La banca de desarrollo en el financiamiento*

En el presente texto se analiza el comportamiento de los flujos de fondos en la economía mexicana y la estructura institucional del sistema financiero, la banca múltiple y la de desarrollo en el otorgamiento y la estructura de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas (PYME), así como el desempeño de Nafin; se ofrece una visión de conjunto acerca del estado del acceso a los servicios financieros y el papel de la banca de desarrollo, en particular del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) como medio para ampliar este acceso.

Fuentes y usos de fondos en México, 2000-2007

En lo que va del decenio, la demanda financiera del sector público pasó de 5.2% del producto interno bruto (PIB) en 2000 a menos de 1% de 2006 a 2007, con un promedio de 2.1% anual, de la cual 0.6%, en promedio por año, provino del sector privado. Esto se debió a la baja en el costo financiero de las deudas interna y externa, que pasó de 17 a 11 por ciento de los ingresos de 2000 a 2006 y a los altos precios del petróleo, que pasaron de 31 a 37 por ciento del total de los ingresos para

* Resumen elaborado por Evangelina Alavez de los documentos de Ramón Lecuona Valenzuela, *El financiamiento a las Pymes en México, 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo*, y Antonio Morfín Maciel, *Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México)*, serie Financiamiento del Desarrollo, núms. 207 y 208, Naciones Unidas-CEPAL/GTZ, Santiago, Chile, enero de 2009.

1998-2000 y a casi 40% en 2007. El ajuste y la moderada, pero permanente, situación acreedora del sector privado provocaron que disminuyera el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, siendo éste menor a 1% del PIB en el periodo de 2004 a 2007. De esta manera, la economía ha sustentado su operación en los altos precios del crudo, el flujo de remesas y las bajas tasas de interés internacionales.

En cuanto a la disponibilidad total de recursos financieros, se registró un incremento medio anual de casi 1% del PIB (2000-2007), oferta originada en el ahorro financiero interno (como los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro, del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores y de las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo monto conjunto llegó a 11% del PIB hasta diciembre de 2007), que aumentó su participación en casi 2% del PIB anual a partir de 2000. La estabilidad macroeconómica favoreció además el ahorro voluntario de los hogares (23% del PIB, en 2007). No obstante estas condiciones, el crédito en México es bajo en relación con el tamaño de la economía y en comparación con otras de desarrollo similar, como Brasil y Chile.

Respecto al destino de los fondos, descendió la proporción dirigida a financiar a las compañías al pasar de 20.1 a 14.3 por ciento del PIB de 2000 a 2005, debido a la desaceleración que sufrió la economía mundial ante la competencia de China en el mercado estadounidense, luego de su entrada a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la relocalización de plantas manufactureras estadounidenses de México a Asia, y por la restructuración del sistema bancario, que permitió a la banca extranjera tomar el control de la mayor parte del mismo, ya capitalizado. La recuperación del financiamiento a las compañías (16.4-16.9 por ciento, de 2006 a 2007) coincide con el repunte de las exportaciones manufactureras, la aceleración de la economía y del ingreso de divisas (por el mayor precio del petróleo y las remesas) y la baja en la demanda financiera del sector público.

En contraste, el uso de los fondos por parte de los hogares pasó de 8.9 a 13.5 por ciento del PIB, para consumo y vivienda; en las reservas internacionales, de 5.6 a 8.2 por ciento de 2000 a 2007 y para sustituir pasivos externos por casi 8% del PIB para el mismo periodo.

El sistema financiero poco extendido y la caída de la participación de las empresas en el financiamiento son el origen de la desventaja competitiva del país en la economía mundial. Los factores estructurales subyacentes en esta deficiencia dificultan su reversión.

Estructura institucional del sistema financiero mexicano

Después de la crisis bancaria de 1994-1995 y el rescate por parte del Estado, los bancos quedaron débiles y descapitalizados. En 1998-1999 se aprobaron reformas financieras, entre ellas la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y la apertura a la inversión extranjera; ésta aceleró la consolidación del sistema y para 2007 los cinco bancos más grandes concentraban casi 80% de los activos totales; los cuatro mayores (foráneos) contaban con 69 por ciento.

