

Evolución reciente del financiamiento en México

y el papel de la Banca de Desarrollo

Pablo Pineda

Introducción

La relevancia que pueda jugar la banca de desarrollo en el crecimiento sostenible de una economía tiene que ver fundamentalmente con la capacidad alcanzada por sus mercados financieros para atender de manera eficaz las necesidades de ahorro y financiamiento de sus agentes. Mercados financieros ineficientes, incompletos y poco competitivos desalientan el ahorro institucional y propician una asignación económica y socialmente ineficiente del reducido ahorro que las entidades económicas les canalicen.

En la lógica del paradigma de la liberalización financiera de los años setenta y que las autoridades mexicanas hicieron propia a partir de la década posterior, la desregulación financiera conseguiría ambas, elevar el nivel de ahorro así como contribuir a una asignación más eficiente del mismo. De haberse alcanzado esa meta los mercados financieros en México serían completos y la participación pública en los mismos sería más bien innecesaria, si bien para ciertos sectores específicos y focalizados, tales como los productores minifundistas del campo, el sector de la vivienda bajo y los proyectos de largo plazo, entre otros, sí habría necesidad de apoyo público a través de la banca de desarrollo.

Lo cierto es que el desempeño del sector financiero mexicano a lo largo de los últimos lustros ha mostrado imperfecciones notables con una insuficiente atención a sus demandantes de ahorro, por lo que ha contribuido de una manera más bien mediocre a la consecución de sus metas económicas más básicas.

Analizar esta circunstancia es el propósito central del ensayo, para lo cual, además de esta introducción, en la segunda parte se analiza brevemente el contexto de la apertura económica que ha emprendido el país, destacándose sus bajos coeficientes de inversión –producto de una baja tasa de ahorro– no obstante su elevada apertura comercial. En el tercer apartado se estudia la evolución reciente del financiamiento al sector privado y cómo éste se ha canalizado a sus principales destinatarios, para analizar en la cuarta sección cuál es la relevancia económica de la banca de desarrollo así como su actual

* Profesor de la Universidad de Guadalajara.

composición. Finalmente, en la quinta parte y a manera de conclusión se contextualiza el papel de esta banca a partir de los principales retos que le impone una economía caracterizada por una fuerte heterogeneidad estructural.

Inversión, apertura económica y crecimiento

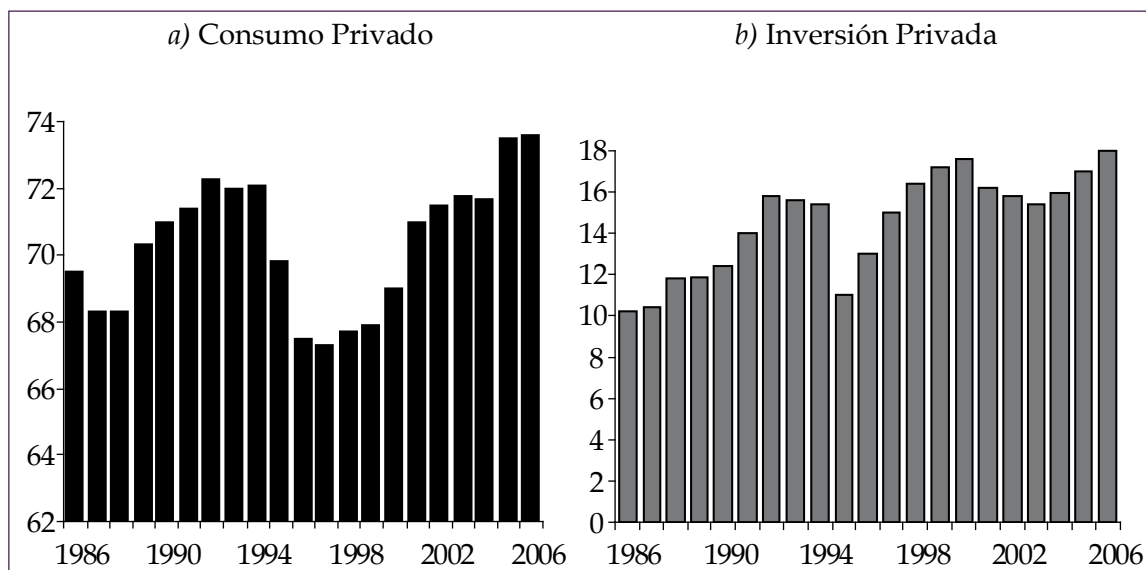
Los mercados del crédito en México no han logrado atender de manera adecuada la demanda de ahorro, y esto contribuye a explicar la insuficiente tasa de crecimiento del producto. Lo anterior es especialmente evidente en la inversión de largo plazo, donde los mercados financieros institucionales sólo ofrecen una limitada canalización de ahorro; nótese así en gráfica 1 cómo la tasa de inversión privada en el país en los últimos 20 años no sólo ha mostrado signos inequívocos de volatilidad, sino que ha mantenido tasas de crecimiento insuficientes para sostener un incremento del producto razonable. Más en general, la inversión como porcentaje del PIB en América Latina ha promediado 20% mientras que en Asia Oriental ha mantenido una presencia de 35% (Stallings, 2006: 27).

Si bien es claro que las bajas tasas de inversión en el país se explican mayormente por la evolución mediocre e inconsistente de la demanda agregada (véase gráfica 2), importa destacar que este insuficiente nivel de inversión se explica asimismo por los niveles de ahorro prevalecientes, así como por los términos en que viene operando el sistema financiero. Estos términos no alientan el crecimiento del ahorro a un ritmo que sería deseable ni permiten canalizarlo de manera eficiente a la inversión; como queda dicho, la función del sistema financiero se orienta a ambas cosas y el que las esté atendiendo de manera inadecuada obedece en gran medida a sus deficientes términos de operación.

