
La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas

• • • • • • • • • • MARTÍN WERNER*

Introducción

La modernización y el cambio estructural de México tienen el propósito fundamental de consolidar el desarrollo económico y mejorar el bienestar social. En ese proceso, la reforma del sistema financiero ha permitido instaurar una nueva política de financiamiento del desarrollo que eleve la captación de ahorro interno e induzca el suministro oportuno y eficiente de los recursos a las áreas prioritarias para el desarrollo nacional. En ese entorno, la transformación de la banca de desarrollo resultaba imprescindible.

La participación del Estado en el otorgamiento de crédito por medio de la banca de fomento responde a las imperfecciones de los mercados de capital que impiden obtener resultados socialmente óptimos. El objetivo principal de las instituciones de desarrollo es facilitar el acceso a los mercados de fondos prestables a los sectores que no podrían obtenerlos en la banca comercial o que lo harían en condiciones muy desfavorables. La banca de desarrollo intenta corregir las imperfecciones de plazo, costo y escala de los mercados financieros y con ello equilibrar las condiciones en que compiten las diversas empresas.

En los últimos seis años la banca de fomento ha experimentado diversas transformaciones con el objetivo común de promover el cumplimiento de sus objetivos de manera más eficiente. En este artículo se realiza un análisis retrospectivo

de esos cambios a fin de establecer las premisas sobre las cuales deberán definirse los retos y las políticas que deberán seguirse en los próximos años. El trabajo se divide en tres partes. En la primera se examina el cambio estructural de la banca de desarrollo a la luz de la reforma financiera y de la nueva concepción del Estado; después se evalúa el desempeño específico de las instituciones de fomento y, por último, se enuncian algunas consideraciones sobre los retos y las perspectivas de la banca de desarrollo en el futuro inmediato.

La reforma financiera y la banca de desarrollo

Una de las piezas clave en la transformación económica ha sido la reforma financiera, emprendida con el objetivo de promover una asignación más eficiente del ahorro hacia los distintos sectores de la economía y ampliar la disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo. Las acciones se han orientado a disminuir costos con intermediarios más eficientes y competitivos, a promover el financiamiento para los proyectos de larga maduración y a alentar la presencia de señales claras en el mercado para los inversionistas y ahorradores.

En la búsqueda de un sistema financiero más competitivo fue necesario emprender una transformación, basada en la desregulación de los mercados financieros; la modernización del marco legal del sistema financiero; la desincorporación de la banca comercial; la apertura del sistema mediante la autorización de nuevos intermediarios nacionales y extranjeros, y el mejoramiento de la regulación prudencial y de la supervisión. En ese marco se ha redefinido el papel de la banca de desarrollo. Hasta hace pocos años las instituciones de banca de

* Hasta diciembre de 1994, Director General de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El autor agradece la colaboración de Simón Geluda, Daniel Martínez Valle y Arturo González de la M.

fomento concentraban la mayor parte del crédito otorgado en el sector paraestatal; en la actualidad lo han reorientado hacia los sectores con problemas de acceso al crédito: el agrícola, el de las empresas pequeñas y medianas, el exportador, y el de vivienda de interés social. Asimismo, se ha modificado la mecánica operativa para buscar, hasta donde sea posible, que el crédito se otorgue en operaciones de segundo piso, ya sea por medio de bancos o de otras instituciones financieras, para acercar a la banca comercial a los sectores objetivo de la banca de desarrollo.

El cambio estructural de la banca de desarrollo

En el análisis de las causas que dieron origen al cambio estructural de la banca de fomento confluyen los siguientes aspectos:

i) Los problemas de acceso al mercado de fondos prestables impiden emprender proyectos óptimos desde el punto de vista social y privado.

ii) A causa de la apertura de la economía muchas empresas deben realizar inversiones considerables para aumentar su eficiencia, por lo que ha sido necesario que éstas cuenten con crédito en condiciones competitivas.

iii) El mayor acceso de los grandes grupos industriales a los mercados internacionales de capital les permite financiarse a costos internacionales, con lo que obtienen una ventaja competitiva frente a las empresas pequeñas y medianas.

Era indispensable, así, fortalecer el papel de la banca de fomento como instrumento de política económica mediante el cual el Estado orienta su política financiera. De esta forma, el cambio estructural de la banca de fomento adquirió un lugar protagónico en el modelo general de modernización del sistema financiero. Las acciones y reformas son las siguientes:

- Se adoptó, de manera preferente, un modelo de banca de segundo piso para garantizar la solidez financiera de las instituciones de banca de fomento, profundizar los procesos de complementariedad operativa con las instituciones de banca múltiple y eliminar los riesgos crediticios para la banca de desarrollo. De los financiamientos que esta última otorgó en 1988, 34% fueron como banca de segundo piso; en 1993 se elevaron a 66% y en 1994 a 73 por ciento.

- La función promotora de la banca ya no se sustenta en las tasas subsidiadas, sino en la disponibilidad y oportunidad del crédito y en la adecuación de los plazos y montos a las características de los proyectos. Así, cada institución puede mantener y elevar su patrimonio, pues canaliza los recursos, con eficiencia y prácticas bancarias sanas, hacia proyectos viables en lo financiero y rentables en lo social.

- Los recursos fiscales necesarios para la operación de la banca de desarrollo disminuyeron de manera notable: de 1 420 millones de nuevos pesos en 1988 a 1 200 millones en 1993, 64% menos en términos reales. Como proporción del PIB, esas transferencias se redujeron de 0.36% a sólo 0.1 por ciento.

- Como resultado de la modernización operativa de las instituciones de fomento, la relación entre la cartera total y el personal pasó de 2.2 en 1988 a 9.8 en 1994 y la correspondiente a cartera total y sucursales aumentó de 123.1 a 366.9 en el mismo período.

- En 1991 se promulgó la Ley de Instituciones de Crédito que incluye un capítulo específico para las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de fomento. En apego a los lineamientos normativos de ese ordenamiento, en 1991 se emitieron los reglamentos orgánicos de los bancos de desarrollo. Posteriormente, conforme se han capitalizado las instituciones, se ha reformado dicha normatividad.

- Se promovió la formación y el fortalecimiento de nuevos intermediarios financieros no bancarios, como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, arrendadoras financieras y empresas de factoraje.

- La capacidad de financiamiento en el exterior ha permitido a la banca de desarrollo canalizar recursos, a costos internacionales, a empresas que de otro modo no obtendrían acceso a los mercados internacionales de capital.

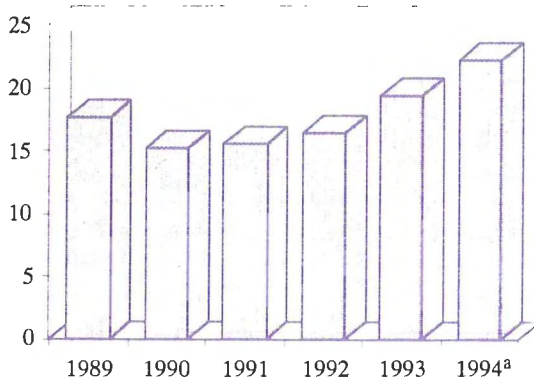
Financiamiento al sector privado

La reforma del Estado permitió sanear las finanzas públicas y liberar recursos para incrementar el financiamiento al sector privado. A continuación se analiza la importancia relativa del crédito de fomento en el crédito bancario total que reciben los agentes privados. Se utilizarán dos medidas clave: a) el acervo de crédito otorgado por la banca de desarrollo entre el acervo otorgado por el sector bancario, relación que permite distinguir la importancia relativa de la participación "histórica" de la banca de fomento en el crédito que tiene contratado el sector privado, y b) el nuevo flujo de financiamiento otorgado por la banca de fomento entre el nuevo flujo otorgado por el sector bancario, lo cual permite determinar el grado de actividad de la banca de desarrollo y su importancia relativa en el crecimiento del crédito total al sector privado.