Esa restructuración y la desaceleración económica podrían ser los factores determinantes de la disminución del crédito bancario a las PYME.

Las condiciones en las que se dio la apertura, entre otras, la baja valuación de los bancos y el tamaño del mercado mexicano, permitieron a los bancos extranjeros obtener ganancias de eficiencia y alta rentabilidad sin que el consumidor se beneficiara por los precios ni la calidad de los servicios (esto tendería a corregirse en algunos productos por la aparición de otros intermediarios, algunos no bancarios).

Hay estudios que muestran que la entrada de bancos transnacionales a sistemas cerrados desplaza a las PYME del crédito empresarial y tiende a concentrarlo en

Es necesario un marco regulatorio que propicie la competencia, ya que si los bancos pueden obtener ganancias financiando al gobierno o cobrando comisiones, no se esforzarán por dar servicio a las PYME

las grandes corporaciones. Este efecto se compensa en el mediano plazo por la aparición de otros intermediarios que las reincorporan al crédito. Quizás esto explicaría el repunte del financiamiento a las compañías a partir de 2006.

En la actualidad, siete (de 40) bancos en el país concentran 90% de los activos y de la cartera de crédito. Casi 60% de la cartera comercial está concentrada en los 50 mayores acreditados de cada banco, alrededor de 70% en los 100 más grandes y 81% en los 300 más importantes; 19% se destina a financiar a sujetos de crédito distintos de los mayores deudores de cada banco, entre los que estarían las PYME, compañías que carecen, por otro lado, de acceso a intermediarios como las Siefores y sociedades de inversión.

Por su parte, los activos de la banca de fomento pasaron de 19 a 7.5 por ciento del total del sistema financiero en el periodo de 2000 a 2007; Nacional Financiera (Nafin), Banobras y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) mantienen 80% de ellos. El 12.7% de la cartera de crédito está colocado en la actividad empresarial y comercial, 32.2% en entidades financieras, 50% en entidades gubernamentales y el resto en vivienda y consumo.

De acuerdo con la composición de la cartera, Banorte, el único mexicano entre los bancos grandes, tiene la más alta orientación a los clientes pequeños (19.2%); los europeos Santander, HSBC y BBVA, una posición intermedia, y el estadounidense Banamex-Citibank, una tendencia mayor a los grandes corporativos.

Lo anterior contrasta con la importancia de las PYME en la producción y el empleo: en 2004 había más de 118 000 pequeñas empresas y más de 27 000 medianas, que en conjunto empleaban a 5.3 millones de personas; en tanto las compañías grandes ocupaban a 4.7 millones y las microempresas a 6.2 millones de personas. De ahí que es insuficiente dedicar entre 2% del PIB a financiar de manera institucional a las compañías que generan 70% de los empleos en el país.

Desde la perspectiva de los bancos, el poco crédito a las PYME obedece a un conjunto de factores estructurales, entre ellos: a] la alta mortalidad de esas compañías, ya que de 200 000 que se abren al año, 35 000 sobreviven dos años después; b] información confiable insuficiente y sistemas contables rudimentarios que oscurecen la situación, incluso al mismo empresario; c] información asimétrica y selección adversa, que se manifiesta en la concurrencia de las compañías más riesgosas a los bancos y el alejamiento de las más sanas, que prefieren buscar alternativas menos costosas; d] daño moral, al utilizarse el financiamiento para fines distintos al declarado; e] deficiencias del sistema jurídico por su operación lenta, incierta y de altos costos (en 2005, la ejecución judicial demoraba 421 días, contra un promedio de 280 en los países desarrollados), y f] informalidad extendida y creciente en la economía, pues 90% de las PYME que se crean cada año operan en el sector informal.

El financiamiento de las PYME

La banca comercial y de fomento participaba con 14% del crédito a las PYME, en tanto los proveedores aportaban 71% (2007), apoyo que implica tasas y plazos opacos que hacen difícil calcular el costo del financiamiento, incluso para las propias empresas; también es complicado calcular cuánto de las utilidades de los proveedores se origina en el propio negocio y cuánto en el financiero. En las compañías medianas, en las que el financiamiento conjunto de la banca comercial y de fomento pasó de 27 a 20 por ciento para 2000-2007, también los proveedores son la principal fuente, con 57.9% en 2007.

