorbió del 38% del crédito total que colocó esta banca (PRONAFIDE, 2014:39).

Por razón de su naturaleza jurídica y la manera en que fondea sus recursos, el Infonavit no se incluye en la BD, pues recuérdese que su capital se integra de manera tripartita entre aportes del trabajador, el patrón y el gobierno. Como se aprecia en la tabla 3, el peso del financiamiento de este instituto equivale al 13.52% del financiamiento total al sector no financiero, esto es prácticamente una tercera parte del financiamiento total de la banca comercial, el 32.14%. Este enorme monto da cuenta de su relevancia que es, con mucho, bastante mayor a la que tiene la otra institución financiera que también permite la conjugación de aportes de los trabajadores, el patrón y el gobierno para fondear acciones de vivienda, en este caso trabajadores del sector público federal, el Fovissste. Como se desprende de la tabla 3, este organismo financia en acciones de vivienda poco menos del 2% del financiamiento total, monto que es equivalente al 4.7% del financiamiento total de la banca comercial y al 14.6% del financiamiento del Infonavit. De este modo ambas instituciones, el Infonavit y el Fovissste, aún con un esquema de operación que no les permite equipararse a las de la BD, cumplen de manera muy sobresaliente con una tarea afín: atender la demanda crediticia que permita garantizar un importante derecho social, el de la vivienda.

En todo caso, el Infonavit y el Fovissste nacen en la lógica que le da origen a la BD en cualquier economía, esto es, como figuras que dada la baja profundización financiera de un país, dadas las imperfecciones de sus mercados del crédito y en base a la definición clara de los sectores que son considerados prioritarios, se vuelve necesario operar mediante un esfuerzo público. En ese sentido y para propósitos de nuestro análisis, estas dos instituciones bien pueden ser consideradas como BD, y ya incluidos en ella no se puede afirmar que su presencia en el sistema financiero nacional sea menor.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LOS DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA BANCA DE DESARROLLO EN EL CONCIERTO ACTUAL

Para examinar los desafíos que enfrenta la banca de desarrollo, conviene revisar el papel que la actual administración de Peña Nieto asignó a la banca de desarrollo. El Objetivo 6 del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) propuso lo siguiente:

Ampliar el crédito de la Banca de Desarrollo facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, con una mayor participación del sector privado.

Este objetivo se habría de alcanzar, según lo establece el propio programa, mediante las siguientes seis estrategias:

1. Impulsar un mayor otorgamiento de crédito con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional.
2. Fortalecer los programas de garantías para aumentar los préstamos y mejorar sus condiciones.
3. Promover esquemas que permitan mayor inclusión financiera en la población que enfrente limitantes para acceder al crédito y a otros servicios financieros.
4. Fortalecer los procesos internos de operación para atender de manera más eficiente y ágil las necesidades específicas de sectores estratégicos.
5. Desarrollar nuevos productos para que la población acceda a los servicios financieros de la banca social.
6. Orientar acciones contracíclicas para atender situaciones coyunturales, de mercado o de desastres naturales que afecten el desarrollo económico.

Lo cierto es que al cierre del sexenio se aprecia una mayor presencia de esta banca a tono con el objetivo, y existe en efecto una mayor participación del sector privado en ella, como se documenta con el mecanismo citado de las garantías que la BD ofrece para que sea la banca comercial la que coloque crédito en los sectores de interés de aquella. Sin embargo, a la luz del potencial que ofrece la BD a partir de otras experiencias nacionales, es claro que los avances resultan insuficientes; veamos.

Luego del sustancial avance en materia de saneamiento financiero de la BD asociada a la nueva regulación prudencial y a los esfuerzos internos de cada institución, se esperarían iniciativas más sólidas de colocación del crédito a tono con la estrategia 1, pero focalizadas en los objetivos inherentes de cada banco; ampliar el monto de colocación y el número de acreditados no implica dispersar esfuerzos ni incursionar en nuevas áreas de negocios. En este sentido, la BD no puede ser un instrumento acomodaticio y casuístico para los requerimientos del crédito de la sociedad, sino que debe cumplir una meta estratégica asociada a la vocación explícita asignada a cada institución.