Baste señalar que como se desprende del cuadro 1, el financiamiento a la formación bruta de capital como porcentaje del producto a lo largo de esta década, en promedio, ha ascendido a 21.67, dentro del cual el ahorro externo representa un modesto 1.62,¹ con una clara tendencia a reducir su participación. Nótese asimismo en la gráfica 2 cómo a todo lo largo de la década existe una estrecha correlación entre la tasa de crecimiento del comercio exterior y la evolución misma de la formación bruta de capital, lo que evidencia cuán dependiente se ha vuelto la dinámica económica del país de la evolución de sus exportaciones.

¹ Esto es, el monto del déficit de la cuenta corriente.

Gráfica 1
Consumo e Inversión del Sector Privado
Por ciento del PIB a precios constantes



Fuente: Banxico, *Informe Anual 2006*.

Cuadro 1
Ahorro e Inversión

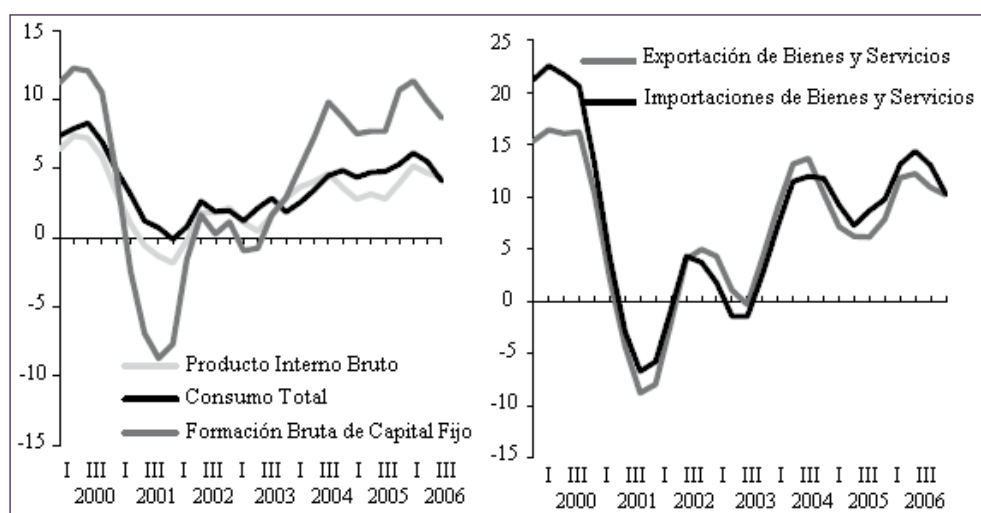
Por ciento del PIB a precios corrientes						
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005 p/	2006 p/
Financ. de la Formación Bruta de Capital 1/	20.6	20.6	20.6	22.1	21.8	22
Ahorro Externo	2.9	2.2	1.4	1.1	0.6	0.2
Ahorro Interno	18	18.4	19.2	21	21.2	21.8

p/ Preliminar.

1/ Incluye la formación bruta de capital más la variación de existencias.

Fuente: Banxico, *Informe Anual 2006*.

Gráfica 2
Componentes de la Demanda y Oferta Agregadas
Variaciones anuales en pesos constantes:
Promedio móvil de dos trimestres



Fuente: Banxico.

En breve, el problema del crecimiento sostenido, además de la importancia que en él juega la demanda agregada, está estrechamente asociado al de la competitividad de la planta productiva, misma que deriva en gran medida del monto de recursos destinados a la formación bruta de capital. Sin niveles adecuados de inversión no puede elevarse la productividad de una economía con lo que tampoco puede mejorarse de manera sensible su competitividad. En general, un problema endémico de las economías subdesarrolladas lo ha sido el insuficiente nivel de ahorro interno que permita financiar tasas razonables de formación bruta de capital, lo que ha sido parcialmente atendido con el ahorro complementario del exterior.

Para el caso de México y como se aprecia en el cuadro 1, el financiamiento de la formación bruta de capital ha mantenido a lo largo de la década niveles mediocres, lo que desde luego se explica por la también mediocre tasa de ahorro financiero en los años recientes, tal y como se analiza en la siguiente sección.

Debe señalarse asimismo que de manera adicional a la insuficiencia del nivel de ahorro, la limitada evolución del coeficiente de inversión se explica también por el perfil de la economía mexicana, caracterizado por una fuerte

heterogeneidad estructural que dificulta el adecuado desempeño de los mercados de factores. Esta circunstancia permite explicar la inconsistente evolución de la demanda agregada, tal y como se aprecia en la gráfica 2. Se vuelve sobre este punto en el último apartado del ensayo.

Evolución del financiamiento al Sector Privado

Se analiza ahora la evolución reciente del ahorro financiero en México, revisando muy señaladamente el cuadro 2, que da cuenta de los recursos canalizados al sector privado no financiero en los últimos años.

Visto el financiamiento en la perspectiva de los últimos lustros, se aprecia que después del *boom* del crédito bancario asociado a las agresivas políticas de colocación de préstamos por los bancos recién privatizados en los primeros noventa, el saldo del financiamiento del crédito al sector privado –como proporción del PIB– alcanzó un muy importante monto de 63.0% en diciembre de 1995, el año de la crisis (primera línea del cuadro 2). Sin embargo y como consecuencia del deterioro financiero de la banca y de los demás intermediarios asociado a la crisis,² y más en general por la importante contracción económica que ésta implicó, a partir de ese año se presenta una significativa retracción del crédito que produjo que ya para el 2,000 tal saldo representase menos de la mitad del alcanzado en 1995, esto es 30.6 por ciento.

Esta caída continuó si bien a un ritmo bastante menos intenso hasta el 2005, cuando dicho saldo sólo representó 27.9% del producto, y recién en 2006 comienza la recuperación, en buena medida por la caída de la demanda de ahorro por parte del sector público así como por un renovado ímpetu crediticio de la banca y otros intermediarios. Lo anterior produjo que ya para 2006 el crecimiento real anual en por ciento de la financiación al sector privado ascendiera a casi 14 puntos.