El crédito se orienta al financiamiento de corto plazo: las compañías pequeñas utilizaron 60% y las medianas 65.2% para capital de trabajo en 2007 (sólo 15.6 y 19.7 por ciento se destinó a inversión, de modo respectivo). De las empresas pequeñas (81.4%) que no tuvieron crédito bancario, 32.7% declaró no hacerlo por las altas tasas de interés, 26.7% por rechazo de solicitudes o negativa bancaria y 31.5% por la situación propia del negocio. Para las medianas que no tuvieron crédito (72%), los índices para los mismos rubros eran de 34, 17.5 (indicación de mejor organización y profesionalización que acompañan el aumento de la escala) y 37 por ciento, respectivamente.

De esta manera, tasas activas reales de 15 a 20 por ciento explican por qué el principal motivo declarado del alejamiento de las PYME de los bancos es el costo del crédito, lo que redunda en la falta de competitividad de las compañías en el mercado mundial. La demanda de las PYME no podrá crecer, a menos que la política pública altere de manera favorable las condiciones subyacentes en este mercado, para hacerlo funcional y eficiente.

La caída del crédito bancario a las PYME ocurrió en un periodo de desaceleración económica que coincidió con la entrada de los bancos foráneos y una concentración de los activos en las cinco instituciones más grandes. Además, el marco regulatorio auspició el manejo del sistema de pagos por los bancos con tendencia al cobro de comisiones opacas, que se convirtieron en importantes fuentes de ingresos, hasta representar 0.5% del PIB promedio en 2000-2007; lo mismo sucedió con los precios de otros servicios financieros, que obstaculizaron la eficiencia del mercado bancario y desalentaron la profundización bancaria. A esto se agregó la reorganización de la banca de desarrollo, con un declive como fuente de fondos.

En México, el sistema financiero tiene una dimensión menor de la que se supondría por el tamaño y nivel de desarrollo de la economía y, además, no canaliza de manera prioritaria el crédito a las compañías (20.1-17.1 por ciento del PIB, en 2000-2007 ni a las PUME (0.7% del PIB, en 2007). La formación de capital promedia 20% del PIB en 2000-2007, menor que el 25% identificado por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) como mínimo para sostener una tasa de crecimiento de 5% en el largo plazo.

El coeficiente de inversión registrado a lo largo del decenio es casi la mitad del vigente en los países asiáticos con los que México compite en el mercado mundial, sobre todo en el de Estados Unidos. En estas condiciones, es previsible que las diferencias en competitividad se agranden y la posición de México se deteriore. Es tarea del Estado regular el funcionamiento del sistema financiero, que ahora afecta de manera grave la economía, en particular a las PYME.

La banca de desarrollo y las PYME: el papel de Nacional Financiera

La banca de desarrollo tuvo periodos en los que otorgaba financiamiento sin control, lo que terminaba en pérdidas y luego se requería de saneamientos con recursos fiscales. Así pasó en los años noventa: la cartera crediticia llegó casi a 11% del PIB en 1990-1993 y a 14% en septiembre de 1994; tal liquidez fue una de las causas de la crisis de 1994-1995. El saneamiento y la restricción fiscal ocasionaron que la cartera de crédito de fomento pasara de 14 a 7 por ciento del PIB, en 1994-2000.

El Programa Nacional de Fomento del Desarrollo (Pronafide) 2000-2006 plantea el ordenamiento del sistema financiero de fomento. De esta manera, en 2000 se registró cierta recuperación y la cartera de crédito llegó a 8.2% del PIB; pero a partir de 2003 volvió a caer y en 2007 significaba 2.6 por ciento.

A principios del 2000, Nafin creó una herramienta de internet para que proveedores de grandes compañías pudiesen tener acceso a información de pagos, factoraje electrónico, capacitación y asistencia técnica; el mismo año comenzó a operar con servicios de descuento electrónico o factoraje para PYME. En 2001 reorientó su misión para ofrecer su servicio por medio de una oferta de productos de alcance masivo y bajo costo, utilizando a la banca comercial y desarrollando una red de intermediarios financieros no bancarios. Así, de 43% de los recursos de programas de fomento canalizados al sector privado en 2000, se incrementaron a 99% en 2007 y se redistribuyó, además, la asignación de aquéllos dentro del mismo ámbito empresarial.