En la gráfica 1 se distinguen dos subperíodos; en el primero, 1989-1990, el crédito de la banca de fomento al sector privado como proporción del total cayó de 17.7% en el primer año a 15.3% en 1990. Ello se debió a que el financiamiento de la banca de desarrollo creció a tasas cercanas a 10% en términos reales en ese lapso, mientras que el otorgado por la banca

comercial al sector privado creció 60% en 1989 y 25% en 1990. En el subperíodo 1991-1993 la proporción de crédito concedido por las instituciones de fomento se elevó de 15.6% en 1991 a 16.4% en 1992 y a 19.4% en 1993. Estos aumentos fueron resultado de un incremento anual promedio en el subperíodo de 55%, mientras que el crédito de la banca comercial creció a un promedio anual de 44.1%. Así, aunque la reforma estructural de la banca de desarrollo se inició desde 1989, es hasta 1991 cuando las acciones emprendidas comenzaron a traducirse en un incremento importante del volumen de recursos canalizados.

G R Á F I C A 1
SALDO DEL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO POR LA BANCA DE DESARROLLO COMO PROPORCIÓN DEL CRÉDITO BANCARIO TOTAL

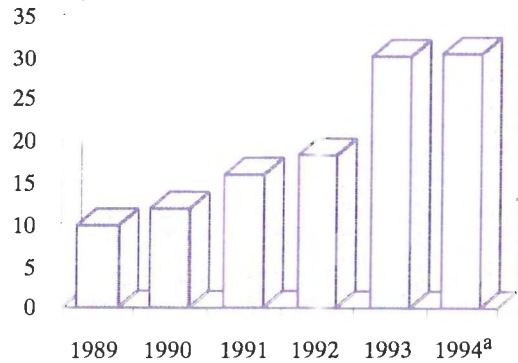


a. Estimado para 1994.
 Fuente: Banco de México.

En la gráfica 2 se observa que en el período 1989-1993 la proporción de flujos de nuevo financiamiento concedidos por la banca de fomento en relación con los otorgados por todo el sector bancario aumentó de 10 a 30.4 por ciento, aunque también se incrementaron los correspondientes a la banca comercial. Así, en 1993 de cada peso de nuevo financiamiento al sector privado, 30.4 centavos provinieron de la banca de desarrollo, mientras que en 1989 eran 10 centavos.

El crédito de la banca de desarrollo al sector privado aumentó considerablemente en los últimos años. Esto merece dos reflexiones: a] en un período de acelerado cambio estructural era fundamental que el Estado, por medio de la banca de fomento, garantizara el apoyo a los empresarios que apostaron por el cambio y la inserción en una economía global, y b] con la desaceleración económica de 1993 disminuyó la tasa de crecimiento promedio del crédito de la banca comercial,

G R Á F I C A 2
FLUJOS DE FINANCIAMIENTO AL SECTOR PRIVADO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO COMO PROPORCIÓN DEL FINANCIAMIENTO BANCARIO TOTAL



a. Estimado para 1994.
 Fuente: Banco de México.

por lo que la de fomento desempeñó un papel contracíclico al proseguir de acuerdo con lo programado. Sin embargo, la participación indirecta del Estado en el sistema financiero no es elevada si se le compara con otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos en el decenio pasado cerca de 25% del crédito total fue otorgado o garantizado por el gobierno.

El efecto microeconómico del crédito de fomento en las actividades productivas de la economía se examina más adelante con base en los apoyos más importantes de cada una de las instituciones de fomento.

Nuevos mecanismos para evaluar el desempeño

En los años setenta y mediados de los ochenta, la banca de desarrollo tenía asignado un papel prioritario en el financiamiento al sector público, a las empresas paraestatales y a los grandes grupos privados, lo que en realidad suponía un mecanismo extrapresupuestario para financiar el gasto de inversión en un entorno de fuerte intervencionismo estatal en la actividad económica.

La recuperación de cartera era baja y las instituciones de fomento operaban con costos altos. En ese entorno, a mediados de los setenta se estableció el concepto de intermediación financiera como mecanismo de control presupuestario de la banca de desarrollo. Dicha intermediación se define como el uso total de los recursos financieros requeridos por

la banca de fomento para dirigirlos a los sectores privado y social. El financiamiento otorgado por la banca de desarrollo al sector público se sumaba al déficit primario, que agregado al desequilibrio por intermediación financiera daba como resultado el déficit financiero.

Es importante destacar que a principios de los setenta la banca de desarrollo registró niveles promedio de intermediación financiera de 0.7 como porcentaje del PIB, cuando el déficit financiero promediaba 4.7% del producto. En virtud de que en la primera mitad de los ochenta la banca de desarrollo canalizaba una elevada proporción de sus recursos al financiamiento del sector público, la intermediación financiera continuaba siendo relativamente pequeña. Sin embargo, en general, la recuperación de cartera era baja y entrañaba un importante riesgo contingente para el gobierno federal.

La modernización del sistema financiero en los últimos años ha promovido el fortalecimiento de las instituciones de fomento. En general las entidades disminuyeron sus riesgos crediticios e incrementaron su eficiencia y sus niveles de recuperación de cartera, así como los recursos canalizados gracias a nuevos instrumentos de captación. De esta manera, la banca de desarrollo comenzó a expandir fuertemente el financiamiento al sector privado en un entorno de finanzas públicas sanas. En 1993 se decide excluir a la intermediación financiera como parte del balance financiero, aunque para ello se instrumentaron nuevos mecanismos de regulación prudencial.

En mayo de 1993 se expidieron las Reglas para la Calificación de la Cartera de Créditos de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo. Conforme a ellas las instituciones están obligadas a calificar su cartera de acuerdo al riesgo y a constituir reservas preventivas proporcionales al riesgo que se detecte a fin de enfrentar posibles quebrantos de cartera. Conviene mencionar que en agosto de 1994 las reservas constituidas por todo el sistema representaban 100% de la cartera vencida de la banca de desarrollo.

En julio de 1994 se dieron a conocer las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo. En ellas se establece que los bancos de fomento deben contar con al menos un peso en capital neto por cada diez pesos en activos ponderados por su nivel de riesgo. Se define una clasificación de activos para ponderar a cada grupo de acuerdo a sus distintos grados de riesgo y se establecen los elementos que deben considerarse para computar el capital neto. Cabe destacar que a los bancos de fomento se les exige un nivel de capitalización de 10% y a los comerciales de 8%. Esta es una clara señal a los mercados financieros de que el Estado está verdaderamente comprometido con el proceso de saneamiento y reconversión de las instituciones de fomento. La capitalización del sistema de fomento mexicano asciende hoy a 15 por ciento.

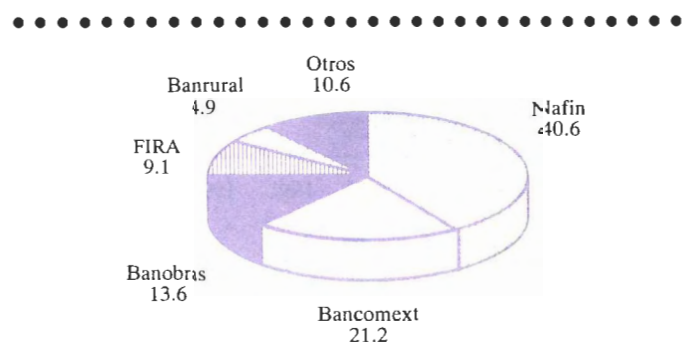
Evolución de las instituciones de fomento

En las secciones anteriores se analizaron las tendencias generales de la banca de desarrollo y se refirió el comportamiento de los grandes agregados. Sin embargo, para tener una dimensión clara de las transformaciones microeconómicas que la banca de desarrollo ha inducido en los diversos sectores de la economía, es necesario analizar las particularidades de los apoyos destinados por cada institución. En este apartado se examina la reestructuración de las instituciones de fomento, así como los resultados en términos de apoyos otorgados a los sectores específicos que atienden.