² Existe una amplia literatura que documenta cómo las agresivas e imprudentes prácticas crediticias de los bancos recién privatizados empeoraron su raquítica condición financiera, lo que a la postre se constituyó en una de los principales causas del estallamiento de la crisis. Dicho en otros términos, de entre las causas microeconómicas de la crisis se encuentran las deficiencias de supervisión y regulación operadas por las autoridades financieras, que asociadas al llamado riesgo moral y a la selección adversa, condujeron a una política laxa en el otorgamiento de créditos de la banca.

Cuadro 2
Financiamiento Total al Sector Privado no Financiero

	Saldos en miles de millones de pesos				Por ciento del PIB				Variación real anual en por ciento
	Dic.95	Dic.00	Dic.05	Dic.06	Dic.95	Dic.00	Dic.05	Dic.06	Dic.05-dic.06
Financiamiento total	1 159.3	1 680.1	2 333.0	2 764.5	63.0	30.6	27.9	30.2	13.9
Externo	239.9	520.2	568.4	629.8	13.0	9.5	6.8	6.9	6.5
Financiamiento externo directo 1/	141.3	322.3	362.8	419.6	7.7	5.9	4.3	4.6	11.2
Emisión de deuda colocada en el exterior 2/	98.5	197.9	205.6	210.2	5.4	3.6	2.5	2.3	-1.8
Interno	919.5	1 159.9	1 764.6	2 134.7	50.0	21.1	21.1	23.3	16.3
De bancos comerciales 3/	700.6	700.4	860.2	1 131.8	38.1	12.7	10.3	12.4	26.4
De otros intermediarios 4/	141.3	158.5	309.4	349.1	7.7	2.9	3.7	3.8	8.4
Emisión de instrumentos de deuda	19.2	79.7	166.0	175.8	1.0	1.5	2.0	1.9	1.8
De INFONAVIT 5/	58.4	221.1	429.0	478.0	3.2	4.0	5.1	5.2	7.1
Memo.									
Hogares	271.4	513.6	1 044.9	1 287.2	14.7	9.3	12.5	14.1	18.4
Consumo	43.8	60.6	316.7	439.5	2.4	1.1	3.8	4.8	33.3
Vivienda	227.5	453.0	728.1	847.8	12.4	8.2	8.7	9.3	11.9
Empresas 6/	887.9	1 166.5	1 288.1	1 477.3	48.2	21.2	15.4	16.1	10.2
Financiamiento externo	239.9	520.2	568.4	629.8	13.0	9.5	6.8	6.9	6.5
Financiamiento interno 7/	648.1	646.3	719.7	847.5	35.2	11.8	8.6	9.3	13.2
Financiamiento externo expresado en dólares 8/	31.0	54.1	53.4	58.3	--	--	--	--	9.0

1/ Incluye proveedores extranjeros de empresas, crédito de banca comercial externa y otros acreedores.

No incluye Pidiregas de Pemex.

2/ Papel comercial, bonos y colocaciones en el exterior. No incluye Pidiregas de Pemex.

3/ Incluye cartera de crédito total e intereses devengados y cartera asociada a programas de reestructura (UDIs y EPF IPAB-Fobaproa).

4/ Incluye el crédito otorgado por la banca de desarrollo, empresas de factoraje, arrendadoras, uniones de crédito, SAPS y Sofoles.

5/ Corresponde a la cartera hipotecaria vigente y vencida del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

6/ Incluye Personas Físicas con Actividad Empresarial.

7/ El total del financiamiento otorgado por Factorajes, Arrendadoras y Uniones de Créditos se incluye dentro del financiamiento interno a empresas. El financiamiento otorgado por SAPS no se asigna a empresas ya que principalmente se destina a hogares.

8/ Expresado en millones de dólares. Variación nominal. No incluye Pidiregas de Pemex.

Fuente: Banxico, 2007.

Desde la perspectiva internacional, los montos del financiamiento total al sector privado reportados en el cuadro 2 no muestran en modo alguno una importante participación, tal y como sucede por ejemplo en los países desarrollados o los del este asiático, según se reporta en el cuadro 3. Más aún, en sus niveles actuales México presenta estándares inferiores a los del norte de África (cuyos países disponen de ingresos per capita inferiores al nuestro), lo que da cuenta de cuán rezagado se encuentra el país en este ámbito.

Sin embargo, si se considera que el rubro fuentes de financiamiento como proporción del PIB ascendía a 71.6% en 2003 y a 72.1% en 2006 (Banxico, Reporte...: 18), surge la duda de a dónde entonces ha fluido el ahorro. En estos años, y más en general a partir de la crisis, el principal demandante del ahorro lo ha sido el sector público, entre otras razones por el fuerte incremento de sus pasivos derivado la absorción que hizo de la cartera vencida de la banca durante la crisis. Baste señalar que a diciembre de 2006 los recursos financieros de la economía absorbidos por el rubro *Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público* representaron 49.7% del total de tales recursos.

No puede dejar de reconocerse en todo caso que la demanda de ahorro por parte del sector público recién se ha venido contrayendo y esto ha implicado que los montos de ahorro hacia el sector privado se vengán incrementando, según se aprecia en la última columna del cuadro 2.

Cuadro 3
Profundización Financiera por Región, 1990's

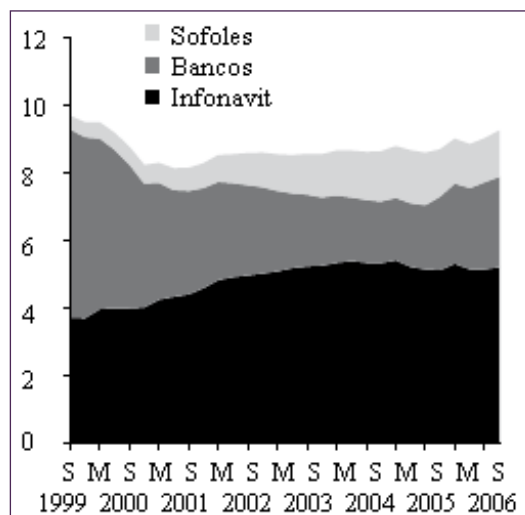
Región	No de países	Crédito al sector privado (% PIB)	Crédito y capitalización de mercado (%PIB)	PIB per capita, dólares de 1995
Países desarrollados	24	84	149	23 815
Este asiático y Pacífico	10	72	150	2 867
Medio Este y norte de África	12	43	80	4 416
América Latina y Caribe	20	28	48	2 632
Europa Oriental y Asia Central	18	26	38	2 430
África subsariana	13	21	44	791
Sur de África	6	20	34	407

Los valores son promedios simples de las regiones para los noventa.