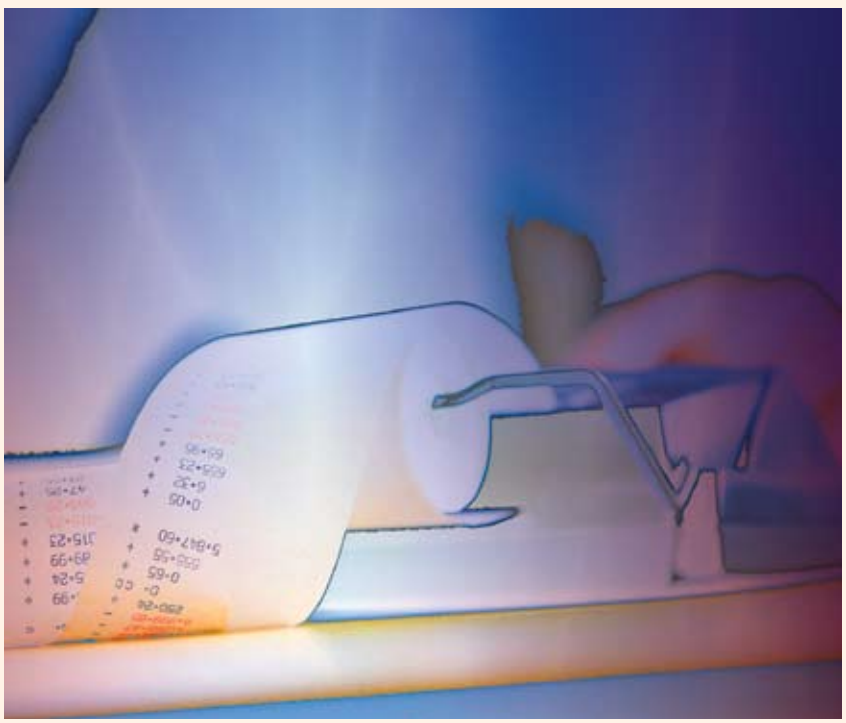
El programa de cadenas productivas (factoraje inverso o *reverse factoring*) pasó al primer lugar; inició operaciones en 2001 y para 2007 ya tenía una participación importante. Se orienta a un grupo selecto de PYME asociadas a la cadena de suministro de grandes compañías. El factoraje inverso operado por Nafin es muy eficiente: todas las transacciones se realizan de manera electrónica; las operaciones son transmitidas en horas y los recursos quedan disponibles casi de inmediato, superando de esta manera los problemas de costos y lentitud del crédito a las PYME.

A un año de iniciado, el crédito llegó a casi 14 000 millones de pesos y se habían integrado 109 cadenas productivas. Luego se amplió a las cadenas productivas internacionales y a las compras del gobierno a las PYME. En 2007 otorgó créditos por 135 000 millones de pesos y benefició a más de 15 000 compañías pertenecientes a más de 300 cadenas productivas. El sistema permite a las grandes empresas fortalecer sus programas de desarrollo de proveedores y a las PYME, generar historiales de crédito para financiamiento de más largo plazo en el mercado.

El sistema promueve la competencia de los intermediarios financieros, bancarios y no bancarios, en favor de las PYME, y Nafin incentiva la participación de aquéllos mediante el fondeo a tasas atractivas, en su carácter de banco de segundo piso. El descuento o factoraje inverso del programa tiene plazos mínimos de financiamiento de 30 días y máximos de 120. La reorientación de los recursos a programas de alta revolvencia eleva las cifras del agregado del programa crediticio y del número de operaciones en un año.

No obstante el éxito, si Nafin financia a PYME que de otra manera no tendrían acceso al factoraje, o si interviene en un segmento que podría ser atendido por el mercado, entre otras interrogantes, requiere ser evaluado.