En el entorno de las medidas emprendidas con el fin de promover el ahorro interno y la inversión productiva, cada entidad de fomento ha hecho cambios en sus condiciones financieras y operativas. El análisis se inicia con Nafin, el Bancomext y el Banobras, que en junio de 1994 representaban 75.4% de la cartera de la banca de desarrollo (véase la gráfica 3). Se continúa con el Banrural y los FIRA, en los apoyos al sector agropecuario; con el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) y el Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec) en la búsqueda de un sistema de comercialización más eficiente, y por último con las acciones realizadas por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) en el financiamiento de interés social.

G R A F I C A 3

COMPOSICIÓN DE LA CARTERA TOTAL DE LA BANCA DE DESARROLLO, 1994* (PORCENTAJES)



a. Cifras a junio de 1994.
Fuente: Banco de México.

Nacional Financiera

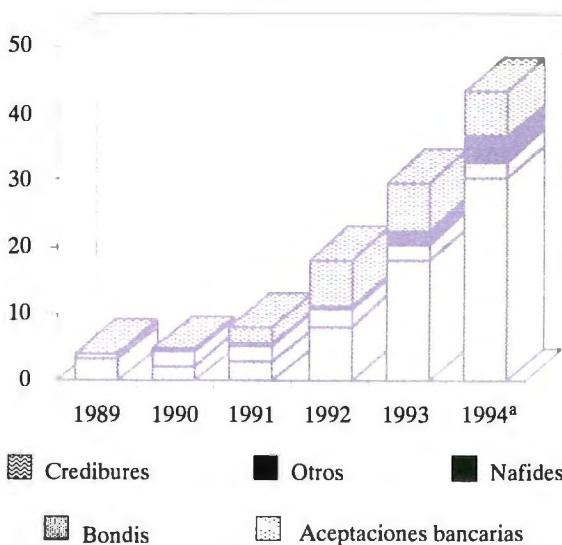
Nafin ha experimentado diversas transformaciones para cumplir con su cometido de promover el desarrollo del sector industrial mediante el fomento y la gestión de proyectos que atiendan las necesidades de éste, el otorgamiento de apoyo al desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica

y el incremento de la productividad, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas.

Para cumplir con el objetivo de diversificar las fuentes de fondeo institucional y contar con recursos más competitivos, se emprendió un proceso de recomposición de la estructura de captación interna. A principios del gobierno del presidente Salinas la mayor parte de los recursos se obtenía de un solo instrumento: las aceptaciones bancarias a corto plazo; en mayo de 1994, el saldo total de captación en moneda nacional ascendió a 37 000 millones de nuevos pesos, integrado por 66% de aceptaciones bancarias, 19% de Credibures (valores bursátiles de cartera de segundo piso), 7% de Bondis, 6% de Nafides, 1% de Nfindex y 1% de depósitos diversos. En la gráfica 4 se aprecia cómo ha evolucionado la captación por instrumento.

G R Á F I C A 4

NAFIN: EVOLUCIÓN DE LA CAPTACIÓN EN MONEDA NACIONAL (MILES DE MILLONES DE NUEVOS PESOS)



a. Enero-agosto.
Fuente: Nacional Financiera, SNC.

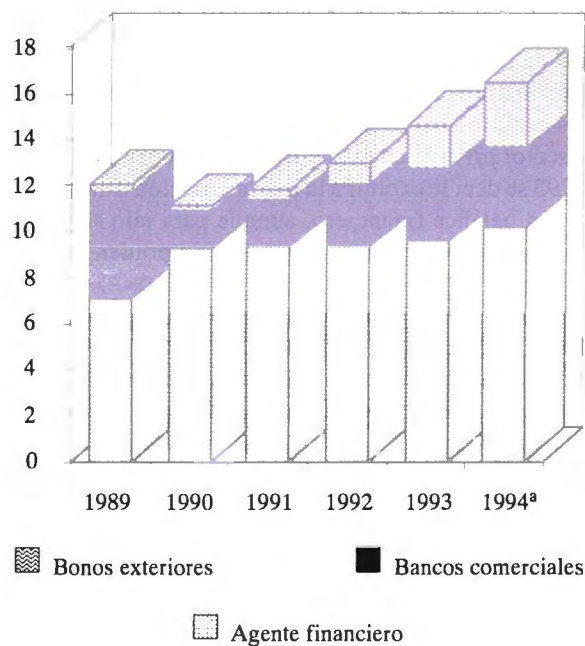
Nafin ha tenido una importante participación en el regreso de las instituciones mexicanas al mercado internacional de capitales, tras ocho años de ausencia. Así, en 1990 se colocaron dos emisiones públicas de bonos a plazos de cinco años, una en el mercado alemán y otra en el Euromercado. Más tarde, se logró incursionar en los mercados internacionales con los

bonos Matador, Samurai y Yankee, de los cuales se hicieron colocaciones, de 1990 a 1994, por montos superiores a 1 600 millones de dólares.

De 1988 a 1994 se obtuvieron 6 598 millones de dólares de los organismos internacionales, por lo que la captación externa de la institución ascendió a 16 428 millones de dólares, que incluyen la operación como agente financiero (véase la gráfica 5). Además, mediante una colocación de notas a tasa flotante, se estructuró un programa de bursatilización de la cartera crediticia en dólares.

G R Á F I C A 5

NAFIN: EVOLUCIÓN DE LA CAPTACIÓN EN MONEDA EXTRANJERA (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



a. Enero-agosto.
Fuente: Nacional Financiera, SNC.

Congruente con el proceso de transformación de la banca de desarrollo de los últimos años, Nafin ha evolucionado de manera tal que los niveles de financiamiento que otorga ascienden hoy a más de 125 000 millones de nuevos pesos. En 1989 el crédito de primer piso, sin considerar la operación como agente financiero, representaba 32% del financiamiento total; en 1994 se espera sea de 1.5%. Como institución de segundo piso Nafin canaliza casi 72% de los recursos por medio de la red de intermediarios financieros, más de 560 en

la actualidad (véase el cuadro 1). Del total del crédito, 65% se concede por medio de bancos y 35% de intermediarios financieros no bancarios. El acelerado crecimiento de la red y del monto del crédito manejado por conducto de los intermediarios financieros no bancarios permitió atender, en un lapso relativamente corto, a un número importante de empresas, aunque también propició que la red fuera rebasada en su capacidad de crecer de manera financieramente sana al mismo ritmo que lo hacía su crédito. Así, a partir del segundo semestre de 1993 las autoridades y Nafin emprendieron un programa de consolidación de intermediarios financieros no bancarios, para su fortalecimiento administrativo, financiero y operativo.

C U A D R O 1
NAFIN: RED DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

	Diciembre de 1989	Mayo de 1994
Total	76	564
Uniones de crédito	32	283
Entidades de fomento	22	141
Arrendadoras financieras	1	59
Empresas de factoraje	-	56
Bancos	21	25

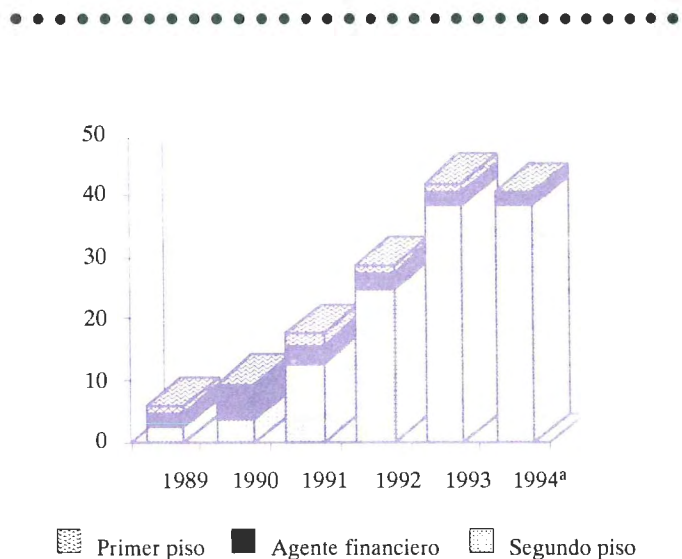
El financiamiento aumentó de manera notable, pues pasó de 8 millones de nuevos pesos al día en 1989 a 139 millones en 1993. Se prevé que en 1994 la cifra diaria ascienda a 218 millones de nuevos pesos. La gráfica 6 da cuenta de la evolución del financiamiento.