Fuente: *Evolving*, 2007: 4.

Gráfica 4

Rubros del financiamiento al sector privado. Participación sobre el total



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico, Informe Anual 2007.

Lo anterior presenta una visión de conjunto de la evolución del financiamiento total al sector privado y cuán reducido es éste con respecto al ahorro financiero total. La gráfica 4 que deriva del cuadro 2 muestra de manera más clara esta evolución, destacando que a lo largo de la década de referencia los únicos dos componentes del sistema financiero institucional que muestran cierto crecimiento son el mercado de títulos de deuda y el crédito público para vivienda a través del Infonavit. Lo anterior significó, en consecuencia, que se desarrollaran (y fortalecieran los ya existentes) otros mecanismos de financiación, la gran mayoría de ellos mucho menos eficientes que el sistema financiero institucional.

Ahora bien, por lo que va a los destinatarios de todo este financiamiento, esto es, los hogares y las empresas con sus respectivos subapartados (parte derecha de la gráfica 4) hay que destacar lo siguiente.

1. Si bien de 1995 a 2000 se presenta una fuerte contracción del saldo del financiamiento total al *sector privado* como proporción del producto, la afectación del crédito a los *hogares* fue mucho menos sustancial que el sufrido por las *empresas*. En el segundo lustro de referencia -2,000 a 2,005-inclusive el crédito a las familias presentó un incremento de 34.4% mientras que el concedido al sector empresarial continuó su caída, si bien a una tasa menos alta que en el primer lustro. De este modo, mientras que el monto del crédito concedido a las familias (como proporción del producto) ascendía a 14.7% en 1995, para el final de la década representó un 12.5%, un deterioro de sólo 15%, muy inferior al sufrido en el mismo periodo por el crédito las empresas: de 68 por ciento.
2. Dentro del crédito a los hogares, el dirigido a la *vivienda* no resintió de manera tan fuerte la sequía financiera que se vivió a lo largo de la década.

da, fundamentalmente por la importante presencia del Infonavit (gráfica 4) de manera que para diciembre de 2006 su participación dentro de la cartera hipotecaria total era de 57%, muy por encima de la banca múltiple (29%) y de las Sofoles (14%).

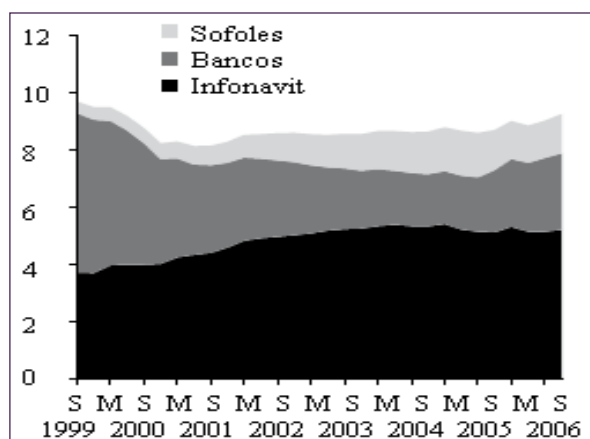
3. El otro rubro del crédito a los hogares, el del *consumo*, después de una drástica caída del 54.2% en el primer lustro de referencia, ya para el final del segundo muestra una recuperación con respecto a su proporción al inicio de la década de 58%: pasa de 2.4 a 3.8%. La evolución de ambos créditos a los hogares, el de la vivienda y el del consumo, aparecen en la gráfica 5, y la gráfica 6 presenta la evolución del crédito al consumo según la fuente de financiamiento.
4. Ya se dijo que la más drástica caída del financiamiento total al sector privado a lo largo de la década la sufrieron las empresas (que ascendió al 56%), y esta caída fue especialmente severa por lo que toca al sector interno -con una contracción de 75.6%- muy superior a la sufrida por el sector externo, de 47.7%. En el periodo intermedio, en el 2000, la caída del crédito interno ya había sido especialmente aguda, de 66.5%, bastante superior a la sufrida por el sector externo, de 26.9%. Este dato explica porqué el desarrollo de fuentes alternas de financiamiento al sector empresarial ha sido tan importante. La evolución de ambas fuentes de financiamiento a las empresas se aprecia en la gráfica 7, y la evolución del crédito interno a tal sector en base a la fuente del financiamiento aparece en la gráfica 8.

Nótese en la gráfica 8 cómo recién comienza la recuperación -aún débil- del crédito a las empresas, y de entre los factores más relevantes que lo explican se encuentran la estabilidad macroeconómica y el desarrollo del mercado de deuda. Como se aprecia en la gráfica 7 la recuperación se comienza a dar en el sector interno, lo que no expresa otra cosa que el cambio que las empresas (especialmente las grandes) han realizado de financiamiento externo por local, propiciado por la reducción del costo del crédito asociado a la referida estabilidad. Adicionalmente este sector ha instrumentado variadas formas de financiamiento³ que le han permitido salvar la debacle del crédito institucional, especialmente el bancario, cuyo deterioro se aprecia en la gráfica

³ Un solo dato destaca la importancia de estas fuentes alternativas: en 1994 el financiamiento a la inversión de las empresas privadas no financieras mediante recursos propios representó sólo 20.3% del total, mientras que para el 2003 este monto ya ascendía a 69% (Reporte, 2007: 26).