Garantías y Crédito Inducido, esquema mediante el cual Nafin comparte riesgos con la banca comercial, es otra actividad en gran crecimiento: las compañías apoyadas



pasaron de casi 4 000 a cerca de 70 000 y los recursos, de 1 500 millones de pesos a 36 700 millones (2000-2007). Se centra en micro, pequeñas y medianas empresas que financian inversión en activos fijos, capital de trabajo, proyectos de desarrollo tecnológico o de mejora ambiental; en el primer caso se garantiza hasta 70% de la inversión, en el segundo hasta 50% y en el tercero hasta 80%, con topes de 3.26 millones de UDIS (unidades de inversión). En 2005, todos los bancos comerciales y 28 gobiernos estatales se habían sumado al Sistema Nacional de Garantías; se apoyó a casi 32 000 compañías, 97% micro, pequeñas y medianas que recibieron 87% del crédito otorgado, en particular para capital de trabajo.

Destaca que el desarrollo de las garantías no se refleja en el balance de Nafin ni en su cartera crediticia; esto explica por qué el aumento del soporte a las compañías puede ser compatible con que los activos y la cartera de la institución hayan perdido importancia como proporción del PIB. El crédito, garantizado por Nafin, está registrado en los balances de los bancos que lo otorgaron; pero la cuestión es si fluyó incentivado por la distribución de riesgos de la garantía.

En cuanto a la capacitación y la asistencia técnica, para 2006-2007 se registraron más de 200 000 participantes por año, lo que tampoco se refleja en el balance; pero estos programas no son comparables entre sí, no son agregables para fines estadísticos y aún no se ha evaluado su efecto.

Entre los intermediarios que concentraron la mayor parte de la operación de Nafin en 2007, aparece Banorte con 12.8%; HSBC, 9.3; IXE, 7.5; FISO GISSA, 7.4; Mifel, 7.1; Interacciones, 6.1; Bajío, 5.6, y Azteca, 4.8%. La zona centro recibió 38% del apoyo; el noroeste, 30%, y el sureste, 9 por ciento.

Por el lado de la coordinación interinstitucional, en 2007 se definió una nueva etapa para el Bancomext (su cartera tenía como promedio cuatro millones de dólares por préstamo), para orientarse a las pequeñas y medianas empresas; ese año pasó de dar servicio a menos de 400 compañías a casi 4 000, sobre todo mediante garantías y apoyos asociados con cadenas de suministro para la exportación. Se estipuló que operara como banco de segundo piso y se elaboraron estrategias sectoriales con productos para PYME en áreas como el turismo.

El acceso al sistema financiero en México

Este aspecto se relaciona de manera positiva con el nivel de ingreso de un país, con la disminución de la desigualdad en la distribución de éste y con la reducción de la pobreza. Por acceso podría entenderse la posibilidad de los grupos sociales con alguna desventaja relativa (ingreso o localización geográfica) de hacer uso de servicios financieros como ahorro, pagos y envío de remesas; el concepto no implica la facilidad ilimitada de uso, pues hay individuos o grupos de la población que no participan por preferencia personal o su inclusión no se justifica por razones de eficiencia.

En el caso del crédito, como ya se mencionó, el problema de acceso tiene su origen, entre otros, en asimetrías de información que dan lugar a situaciones de selección adversa, daño moral y costos de transacción.

Dadas la tecnología e infraestructura disponibles en un momento y lugar determinados, el tamaño del mercado, las condiciones macroeconómicas y la calidad de las instituciones, es posible definir una frontera de posibilidades de acceso a los servicios financieros, y de esta manera distinguir entre un *problema* y una *falta* de acceso. Habrá una falta de acceso en los casos en los que no se haga uso de los servicios: si no se desea, se es muy pobre o se vive en un lugar muy apartado, por inseguridad pública o inestabilidad macroeconómica.

Un problema de acceso ocurre cuando la economía se encuentra por debajo de su frontera de posibilidades; o cuando ésta sea muy baja, comparada con la de otros países con un ingreso per cápita similar, lo que podría deberse a fallas de mercado, deficiencias regulatorias, falta de competencia o insuficiente cultura financiera. En este margen califican la exclusión de los servicios por discriminación social, por prejuicios personales o en el caso de compañías y personas que por criterios prudenciales no serían sujetos de crédito (es mejor la exclusión que un sobreendeudamiento, como en el caso del mercado hipotecario estadounidense).