En su componente de créditos a la micro y pequeña empresa, la BD ha demostrado de manera consistente, aquí y en el resto del globo, que es más exitosa si acompaña sus productos financieros con la adecuada capacitación y asesoría para abonar al éxito del negocio al que apoya. En este sentido, su quehacer puede tener un fuerte componente de aprendizaje que sea de doble vía, pues del emprendimiento en pequeña escala todos, incluida la propia banca, pueden aprender.

Finalmente, ante un entorno incierto en el marco de la renegociación del TLC y los riesgos que implica, tales como el parcial desmembramiento del bloque económico de Norteamérica, México enfrenta el dilema de reorientar su modelo económico. Esta reorientación debería apostar por el fortalecimiento del mercado interno, sin que ello implique desandar lo alcanzado con su cada vez más sólida vocación exportadora. Para esta tarea, y quizá con un verdadero golpe de timón a la visión convencional que aboga por una muy prudente y focalizada BD, habría que revisar con lupa las historias de éxito de los tigres asiáticos sobre la financiación pública de sus sectores de mayor pujanza, y a donde China ha inclusive potenciado la estrategia.

En este orden de ideas, la BD debe ser considerada como un sólido instrumento para la ejecución de políticas que contribuyan a elevar la tasa de crecimiento a través de esquemas ambiciosos de financiamiento empresarial, tanto para los micro como los grandes proyectos, y debe también fortalecer sus apoyos a los sectores populares con una adecuada y prudente focalización, tales como los que ya se aprecian en materia de vivienda. De este modo, la BD se constituye como un elemento primordial para la instrumentación de un nuevo modelo de desarrollo, y que por su reconocida experiencia permita conjugar sus logros con los retos por atender.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México (2017), *Compilación de Informes trimestrales correspondientes al año 2016*.
- Banco de México (2017), *Reporte sobre el Sistema financiero, noviembre de 2016*.
- Cámara de Diputados, Ley de Instituciones de Crédito.
- Cámara de Diputados, *Ley General de Desarrollo Social*.
- Carvajal, C. y Hernando Zuleta (1997), “Desarrollo del sistema financiero y crecimiento económico”, borradores semanales de Economía, *Banco de la República de Colombia*.
- Fondo Monetario Internacional (2015), Financial System Soundness, disponible en, <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/banking.htm>>, consultado el 13 de septiembre de 2017.
- Gil Valdivia, Gerardo, *El concepto de Banca de Desarrollo*, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/475/20.pdf>>, consultado el 23 de septiembre de 2017.
- Gobierno de la República, *Diario Oficial* (2013), *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*.

- Hassan Kabir *et al.* (December 1993), “A Reexamination of Mckinnon and Shaw Hypotheses, Evidence from Five Asian Countries”, *The Bangladesh Development Studies*, vol. XXI, disponible en, <https://www.jstor.org/stable/40795490?seq=1#page_scan_tab_contents>, consultado el 20 de septiembre de 2017.
- Pineda, Pablo (2009), “Evolución reciente del financiamiento en México y el papel de la banca de desarrollo”, ponencia presentada en el VI *Seminario de Economía Fiscal y Financiera*, UNAM.
- Rodríguez, Domingo y Francisco López (2009), “Desarrollo financiero y crecimiento económico en México, problemas del desarrollo”, en *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 40, núm. 159.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2017), *Ahorro financiero y financiamiento en México, cifras a diciembre de 2016*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2017), *Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo, Diciembre de 2016*.
- Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez (2016), “Reformas estructurales, avances y desafíos”, 7, *Análisis de la Reforma Financiera*.