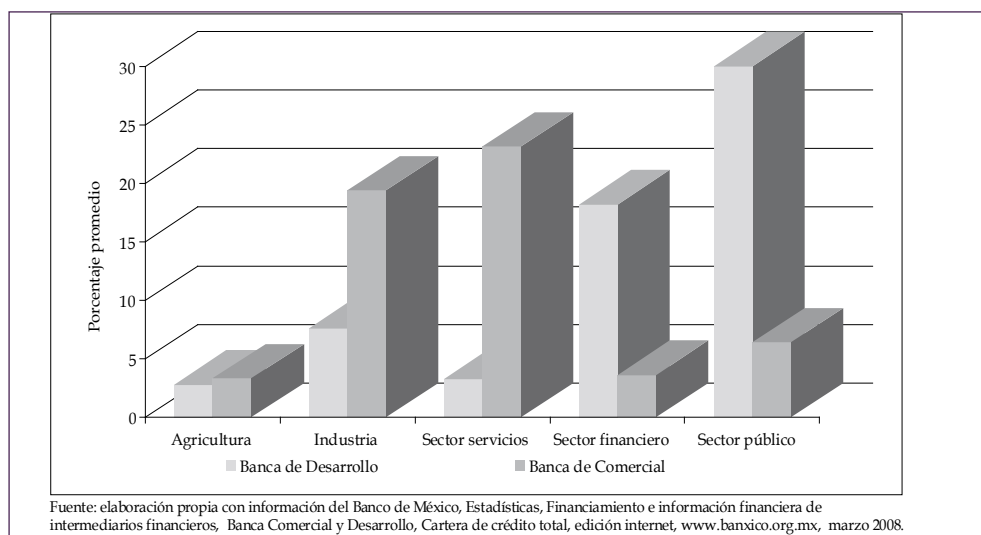
8. Finalmente, debe enfatizarse que el fuerte deterioro del crédito ha sido resentido mayormente por las pequeñas y micro empresas, que disponen de mínimas alternativas de sustitución de las tradicionales fuentes de financiamiento.

Gráfica 4
Financiamiento total a Hogares.
Vivienda, % PIB.



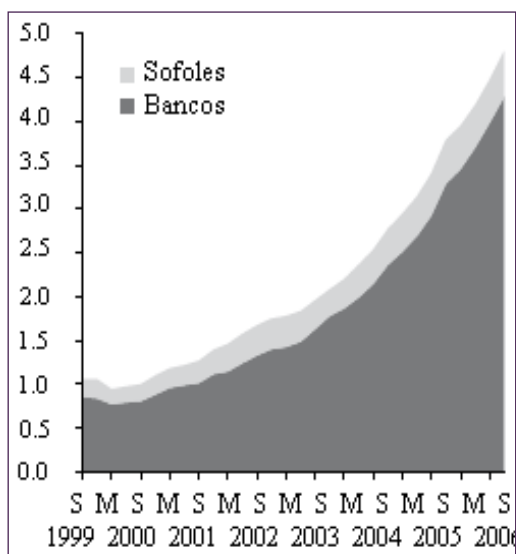
Fuente: Banxico, *Informe Anual*, 2007.

Gráfica 5
Financiamiento interno a vivienda y consumo



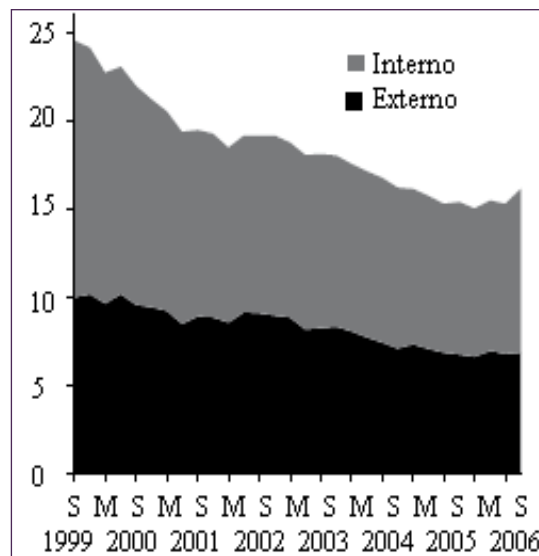
Fuente: Banxico, *Informe Anual*, 2007.

Gráfica 6
Financiamiento total a hogares.
Consumo, por ciento del PIB.



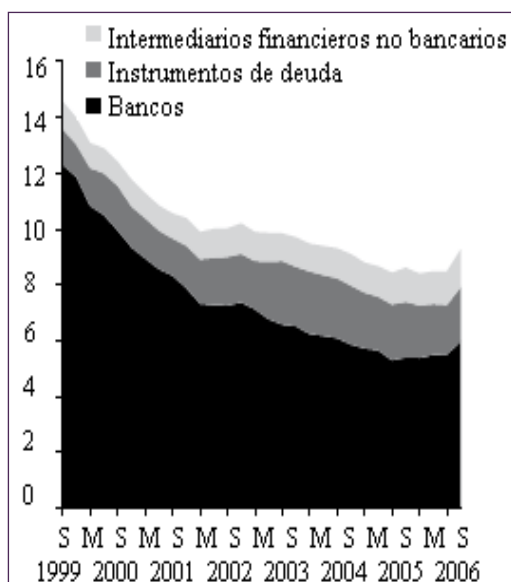
Fuente: Banxico, *Informe Anual*, 2007.

Gráfica 7
Financiamiento total a empresas,
interno y externo, por ciento del PIB



Fuente: Banxico, *Informe Anual*, 2007.

Gráfica 8
Financiamiento total a empresas.
Interno, por ciento del PIB



Fuente: Banxico, *Informe Anual*, 2007.

Aunque como se aprecia en el cuadro 2 en 2006 ya se dio un crecimiento importante del financiamiento de 14%, este dato debe ponerse en perspectiva, pues como se ve a diciembre de 2006 el saldo del financiamiento total al sector privado continuaba sin alcanzar –como proporción del producto– ni siquiera la mitad del conseguido en diciembre de 1995, el año de la crisis. Desde la perspectiva internacional, nótese en la tercera columna del cuadro 3 cuán raquítico se mantiene este financiamiento, comparado con otras experiencias nacionales.⁴

⁴ Las reformas al sistema financiero es evidente que el monto del crédito al sector privado es uno de los más bajos del mundo y ello repercute especialmente en el acceso de las pequeñas y medianas empresas” (Machinea, 2007: 7).