De acuerdo con lo anterior, en México la frontera de posibilidades está por debajo de la que le correspondería. La proporción de créditos al sector privado, la capitalización del mercado de valores y la industria de seguros son inferiores a los de países con un ingreso similar, como Chile y Brasil. La comparación entre la escala de ahorro y la penetración de los servicios financieros evidencia que sólo 16.4% (en 2007) de aquél es canalizado por medio de los intermediarios financieros.

Entre las posibles causas están los altos márgenes de intermediación financiera y un deficiente marco institucional para la protección de los derechos legales, en particular de los acreedores para la ejecución de garantías. La certidumbre y la simplificación jurídicas favorecerían el funcionamiento de los mercados financieros y el ambiente de los negocios; pero también implicaría cambios en la legislación que, por las dificultades del Congreso para llegar a acuerdos, no se darán pronto. En este marco de baja penetración de los servicios financieros debe considerarse el tema del acceso.

En julio de 2008 entró en vigor el impuesto a los depósitos en efectivo, que grava con 2% estos depósitos que, acumulados, sumen 25 000 pesos o más en un mes; este impuesto podría tener un efecto inhibitorio, por el gravamen mismo y por confirmar la creencia de que las autoridades tributarias tienen acceso a la información de los clientes bancarios. Para quienes viven en la informalidad, tal vez lo anterior los disuada de usar los servicios bancarios.

En cuanto a la distribución geográfica, 52% de los municipios no cuenta con servicios financieros formales, aunque el número de sucursales bancarias ha aumentado 30% (2004-2008). Los estados con más sucursales por cada 10 000 habitantes son Quintana Roo y Baja California Sur y los que tienen menos son Tlaxcala y Chiapas.

No obstante, el número y valor de las transacciones con tarjetas de crédito y débito (20 millones y casi 36 millones, de manera respectiva, en 2006) han crecido casi 300%, para el primer caso, y más de 20% en el segundo (2001-2006); pero no se puede saber el número de usuarios porque es común que una persona tenga varias. El incremento de las tarjetas de crédito se concentra en los hogares de mayores ingresos.

Si las empresas declaran como motivo principal de su alejamiento del sistema bancario las altas tasas de interés, las personas mencionan la falta de información adecuada, el prejuicio y la desconfianza. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) divulga información para que los usuarios tomen mejores decisiones y ha impulsado, junto con otras instituciones, una campaña nacional para la educación financiera.

Hay algunas innovaciones para ampliar el acceso, como los bancos asociados a cadenas comerciales y los servicios bancarios mediante corresponsales. Estos últimos (que se manejan con límites de retiro y depósito para acotar riesgos) empezaron a ofrecerse en 2007 en las sucursales de Telégrafos Nacionales; en la actualidad hay 1 580 oficinas habilitadas y participan ocho bancos. Para finales de 2008 se tenía previsto ampliar la norma a otro tipo de corresponsales, como tiendas de abarrotes y farmacias, con el objetivo de expandir los servicios en lugares apartados y a bajo costo.

La función de la banca de desarrollo en ampliar el acceso

Al dedicar su atención principal a financiar al gobierno, la banca de desarrollo desde hace algunos años se orienta a la creación de mercados donde no los hay, o a la promoción de su funcionamiento mediante la corrección de fallas del mismo. Este viraje ocurrió, como ya se mencionó, al mismo tiempo que el crédito se contrajo. Puede ser que los montos menores se deban a un intento deliberado por mejorar el efecto de la intervención de la banca de fomento, pues han variado los destinatarios del financiamiento, así como el conducto por el que se hace llegar. Desde 2001 se ha privilegiado el uso de otros intermediarios financieros, como es el caso de las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles).

Los lineamientos para la banca de desarrollo son: concentrar su atención en sectores y grupos de población que no tienen acceso a la banca comercial; complementar a los intermediarios financieros privados; fortalecer la coordinación entre instituciones de banca de fomento; aumentar los flujos de crédito mediante el incremento de los préstamos y los modelos de reorientación de cartera (otorgamiento de garantías y bursatilización de cartera). Con esto se espera que el financiamiento llegue a 5% del PIB para 2012.

La estrategia oficial para ampliar el acceso a los servicios financieros debería estar basada en los siguientes lineamientos.