Mediante los diversos programas de fomento, y gracias a la participación de la red de intermediación financiera, se ha beneficiado a más de 366 000 empresas, de las cuales 98% corresponden a los estratos de la empresa micro y pequeña. Se calcula que al término del gobierno del presidente Salinas se habrá apoyado a 450 000 empresas (véanse las gráficas 7 y 8).

Nafin ha logrado fortalecer su estructura financiera al descongelar de manera paulatina los recursos invertidos en las carteras accionarias y crediticias y al fomentar el desarrollo del mercado de valores como fuente alterna de financiamiento para un mayor número de empresas. Al 31 de mayo de 1994 el saldo de la cartera vencida fue de 805 millones de nuevos pesos, es decir, 1% de la cartera del crédito total y 3.2% de la cartera con riesgo. La capitalización de Nafin de diciembre de 1993 a julio de 1994 se mantiene dentro de lo requerido; la razón de capital neto a activos ponderados es de 12.2 por ciento.

G R Á F I C A 6

NAFIN: FINANCIAMIENTO OTORGADO (MILES DE MILLONES DE NUEVOS PESOS)



a. Enero-agosto.
Fuente: Nacional Financiera, SNC.

Banco Nacional de Comercio Exterior

Al igual que Nafin, el Bancomext ha experimentado un proceso de reestructuración, que si bien inferior en magnitudes, también le ha dotado de una mayor eficiencia para el desempeño de sus funciones de apoyo al sector exportador. Los montos financiados anualmente se incrementaron de 1 279 millones de dólares en 1989 a 11 866 millones en 1993 (en julio de 1994 la cifra fue de 9 351 millones).

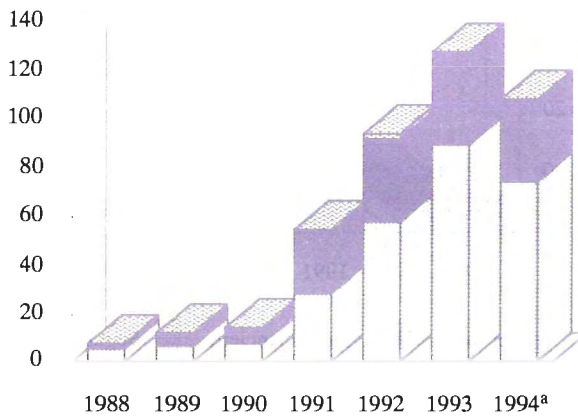
La actividad crediticia mostró una tendencia a diversificar los montos de financiamiento por sector. En 1989 el de manufacturas y servicios recibía 85% del total y en 1993 disminuyó a 63%, lo que permitió destinar más recursos a otros sectores, como turismo y pesca. El número de empresas atendidas se elevó de 1 894 en 1988 a cerca de 12 000 a septiembre de 1994 (véanse las gráficas 9 y 10).

La estrategia de captación basada en la diversificación de las fuentes de financiamiento ha permitido satisfacer oportunamente la demanda de crédito, optimizar los costos de captación y ampliar los plazos de financiamiento (véase el cuadro 2). Hasta julio de 1994 el Bancomext había obtenido recursos de los mercados internacionales por 9 300 millones de dólares, de los cuales 3 700 millones provienen de fuentes no tradicionales y 5 600 millones de los mercados interna-

cionales de capital y de dinero. Esto representa un aumento de 150% comparado con el mismo período de 1993 (véase la gráfica 11).

G R Á F I C A 7

NAFIN: EMPRESAS APOYADAS (MILES)



Mediana y grande Pequeña Micro

a. Enero-agosto.
Fuente: Nacional Financiera, SNC.

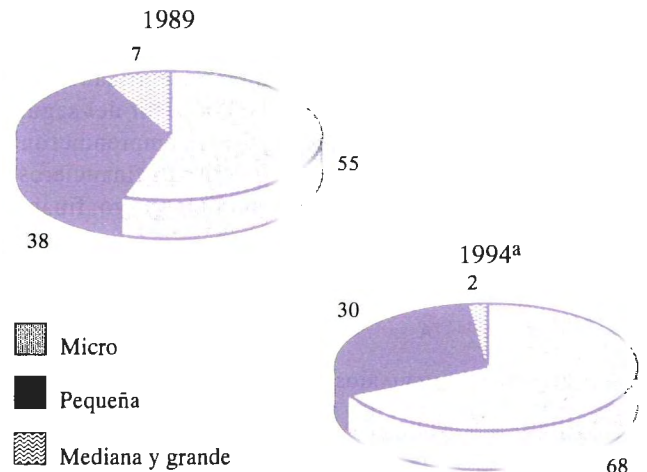
El Bancomext marcó el retorno de México a los mercados internacionales de capitales y mantiene su presencia con 14 emisiones públicas de bonos por un total de 2 544 millones de dólares para el período 1989-1994. En enero del año en curso se colocó el primer Bono Global mexicano por 1 000 millones de dólares a un plazo de diez años; cuatro meses más tarde se emitió un bono a tasa flotante por 250 millones de dólares. El Banco, por otro lado, puso en marcha un programa de emisiones de papel comercial que asciende a 2 500 millones de dólares, así como programas de emisiones continuas en el mercado de Estados Unidos por 500 millones de dólares y en el Euromercado por 2 500 millones de dólares. Esto le ha proporcionado la flexibilidad necesaria para realizar operaciones en beneficio del sector exportador.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

Existen proyectos de inversión en obras públicas e infraestructura que si bien no resultan rentables para el inversionista privado sí lo son para la sociedad en su conjunto. En virtud de que este tipo de proyectos resultan indispensables para el crecimiento, el Estado debe facilitarles financiamiento.

G R Á F I C A 8

NAFIN: PROPORCIÓN DE EMPRESAS APOYADAS POR TAMAÑO



a. Enero-agosto.
Fuente: Nacional Financiera, SNC.

Acorde con sus objetivos de optimizar sus funciones de promoción y financiamiento de actividades prioritarias en escalas estatal y municipal, de 1989 a 1993 el Banobras incrementó más de 150% el valor real de sus créditos. De diciembre de 1988 a agosto de 1994 canalizó recursos por 21 677 millones de nuevos pesos, cuya distribución se muestra en la gráfica 12 y se describe enseguida.

i) *Comunicaciones y transportes*: créditos asignados al Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México (Metro); Programa Estructural del Autotransporte y las Telecomunicaciones; mantenimiento y rehabilitación de carreteras; sectores carretero y ferroviario; transporte urbano; construcción y rehabilitación de carreteras y caminos de acceso; trenes ligeros de Guadalajara y Monterrey, y Arrendadora Banobras, S.A.