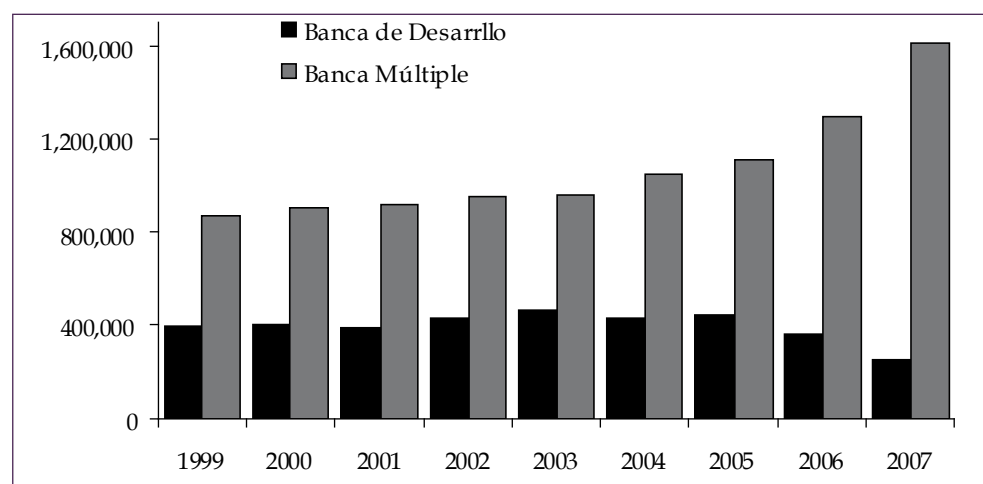
Banca de Desarrollo, participación de Mercado y relevancia económica

La importancia de la banca de desarrollo es notable en el México de hoy, no sólo por la promoción que realiza del ahorro y la inversión sino también por su presencia en la planta industrial y en los proyectos de alto impacto regional, tales como las grandes obras de infraestructura a todo lo largo del país. Participa asimismo en la promoción del sistema financiero con especial interés en los mercados de capital, principalmente –si bien no de forma exclusiva- a través de Nafin.

Esta relevancia no ha significado, sin embargo, que su presencia relativa dentro del crédito bancario en el país tenga una elevada participación, y antes bien –como ya se dijo- ésta se ha venido contrayendo en sus últimos lustros; por lo que va a la presente década su evolución vis a vis con la banca comercial aparece en la gráfica 9, y para el tercer trimestre del 2007 su cartera de crédito vigente total sólo ascendía a 247 368 millones de pesos.

Esta tendencia de contracción de la banca pública no es privativa del país y puede ser apreciada también en el resto de las economías latinoamericanas, e inclusive se ha argumentado (*Evolving*, 2007: 11) que existe una relación directa –y paradójica- entre la presencia de la banca pública y bajos niveles de financiamiento al desarrollo.

Gráfica 9
Cartera de Crédito Total Banca de Desarrollo y Banca Múltiple 2007-1999
Millones de pesos



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple y de Desarrollo*, varios años.

Si ya de suyo la participación de la banca comercial dentro del producto total ha sido pobre a partir y como producto de la crisis –si bien con una paulatina recuperación según se estudia en el apartado previo- entonces resalta aún más la débil presencia de la banca de desarrollo, según se aprecia en tal gráfica.⁵

Ahora bien, como parte integrante del sistema financiero nacional la banca de desarrollo ha sufrido importantes reformas en los últimos lustros, mismas que no sólo han abarcado sus prácticas de operación sino aún su propia estructura. Es el caso que en la actualidad el sector se integra de los siguientes bancos y cuyo perfil y nicho de mercado se exponen a continuación.

- Nacional Financiera, Nafin
- Banco Nacional de Comercio Exterior, Bancomex
- Banco Nacional de Obras Públicas, Banobras
- Sociedad Hipotecaria Federal, SHF
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Banjército
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Bansefi
- Nafin ha venido jugando un papel central en la promoción económica, especialmente en el sector industrial con relevancia regional, apoyando a la pequeña y mediana empresa así como aquellas otras de importancia estratégica. Las actividades de Nafin se extienden al mercado bursátil donde apoya a las medianas empresas y a intermediarios financieros en la colocación de deuda
- Como su nombre lo indica, Bancomex (de quien se ha comentado sobre su posible fusión a Nafin) se involucra de manera directa en el sector del comercio exterior, apoyando no sólo con crédito sino también con asesoría a las empresas exportadoras, directas e indirectas, y participa asimismo en la promoción de la inversión extranjera directa. Ya en la gráfica 2 se muestra el dinamismo del sector exportador, donde se muestra también cómo su evolución ha ido muy de la mano con la de las importaciones (en un alto grado de insumos de los productos exportables); el

⁵ Nótese en el cuadro 2 cómo en efecto antes de los estragos de la crisis en 1995 la participación del rubro “otros intermediarios” -donde se incluye la banca de desarrollo- como proporción del producto ascendía a 7.7%, para sufrir luego una fuerte caída de la que sólo se fue recuperando paulatinamente. Debe precisarse que la participación de 8.4% que registra en el 2006 no obedece al crecimiento de tal banca sino al de los otros intermediarios, tales como las sofoles, arrendadoras y empresas de factoraje, entre otras.

reto de este banco en consecuencia atraviesa por el fortalecimiento de las cadenas productivas de exportadores indirectos que permitan sustituir las citadas importaciones de insumos