• *Distribución de los apoyos del gobierno en forma electrónica.* A partir de una plataforma tecnológica común, ya se distribuyen los beneficios de distintos programas, como Procampo y Oportunidades. Se realiza mediante la Red de la Gente, constituida por 186 entidades de ahorro y crédito popular con más de 1 600 sucursales en 32 estados, con auspicio del Bansefi. Intervenciones de este tipo contribuyen a la formación de mercados al subsanar: *1)* la creación de infraestructura que puede ser compartida por distintos participantes del

mercado, actuales y futuros, sin capacidad por sí solos de realizar la inversión necesaria, y *2)* eliminar para los distintos actores la desventaja de ser el primero.

• *Uso de redes de distribución de programas sociales y servicios privados*. El aprovechamiento de esta infraestructura puede abatir los costos fijos que implicaría montar una red de distribución ex profeso, para allegar servicios financieros a grupos de bajos ingresos en poblaciones apartadas.

• *Desarrollo de corresponsales*. Ya comentado, y en la misma línea que el uso de redes. A diferencia de Brasil, donde participa un solo banco, la normatividad permite conciliar la ampliación de la cobertura de los servicios financieros con la competencia entre intermediarios, pues la infraestructura es de inversión pública.

• *Nuevo papel de la banca de desarrollo*. La actuación del Bansefi como promotor de la Red ilustra la manera como ahora se entiende la actuación de la banca de desarrollo en México: como facilitador del desarrollo de mercados, completándolos o corrigiendo sus fallas. El Bansefi parece ajustarse más a la idea de "agencia de desarrollo" (AD), lo que también vale para la Financiera Rural y la Sociedad Hipotecaria Federal.

• *Estrategia nacional de cultura financiera*. Es preciso que se comprenda mejor la importancia del ahorro y el crédito y el papel de los mercados financieros; y también que se conozcan las alternativas para hacer uso de ellos. Se pretende ampliar la bancarización de la población y fomentar el uso informado y responsable de los servicios financieros. En este aspecto participan los bancos, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda, por medio de la Condusef.

Después de la crisis de 1994-1995, algunos intermediarios fueron reorientados para apoyar como complemento a la banca comercial; tal es el caso de Nafin y de nuevas instituciones, como la Sociedad Hipotecaria Federal, la Financiera Rural y el Bansefi. Más que bancos de desarrollo, se ajustan al concepto de agencias de desarrollo, en tanto su mandato es más preciso.

Algunas características de estas agencias serían: la ampliación del acceso a los servicios financieros para sectores bien identificados, atendidos de manera insuficiente; no captar depósitos del público; emitir deuda o ser parte del sistema de pagos; los fondos deben provenir del presupuesto público y deben contar con instrumentos que contribuyan a incrementar el acceso a los servicios financieros mediante la mitigación de asimetrías de información y costos de transacción.

Instrumentos financieros para potenciar el acceso: el caso de FIRA

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) son cuatro fideicomisos públicos para el financiamiento de actividades agropecuarias, pesqueras y, en general, del medio rural. Colocan recursos mediante operaciones de descuento de cartera por medio de bancos y otros intermediarios financieros, que atienden de manera directa a los productores agropecuarios. El crédito puede otorgarse para la producción primaria o actividades de transformación en ese sector; otras actividades son el otorgamiento de garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología.

El desempeño de los FIRA ha ocurrido en un entorno de contracción del crédito de la banca comercial al medio rural, incluyendo la pesca, que pasó de 7 a 1.5 por ciento de 1994 a 2007; como proporción del PIB, las actividades del sector pasaron de casi 4 a 0.2 por ciento de 1995 a 2007. Este financiamiento al campo se ha complementado en alguna medida con las remesas, de 24 000 millones de dólares en 2007, aunque no se sabe la proporción en que éstas se canalizan a actividades agropecuarias; lo mismo puede decirse de los recursos de programas sociales de transferencia en efectivo, como Oportunidades, que se entrega cada mes y cuyos beneficiarios viven en su mayoría en el campo.