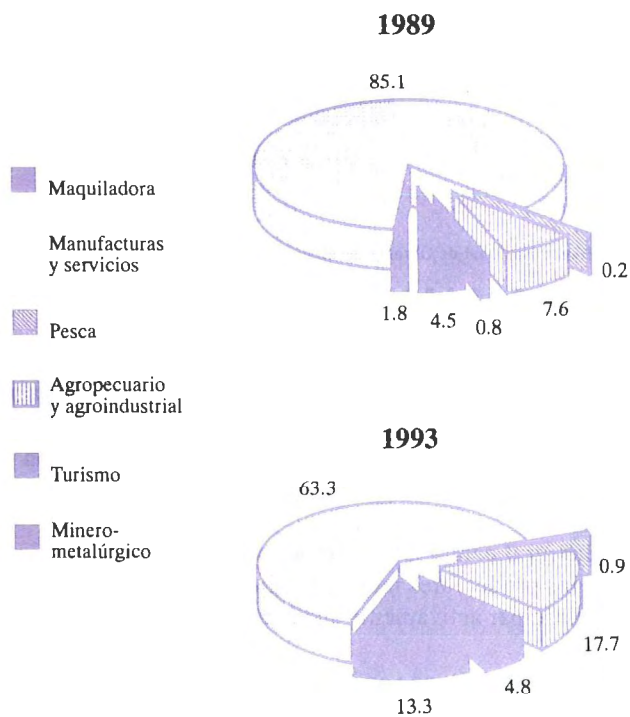
ii) *Agua potable*: Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey; sectorial de agua; Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas, y programa de agua potable y saneamiento.

iii) *Vivienda*: Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), y convenio de financiamiento celebrado con el Fovissste.

iv) *Infraestructura y equipamiento urbano*: Pavimentación y urbanización de calles y avenidas; equipamiento municipi-

pal; estudios y proyectos; alumbrado público; reconstrucción I, destinado a cubrir básicamente los daños causados por el huracán Gilberto; reconstrucción Guadalajara; mercados y rastros; modernización de centros de readaptación social, y promoción de nuevos desarrollos.

G R Á F I C A 9
BANCOMEXT: FINANCIAMIENTO POR SECTOR (PORCENTAJES)

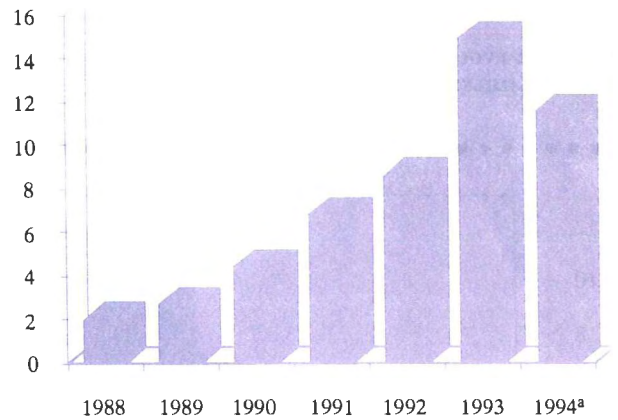


Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC.

Durante el período 1988-1994 la captación bancaria en apoyo al programa crediticio ascendió a 5 103 millones de nuevos pesos, destacando la emisión de bonos de desarrollo por 2 000 millones de nuevos pesos durante 1993, que sustituyó deuda de corto plazo por largo plazo con un beneficio directo en el costo de los recursos.

La situación financiera del Banco evolucionó de una manera sana y el incremento en las reservas y la acumulación de utilidades fortaleció el capital contable. La relación capital contable a activos totales pasó de 3.5% en 1988 a 10.1% en agosto de 1994, mientras que el índice de capitalización se espera represente 32.5% para diciembre de 1994. Asimismo, el Banobras ha buscado otorgar financiamientos que sean recuperables y que estén debidamente garantizados, por lo que la

G R Á F I C A 10
BANCOMEXT: EMPRESAS APOYADAS (MILES)



a. Enero-septiembre.
 Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC.

razón de cartera vencida se ha mantenido relativamente estable en niveles inferiores a 1 por ciento.

Apoyos de la banca de desarrollo al sector agropecuario

Al inicio del gobierno del presidente Salinas de Gortari se definió que el financiamiento al sector agropecuario proveniría, en la producción primaria, de los FIRA y el Banrural; en la fase de intermediación y comercialización, de Nafin, el BNCI y el Fidec, y en la exportación, del Bancomext. Se determinó que los FIRA apoyarían a los productores que operaran en la agricultura comercial con alto potencial productivo, el Banrural a los que contaran con proyectos más riesgosos,

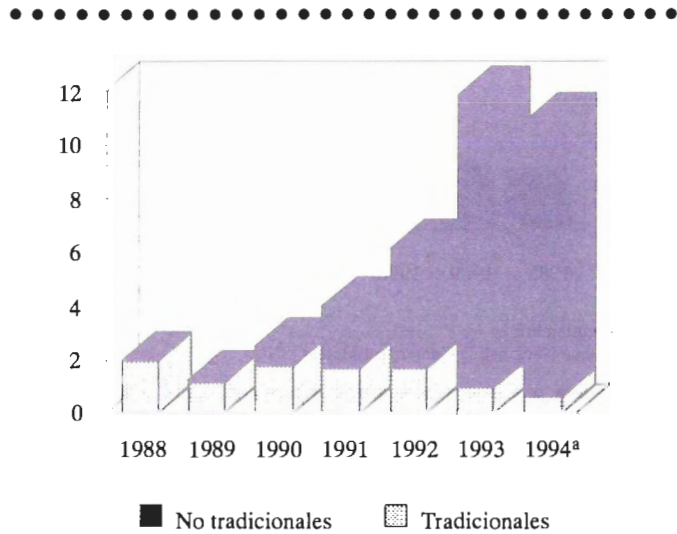
C U A D R O 2
BANCOMEXT: CAPTACIÓN DE RECURSOS

Fuentes tradicionales	Fuentes no tradicionales
BID	Papel comercial
Eximbanks	Emisión de Eurobonos
Comercial	Rembolso de importaciones
Banco Mundial	FACE
Líneas comerciales	Venta de cartera
Líneas garantizadas	

pero con potencial productivo de largo plazo, y el Programa Nacional de Solidaridad a los productores de zonas marginadas con bajo potencial productivo y que requerirían reconvertir sus procesos productivos.

G R Á F I C A 11

BANCOMEXT: EVOLUCIÓN DE LA CAPTACIÓN EN MONEDA EXTRANJERA (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



a. Enero-septiembre.
Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC.

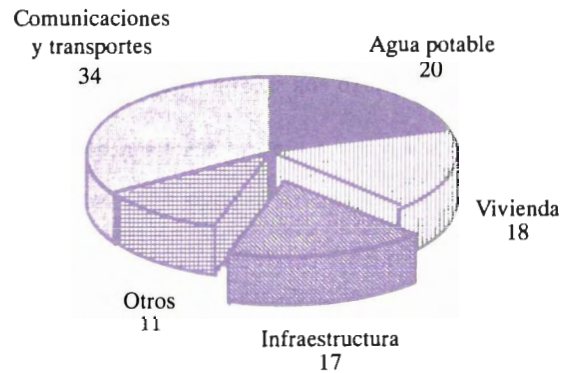
Banco Nacional de Crédito Rural

Muy probablemente el Banrural fue la institución de desarrollo con mayores problemas financieros al inicio del régimen. Su deterioro obedeció en gran medida al rezago del sector agropecuario en general, pero sobre todo a las prácticas del crédito al campo, que lo hacen especialmente riesgoso y costoso:

- a] En general los precios de los productos agropecuarios dependen de las cotizaciones internacionales. Las perturbaciones en la oferta pueden provocar grandes variaciones en los precios.
- b] Las operaciones de primer piso del Banrural resultan sumamente costosas, pues la administración del crédito al menudeo es cara, más aún en las zonas donde no existe infraestructura bancaria.
- c] Por muchos años se usó la condonación del crédito como un mecanismo de transferencia de recursos. De esta forma, se extendió la expectativa de que al que no paga se le condona.

G R Á F I C A 12

BANOBRAS: DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS ASIGNADOS (PORCENTAJES)



Fuente: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC.



d] Las garantías que ofrece el sector para recibir crédito son, en general, de difícil realización, por lo que los costos de transacción asociados obligan a exigir una mayor proporción de garantías por cada peso prestado.

e] El Banrural compraba insumos y vendía productos, lo que hacía a los productores muy dependientes del banco y les impedía participar activamente en las decisiones de producción.