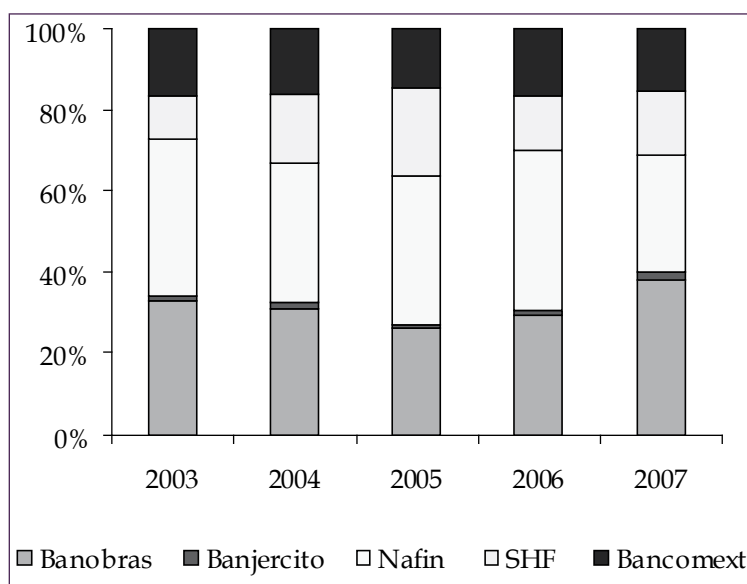
- Como importante dinamizador del mercado del crédito a largo plazo, Banobras promueve y complementa el crédito de la banca comercial a los estados y municipios, orientándolo mayormente a infraestructura y servicios públicos locales
- Banjército focaliza la prestación de sus servicios a los miembros de las fuerzas armadas, si bien no se constriñe a ellos, pudiendo proporcionar también apoyo crediticio al público en general
- Producto de las reformas estructurales al sector, las restantes entidades financieras de desarrollo son todas de reciente creación. Bansefi –creado en 2001- recoge las antiguas funciones del Patronato del Ahorro Nacional, y viene apoyando al proceso mediante el cual las entidades de ahorro y crédito popular se transforman en intermediarios regulados. Opera asimismo una red que integra a entidades del sector mediante la cual se ofrecen productos financieros diversos
- Como fiduciaria del Fovi –entidad de financiamiento a la vivienda- la SHF se crea en 2002 y su propósito es conjuntar los esfuerzos de los sectores público, privado y social para mejorar la cobertura y calidad de la vivienda mediante apoyos crediticios diversos, de entre los que destacan las garantías para la construcción y adquisición de vivienda.

Finalmente, la Financiera Rural que data de 2002 y que sustituyó al Sistema Banrural, recoge como su ámbito de negocios las áreas que éste solía atender, esto es: el sector agrícola, el pesquero y el forestal. En sentido estricto y como organismo descentralizado de la administración pública federal la Financiera Rural no forma parte del sector de la banca de desarrollo, si bien sus funciones de financiamiento y asesoría en efecto la identifican con ella.

Tampoco es considerado como parte de la banca de desarrollo el Instituto Nacional para el Fomento de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), aunque es claro que su presencia en el financiamiento de un sector prioritario para la economía nacional permite posicionarle en este ámbito. Baste revisar la gráfica 4 para dimensionar la importancia del Instituto en el financiamiento total a los hogares, y cuya creciente presencia contribuyó a la recuperación del sector de la construcción en los años inmediato posteriores a la crisis. No obstante lo anterior y habida cuenta de que su importancia ya ha sido revisada en el apartado previo, aquí ya no se estudia ese instituto.

La gráfica 10 presenta la participación porcentual de cada uno de los bancos dentro del total de la cartera de crédito de la banca de desarrollo, y nótese cómo Bancomex y Nafin absorben para todo el periodo prácticamente la mitad de la cartera. Recuérdese que uno de los importantes sectores que estos bancos atienden es el que presenta una mayor caída en el financiamiento a lo largo de los últimos años: el sector productivo.

Gráfica 10
Cartera de crédito de la banca de desarrollo.
(Por ciento)



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV, *Boletín Estadístico de la Banca de Desarrollo*, varios años.

Es interesante destacar que ambos bancos tienen importantes acciones de apoyo adicionales al otorgamiento del crédito mismo, tales como asesoría, promoción y capacitación a sus empresas beneficiarias. Más aún, por el perfil de las actividades a las que va destinado el crédito, estos bancos operan distintas modalidades de financiamiento sobre el mediano y largo plazo, lo cual compensa –si bien de manera insuficiente– la importante carencia de mercados de capital a largo plazo en el país, y sobre el particular baste señalar que en la Bolsa de Valores mexicana cotizan sólo poco más de cien empresas, y como en otros países de la región, se ha dado un proceso de desliste de empresas que otrora operaban en ella.

Ahora bien, es necesario precisar sin embargo que como se aprecia en el cuadro 4, no obstante la presencia de los citados dos bancos en la totalidad de la cartera de crédito de la banca de desarrollo, ésta no canaliza una significativa proporción de créditos al sector empresarial, si bien un porcentaje importante del recurso orientado a entidades financieras sí termina canalizado a tal sector.

Cuadro 4
Destinatarios de la Banca de Desarrollo.
Cartera de crédito vigente.
septiembre de 2007

Entidades Gubernamentales	55.76
Entidades Financieras	29.63
Actividad Empresarial y comercial	12.22
Consumo	1.74
Vivienda	0.64

Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV, *Boletín Estadístico de la Banca de Desarrollo*, Sep. 2007.

La gráfica 10 muestra asimismo que la participación de mercado de Banobras ha sido elevada, lo que va a tono con lo reportado en el cuadro 4, donde se aprecia que más de la mitad del crédito del sector se ha canalizado a las entidades gubernamentales, tanto estados como municipios. No puede ignorarse sin embargo que esta ponderación obedece en cierto grado a la bonanza petrolera de los últimos años que ha permitido canalizar recursos extraordinarios a tales entidades, incrementándose así su gasto de inversión, que ha sido complementado con el crédito concedido por este banco.