Las transferencias del gobierno a los productores agropecuarios alcanzaron 15 y 14 por ciento del valor total de la producción en 2006 y 2007, en forma de precios garantizados, subsidios a insumos, anticipos y otras de subvención al sector. El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), el más importante por el monto de los recursos, beneficia a más de tres millones de productores con transferencias superiores a 16 000 millones de pesos; la Alianza Contigo, con más de 13 000 millones de pesos, se concentra en productores de bajos ingresos para apoyar actividades productivas sustentables.

En 2007, FIRA otorgó financiamiento por 56 414 millones, 44% del mismo en beneficio de 1 038 000 pequeños productores: 13 401 millones para producción primaria, 2 367 millones para industrialización y 9 076 millones para comercialización. Por rubros, en operaciones de garantía avaló créditos por 14 900 millones para pequeños productores, 10 970 para otros sin fondeo y 19 521.8 para otros con fondeo. Respecto a la capacitación y asistencia, 200 000 productores recibieron estos servicios; pero no se conoce su efecto en la mejora de la calidad crediticia de los proyectos atendidos.

El programa de mayor desarrollo es Microcrédito para el Medio Rural, otorgado por medio de intermediarios financieros no bancarios. Atiende a los grupos más pobres con préstamos de poco monto; la garantía se basa en el compromiso solidario de pago en grupos cerrados de acreditados y es común que se otorgue a mujeres. Por los costos del proceso de préstamos, los intermediarios de microcréditos suelen operar con altas tasas de interés; no obstante, los índices de cartera vencida suelen ser bajos.

Entre las ventajas de los microcréditos están: pueden modificar las perspectivas de progreso de una persona, al permitirle emprender proyectos productivos; incluyen algún tipo de asistencia técnica, con lo que se impulsa la productividad y la recuperación exitosa; la conformación de grupos

solidarios motiva la organización social, que también favorece emprender actividades con mayor grado de especialización y división del trabajo. No obstante, la información es insuficiente para valorar su repercusión en el abatimiento de la pobreza y el aumento de la productividad de los más pobres; pero desde el punto de vista del acceso, hay evidencia de que es un instrumento eficaz para incorporar a los servicios financieros a grupos de población antes marginados. Junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), FIRA ha promovido el microcrédito desde el 2001. En 2006, con la participación de más de 130 microfinancieras, se colocaron 4 400 millones de pesos.

Conclusiones

La seguridad y la simplificación jurídicas son requisitos para la bancarización. La desregulación de la actividad de las PYME y la adecuación de los marcos fiscal y laboral son indispensables para frenar la informalidad y formalizar a las compañías. De ahí que la constitución y el desarrollo continuo de bancos de información sobre las PYME y los empresarios que las dirigen es vital para el mercado de crédito; los historiales que Nafin y el Bancomext han creado podrían ser la base de un sistema que brinde servicio a todo el sistema bancario.

Es necesario un marco regulatorio que propicie la competencia, ya que si los bancos pueden obtener ganancias financiando al gobierno o cobrando comisiones, no se esforzarán por dar servicio a las PYME. Los recursos a éstas deben aumentar para modernizar la economía, elevar el valor agregado de sus exportaciones e incrementar la competitividad de México. Además, un asunto pendiente de la política pública es la elaboración y la puesta en práctica de modelos de emprendimiento y financiamiento mediante capital de riesgo.

Las deficiencias en la infraestructura tecnológica y de comunicaciones y en la calidad de la educación contribuyen a situar la frontera de acceso a los servicios financieros por debajo del umbral que le correspondería, por el nivel de ingreso del país. En la actualidad, la banca de fomento apoya el desarrollo de los mercados financieros y promueve el acceso a los servicios financieros; puede decirse que empieza a ceder su lugar a las agencias de desarrollo.

El microcrédito parece ser uno de los principales instrumentos de FIRA para ampliar el acceso en el medio rural; éste constituye un expediente para familiarizar a los productores rurales de muy bajos ingresos con los servicios financieros ordinarios.

No hay una suficiente comprensión de las causas de la exclusión financiera; la inclusión de preguntas respecto al uso y la penetración de los servicios financieros en la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), sería útil para futuros estudios acerca del tema.

Para evitar distorsiones, es necesario evaluar la orientación de los programas de crédito y garantías, así como la pertinencia y el efecto de los de capacitación y asesoría técnica, tanto los dirigidos a las PYME como al medio rural. CE