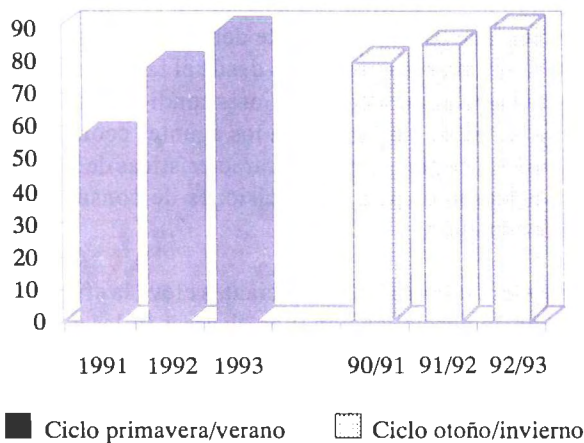
La evolución del Banco en los últimos años se vinculó estrechamente a las reformas del sistema financiero, las modificaciones al marco jurídico del sector agropecuario y la apertura comercial.

Como se mencionó, una de las políticas más importantes de la reforma del sistema financiero fue promover el desarrollo de intermediarios financieros sanos. A principios del sexenio la situación del Banrural era crítica debido a su cartera con problemas de recuperación y a su costosa estructura administrativa. Por ello, gran parte de las acciones tenían como fin sanear el estado financiero del Banco. El primer paso fue depurar la cartera crediticia. Los préstamos definitivamente irrecuperables los absorbió el Programa Nacional de Solidaridad y parte de la cartera vencida se traspasó al Fideicomiso de Rehabilitación de Carteras Vencidas (Fircaven) y al Fideicomiso Liquidador (Fideliq). De esta forma, la cartera disminuyó de 12 603 millones de nuevos pesos en 1988 a 9 652 millones en junio de 1994. Las nuevas políticas para el otorgamiento y la recuperación de los créditos permitió elevar los índices de recuperación de cartera para los créditos de avío como se muestra en la gráfica 13.

Se realizó un esfuerzo para modificar la estructura organizacional del Banco y dotarlo de mayor eficiencia. La plantilla de personal disminuyó de 23 234 empleados en 1988 a poco menos de 9 000 en junio de 1994. Con diversas medidas de austeridad se redujeron los costos de operación (véase la gráfica 14). En la actualidad los indicadores del costo en relación con los activos netos y el volumen de negocios tienden a disminuir y ya se encuentran dentro de los estándares aceptables en la banca agropecuaria de otros países.

G R Á F I C A 13

BANRURAL: ÍNDICES DE RECUPERACIÓN DE CRÉDITOS DE AVÍO



El aumento en la recuperación de cartera y el descenso de los costos de operación permitieron disminuir las transferencias fiscales. Las recibidas en 1993 fueron 85% menores en términos reales que las de 1988.

El Banrural se ha fortalecido como banca de desarrollo al apoyar a productores con un grado superior de organización y canalizar recursos financieros a las zonas que por sus características fisiográficas limitan la presencia de la banca. Así, durante el período 1989-1993 apoyó a 38 uniones de crédito con un monto de 347 millones de nuevos pesos, los cuales se destinaron al cultivo de maíz, trigo, soya y frijol, así como a la cría y engorda de bovinos.

Entre los programas de apoyo crediticio del Banrural destacan el de compra de insumos y bienes de capital, de comercialización de productos agropecuarios y de financiamiento y reembolso de la asistencia técnica. Respecto al primer rubro, resalta el apoyo a las operaciones de 39 distribuidores de

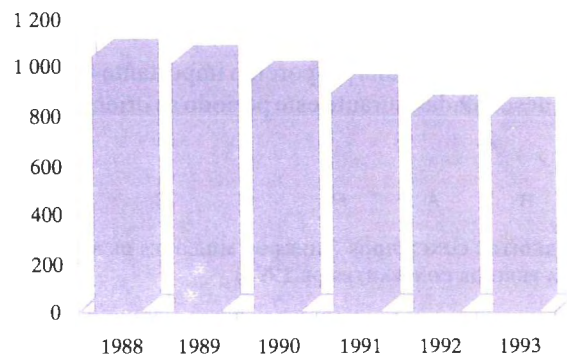
fertilizantes. En cuanto a los bienes de capital, se destinaron apoyos para la compra de tractores y diversos implementos agrícolas. En la comercialización sobresalen los programas para café, trigo, sorgo, frijol y soya. Los apoyos del Banco se proporcionan con pleno respeto a la libertad e iniciativa de los productores.

La institución también ha impulsado la derrama de crédito al sector; para ello otorga garantías a los productores que de otra forma no tendrían acceso a la banca múltiple. Durante 1992 y 1993 se establecieron en el Banrural 25 fondos de garantía, de los cuales uno tiene cobertura nacional y los demás regional.

A cinco años del inicio del programa de modernización y fortalecimiento el Banco es totalmente diferente. En la actualidad financia actividades económicas en el campo y contribuye a su capitalización con base en principios cada vez más sólidos de intermediación de recursos.

G R Á F I C A 14

BANRURAL: COSTOS DE OPERACIÓN (MILLONES DE NUEVOS PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 1993)



Nota: no incluye indemnizaciones ni prestaciones a jubilados.

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

Con el fin de apoyar al sector agropecuario se constituyeron en el Banco de México varios fideicomisos financieros, que en conjunto constituyen los FIRA: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo), Fondo Especial para Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (Fega), Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) y Fondo de Garantía y Fomen-

to para las Actividades Pesqueras (Fopesca). El gobierno del presidente Salinas definió que los FIRA atenderían a los productores con mayor potencial productivo, por lo que a partir de 1989 se redefinieron sus programas y se inició un proceso de adecuación crediticia para incrementar la participación de la banca comercial en el sector agropecuario.

Los FIRA otorgan créditos por medio de descuentos con la banca comercial y por tanto no existe riesgo de incumplimiento. Empero, ante la petición de apoyos de los productores que registraban incrementos en su cartera vencida con la banca comercial, en los FIRA se creó el Programa Especial de Saneamiento Financiero y Técnico para el sector Agropecuario (Prosafin) que amplió el plazo de 5 a 15 años y puso en operación servicios complementarios de asesoría técnica. En 1994 se puso en marcha el Programa de Reestructuración de la Cartera Vencida Agropecuaria que, complementando los esfuerzos del Prosafin, permitió reestructurar 32 681 casos, por casi 7 000 millones de nuevos pesos; en el mismo año el Prosafin canalizó 2 400 millones. Así, en 1994 se atenderán 9 420 millones de nuevos pesos de cartera vencida agropecuaria, que representa 30% del saldo total de la cartera agropecuaria.

La aplicación de los diversos programas de fomento significaron una derrama crediticia creciente, de más de 100% en términos reales (véase la gráfica 15), que generaron inversiones en 1989 por 6 909 millones de nuevos pesos y en 1993 por 23 000 millones.

Debe destacarse que una proporción importante de las operaciones descontadas durante este período se orientaron al crédito refaccionario: de 35% en 1989 a 45% en 1993. Por otra parte, con el fin de reducir los costos de atención al crédito al menudeo se impulsó el financiamiento a organizaciones de productores.

A partir de 1993, conscientes de que no sólo importa aumentar la cantidad de los recursos al campo, sino también su calidad, se intensificaron las acciones para ofrecer más y mejores servicios colaterales al crédito, como la creación de un sistema de estímulos a la banca para promover el crédito a los productores de bajos ingresos, diversos programas de asistencia técnica, así como de impulso a las organizaciones auxiliares de crédito y otros planes de fomento sectoriales.

Banco Nacional de Comercio Interior

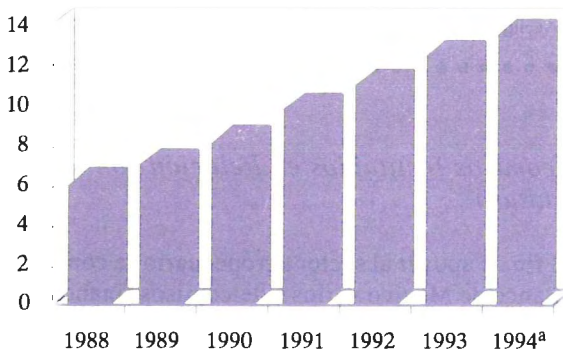
El crecimiento sostenido requiere de un sistema de comercialización que para ser eficiente debe realizar las tareas siguientes: a] llevar los productos desde el fabricante-productor hasta el consumidor en las mejores condiciones de calidad, precio y servicio, y b] brindar a los agentes económicos información sobre precios y otras características de los productos, indispensables para las decisiones de consumo, inversión y producción.

La competencia entre los comerciantes eleva la eficiencia del sistema de comercialización. Las diversas fallas de mercado que impedían el acceso de algunos comerciantes al crédito de la banca comercial llevaron a fundar un banco que promoviera el comercio interior. Así, en 1943 nace el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. de C.V. Inicialmente con cobertura regional, las necesidades de apoyo al sector comercio en las entidades del país hicieron necesario ampliar dicha cobertura, por lo que en 1986 se decidió convertirlo en Banco Nacional del Pequeño Comercio, S.N.C. Finalmente, para redefinir su imagen y brindar una mejor atención a su mercado, en 1992 se transforma en Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (BNCI). A principios del gobierno del presidente Salinas se determinó que el objetivo prioritario de la institución es promover la productividad y la eficiencia del comercio interior y del abasto. Por tanto, sus actividades en los últimos años se concentraron en: a] diversificar y ampliar la cobertura de sus servicios para alcanzar mayor eficiencia y atender con oportunidad las demandas de las diversas esferas de su sector, y b] elevar cuantitativa y cualitativamente las operaciones mediante la formulación de nuevos programas que contribuyan a mejorar la eficiencia del comercio.

Para ampliar la cobertura de sus servicios se elevó el número de sucursales de 115 en 1988 a 151 en 1994. Los recursos para inversión física con que se apoyó tal expansión aumentaron, en promedio, 75% anual durante el período. La puesta en marcha de diversos programas incrementó la derrama de

G R Á F I C A 15

FIRA: CRÉDITOS CONCEDIDOS (MILES DE MILLONES DE NUEVOS PESOS, A PRECIOS CONSTANTES DE 1993)

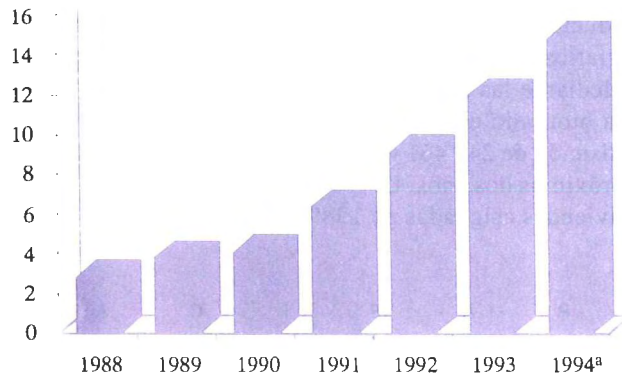


a. Programado para 1994. Incluye el Programa de Reestructuración de la Cartera Vencida Agropecuaria.

crédito. Como se observa en la gráfica 16, el crédito otorgado en 1994 será más de cuatro veces mayor en términos reales que el de 1988.

G R Á F I C A 16

BNCI: CRÉDITOS OTORGADOS (MILES DE MILLONES DE NUEVOS PESOS, A PRECIOS CONSTANTES DE 1993)



a. Programado para 1994.



De los diversos programas del Banco cabe señalar el Aserca, que promueve la comercialización rápida y eficiente de los productos del campo; los de apoyo a las uniones de crédito y los de fomento de la inversión en infraestructura, fundamentales para impulsar el desarrollo y la modernización de los canales de comercialización. Los proyectos financiados son los siguientes:

- a) Central de Abastos: se crearon más de 4 370 espacios comerciales (bodegas y locales) en 20 ciudades de 12 estados de la República.
- b) Mercados y venta al detalle: se habilitaron más de 19 000 espacios comerciales en 40 ciudades de 19 entidades del país.
- c) Centros comerciales: se construyeron más de 9 000 locales comerciales y 25 tiendas ancla en 37 ciudades de 21 estados del país.

Fondo para el Desarrollo Comercial

El Fidec se creó en 1981 fundamentalmente para promover la participación activa de la banca comercial en el financiamiento integral de proyectos para la modernización del co-

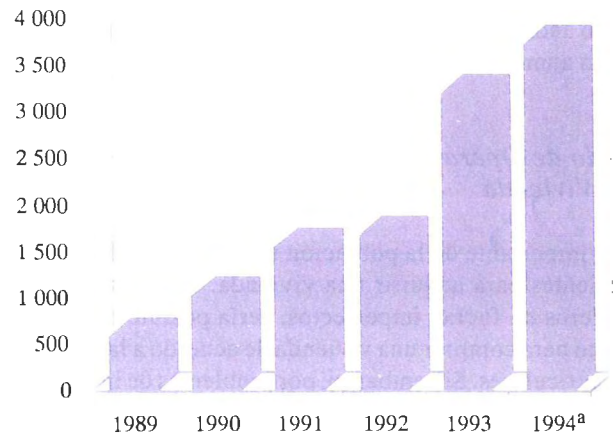
mercio. Los apoyos se orientan a toda la cadena de distribución, desde el acopio hasta la venta final.

Para reducir los costos de la banca al menudeo, en los últimos años se promovió el financiamiento a intermediarios no bancarios, como uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje y otras organizaciones que funcionan como intermediarios financieros *de facto* (uniones de compra, cadenas voluntarias, cooperativas, etc.)

La actividad del Fidec fue muy intensa durante el gobierno del presidente Salinas. En el periodo 1989-1993 se otorgó 76% del crédito ejercido en toda la historia del Fondo. La gráfica 17 muestra que en 1993 la derrama aumentó considerablemente.

G R Á F I C A 17

FIDEC: CRÉDITO OTORGADO (MILES DE NUEVOS PESOS, A PRECIOS CONSTANTES DE 1993)



a. Programado para 1994.

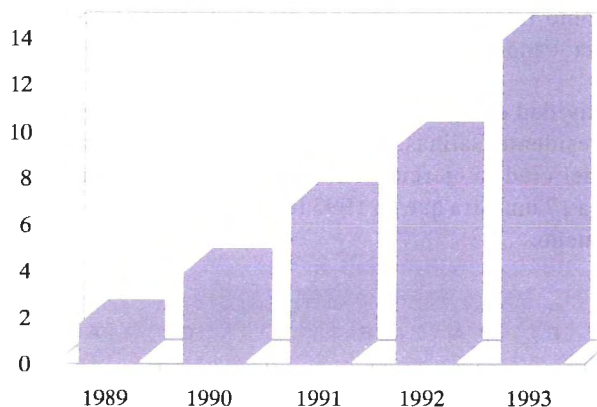


Además de las importantes cantidades destinadas a financiar capital de trabajo y equipo, el Fidec ha apoyado la construcción, ampliación, remodelación y adquisición de infraestructura general y de abasto. En la gráfica 18 se observa la inversión que generaron los recursos que permitieron construir 114 centros comerciales, 93 tiendas de autoservicio, 104 mercados de venta al detalle, 28 centrales o módulos de abasto, 116 frigoríficos, tres centros de distribución y la adquisición de 2 728 unidades de transporte.

El Fidec ha expandido sus recursos a giros comerciales que anteriormente no recibían su apoyo. Tan sólo en los últimos

G R Á F I C A 18

INVERSIÓN INDUCIDA POR EL FIDEC (MILLONES DE NUEVOS PESOS, A PRECIOS CONSTANTES DE 1993)



cuatro años, el número de giros comerciales apoyados por el Fondo aumentó cerca de 40 por ciento.

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

Parte importante de la población no cuenta con los recursos suficientes para adquirir una vivienda. Si los mercados financieros no fueran imperfectos, sería posible contratar un crédito para comprar una vivienda de acuerdo a las necesidades particulares. Sin embargo, por problemas de información y escala las personas de bajos ingresos no tienen acceso a los mercados formales de crédito. Ello justifica la intervención de la banca de desarrollo en apoyo del financiamiento para la vivienda de interés social.

Hasta abril de 1989 la banca múltiple estaba obligada a destinar 6% de sus pasivos provenientes de depósitos a la vista al financiamiento para la construcción y adquisición de vivienda de interés social. Sin embargo, la reforma al sistema financiero eliminó la asignación del crédito mediante ese tipo de "cajones selectivos" y la banca comercial retiró su apoyo a la vivienda de interés social. El FOVI, que hasta entonces sólo complementaba los recursos de la banca múltiple, debió desempeñar un papel más activo en la promoción del financiamiento a la vivienda.

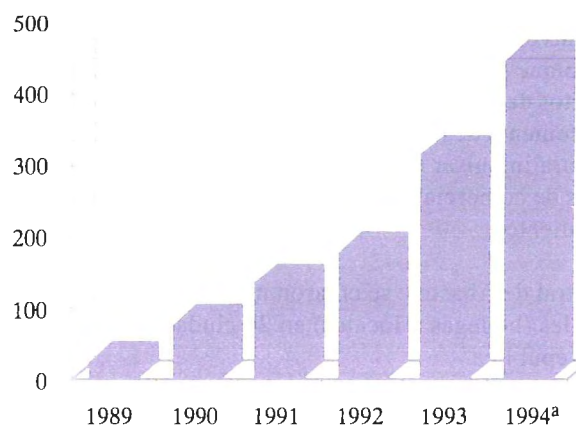
Los cambios se iniciaron sustituyendo el sistema de asignación de créditos por puntaje por el de subastas, privilegiando

a las viviendas de menor valor y a las localidades del interior de la república. Este mecanismo se basa en la libre participación de los promotores de vivienda, los cuales compiten entre sí al ofrecer al FOVI una comisión en el momento de ejercer los derechos de crédito de largo plazo ganados en las subastas, por lo que en este sistema se premia a los promotores más eficientes.

Los promotores asumen los riesgos de la construcción y comercialización de las viviendas. Para alentarlos a construirlas en forma continua, el FOVI estableció una oferta permanente de créditos, anunciando por lo menos cada 45 días una subasta de préstamos. Con ello los promotores cuentan con certidumbre para planear sus actividades, por lo que los beneficiarios del programa obtienen una respuesta permanente. Mediante las subastas, al 31 de agosto de 1994 el FOVI había otorgado derechos de crédito de largo plazo para la adquisición de 241 461 viviendas que se construirán durante los próximos dos años. La gráfica 19 muestra el crecimiento de viviendas asignadas de 1989 a 1994.

G R Á F I C A 19

VIVIENDAS ASIGNADAS POR EL FOVI MEDIANTE SUBASTAS (MILES, ACUMULADAS DESDE 1989)



a. Al 31 de agosto de 1994.

De 1989 a agosto de 1994 se había otorgado financiamiento a la banca por casi 8 700 millones de nuevos pesos; con ello se impulsó, además, el crecimiento de la industria de la construcción y se generaron más de 800 000 empleos en escala nacional. En ese lapso la cartera del FOVI con la banca se multiplicó por un factor de 8.5 veces.

Con respecto a la eficiencia operativa del fideicomiso, cabe destacar que el gasto corriente representó menos de 1% del monto de los apoyos otorgados y que el aumento de funciones no entrañó el aumento del personal.

En los últimos seis años el FOVI eliminó los créditos para vivienda de más de 160 salarios mínimos, con lo que liberó recursos para apoyar a las familias de ingresos más bajos. Asimismo, para apoyar la desconcentración de las actividades económicas, limitó hasta 23% los recursos para las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara.

Dado que los créditos que otorga el FOVI son de largo plazo, su recuperación es lenta, por lo que es frecuente que requiera recursos frescos. Próximamente se establecerá en México un mercado secundario de hipotecas que permitirá que la institución bursatilice sus créditos y así obtenga nuevos recursos para apoyar a la vivienda de interés social.

Retos y perspectivas

En los últimos años la banca de desarrollo logró importantes avances en sus propósitos de cambio estructural; empero, aún deberá superar enormes retos cuantitativos y cualitativos para consolidarse en el mercado financiero y facilitar la profundización de este último, pues impulsará sin trastocar los objetivos de estabilidad de la sociedad mexicana, el acceso mayor al crédito institucional a los productores agropecuarios, los promotores de vivienda de interés social, y las pequeñas y medianas empresas industriales, comerciales y agroindustriales.

De esa manera, la transformación que ha de emprender la banca de fomento en los próximos años deberá adecuarse a los cambios previsibles en el mercado financiero: mayor competencia externa e interna en el sector bancario y en los servicios proporcionados por los intermediarios financieros no bancarios; innovación tecnológica, y menores márgenes de intermediación. En este entorno, la banca de desarrollo deberá orientarse mucho más a cuestiones de tipo cualitativo que a la expansión de sus actividades crediticias.

Conforme se incremente la competencia en el sector financiero y exista un mayor número de intermediarios bancarios y no bancarios, la importancia relativa del redescuento proporcionado por los bancos de desarrollo puede tender a disminuir y cobrar mayor relevancia la posibilidad de que esos bancos otorguen garantías y faciliten así el acceso al crédito institucional para la enorme cantidad de empresas que aún carecen de él.

Asimismo, resulta de gran trascendencia el mejoramiento de los servicios complementarios al crédito que proporciona la

banca de desarrollo: mejor asesoría y apoyo técnico, información de mercados y capacitación de los acreditados.

Otra tarea pendiente de los bancos de desarrollo es la consolidación de sus vínculos con los intermediarios financieros no bancarios. De manera gradual pero firme, es necesario disminuir la dependencia que con respecto a los recursos de la banca de desarrollo mantienen las uniones de crédito, las arrendadoras financieras, las empresas de factoraje y otros intermediarios financieros no bancarios. Ello no significa desatención ni olvido; por el contrario, implica trabajar arduamente junto con estos intermediarios para que mediante la capacitación y el apoyo para la modernización de sus equipos y sistemas contables, administrativos y operativos se consiga el desarrollo sano de su estructura, lo cual les permitiría atender mejor a un mayor número de acreditados.

También se debe impulsar la participación de la banca de fomento en las inversiones de capital de riesgo, sobre todo en los proyectos que surjan de la iniciativa de las pequeñas y medianas empresas. En este aspecto es necesario: a) perfeccionar los mecanismos para la participación temporal y minoritaria de los recursos de los bancos de fomento en apoyo de empresas que requieran disminuir su apalancamiento para incrementar sus posibilidades de éxito, y b) emprender esfuerzos adicionales para ofrecer al mercado y a los acreditados incentivos para hacer de las alianzas estratégicas y el asociacionismo una nueva forma para participar activamente en los competitivos escenarios internacionales.

Es necesario continuar revisando a profundidad la estructura del sistema bancario de fomento, pues aún se observan duplicaciones y traslapes de funciones entre instituciones, lo que inhibe el sano desarrollo que debe mantener una estructura de banca especializada.

Dichas imperfecciones lejos de beneficiar a las actividades económica y socialmente prioritarias, sólo generan señales equivocadas a los sectores productivos y entrañan la dispersión de esfuerzos, cuando la acción de conjunto debería ser una política coordinada.

Desde luego, a pesar de los avances, aún debe realizarse un mayor esfuerzo para racionalizar las estructuras ocupacionales en varias instituciones de desarrollo, y disminuir el costo operativo en muchas de ellas.

A partir de 1995 las autoridades financieras y las propias instituciones deberán perfeccionar la operatividad de los instrumentos de control puestos en marcha en los últimos años. Se deberá vigilar que los apoyos de las instituciones mejoren la calidad general de los activos crediticios y, por otra parte, que el capital de los bancos tenga un rendimiento razonable, al menos similar al de otros activos financieros del gobierno federal. 