La SHF mantiene una cartera de crédito elevada, si bien el crédito a la vivienda según se reporta en cuadro 5 tiene una muy pobre significación. Esta aparente contradicción se explica mayormente por el hecho de que el banco opera de manera central en los mercados primario y secundario mediante el otorgamiento de garantías más que mediante la concesión de créditos de manera directa.

En todo caso, importa resaltar la relativamente pobre participación del crédito al sector empresarial que es, como se estudia en el punto previo, el más agobiado por la contracción del financiamiento de los últimos lustros.

Banca de Desarrollo y heterogeneidad estructural, a manera de conclusión

Una puntual caracterización de los rasgos más sobresalientes de las economías latinoamericanas ha sido desarrollada por la CEPAL (French Davis, 2005: 29 y ss), mismos que refieren tres aspectos fundamentales:

- a) Heterogeneidad estructural
- b) Ausencia o incompletitud de factores clave para el desarrollo
- c) Asimetrías asociadas a la inestabilidad

A la heterogeneidad de los factores –entornos diferenciados y capacidades distintas para su desarrollo– se asocia la segmentación de mercados, todo lo cual dificulta la fluidez de la información entre tales agentes afectando su capacidad de respuesta ante un determinado fenómeno económico. Asimismo, esta heterogeneidad se expresa en el distinto grado de movilidad entre los factores, tal y como sucede entre los fondos financieros y los activos físicos de los productores, por ejemplo.

A juicio de la CEPAL, lo anterior genera ausencia o incompletitud de aspectos clave para el desarrollo, lo que requiere un esfuerzo público para *completar* los mercados de factores, orientando la asignación de los recursos a la inversión productiva. De manera particular, esto requiere disponer de financiamiento de largo plazo, acceso a tecnología y capacidad para absorberla, así como disponibilidad de trabajadores capacitados y un nivel adecuado de infraestructura.

Por su parte, la llamada asimetría productiva y distributiva asociada a la inestabilidad se refiere a los eventos generados ante un proceso de inestabilidad financiera, y muy particularmente a aquellos de mediano plazo. Lo anterior en razón de que los periodos de abundancia de capital se van generando paulatinamente mientras que sus salidas son repentinas e implican elevados costos. En efecto, debido a la irreversibilidad de la asignación de los recursos la interrupción abrupta de los flujos genera colapsos que conducen a una subutilización de la productividad potencial.

La inestabilidad también desalienta la formación de capital futura pues la brecha entre el PIB real y el potencial es una variable fundamental que incide en el coeficiente de inversión. Esta brecha se expresa en la subutilización de capacidad instalada, con lo que se reducen las utilidades y las expectativas de los prestamistas.

Todo lo anterior genera un escenario caracterizado por una fuerte inestabilidad de la demanda agregada que refleja los ciclos de los flujos de capital; macroprecios (paridad cambiaria y tasas de interés) clave para los agentes desalineados, esto es, no sostenibles en el mediano plazo; inversión insuficiente en infraestructura, y finalmente, débiles políticas orientadas a completar los mercados de factores productivos.

Como se ve, este contexto refleja en distinto grado la circunstancia mexicana y sobre el primer punto, la demanda agregada, ya la gráfica 2 da cuenta de ello; por lo que va a los macroprecios citados es necesario señalar que si bien continúan relativamente altas las tasas de interés reales en el país, éstas se han venido reduciendo con la contracción de la inflación, aunque es de esperarse que con la mayor solidez y competencia del sector financiero se avance en ello (véase cuadro 5); finalmente y en cuanto se refiere al nivel de infraestructura, la raquítica proporción de impuestos sobre PIB (que ha fluctuado entre los 11 y 14 puntos en los últimos años *sin* incluir los cuantiosos recursos derivados del petróleo) ha imposibilitado que ésta mejore.

Cuadro 6
Spread entre tasas activas y pasivas en países
Selectos de A. L.

	1995	2000	2005
Argentina	6.0	2.8	4.2
Brasil	-	39.6	39.7
México	19.6	8.7	4.5

Fuente: *Evolving*.

En todo caso, es claro que estos aspectos rebasan el ámbito de influencia de la banca de desarrollo, con excepción de los dos últimos puntos, a donde ella sí ha tenido cierta presencia y sobre los cuales se discute brevemente.

Sobre la insuficiente inversión en infraestructura sin duda el actor más importante es el sector público, y su margen de maniobra deriva de su capacidad impositiva sobre lo cual ya se dijo que los esfuerzos vienen siendo muy pobres. De manera complementaria se encuentra el fondeo que provea el sector financiero en su conjunto, y cada vez es más frecuente la colocación de deuda por parte de los gobiernos locales, así como la contratación de empréstitos con las instituciones bancarias.

La banca de desarrollo por su parte también ha jugado un papel de relativa importancia a lo largo de esta década, si bien con altibajos notables

como se aprecia en la participación de Banobras en la gráfica 10. Nótese sin embargo que para 2007 la participación de este banco es la más elevada dentro de los bancos de desarrollo, lo que se refleja también en el cuadro 4, que muestra que más de la mitad de la cartera de crédito vigente la absorben precisamente las entidades gubernamentales. Si bien es claro que la banca de desarrollo no puede resolver los bajos coeficientes de inversión que ha mostrado el sector público en su conjunto, su presencia sí contribuye a ampliar el margen de acción de los gobiernos locales para la ampliación y mejora de infraestructura en sus respectivas entidades.

Por lo que se refiere al otro punto relevante para la banca de desarrollo, el de las acciones orientadas a *completar* los mercados de factores, destacan las acciones de Bancomex y Nafin en el sector productivo en tanto que varios de sus productos financieros ofrecen de manera adicional asesoría a las empresas acreditadas en materia de promoción de su productos, capacitación, organización y acciones diversas para la integración de cadenas productivas, entre otras.

Finalmente, es importante destacar que desde la administración federal anterior se creó una subsecretaría *ad hoc* para el apoyo de la pequeña y mediana empresa y de la cual depende un importante programa denominado Fondo Pyme, que al igual que los dos bancos citados, viene ofreciendo apoyos adicionales a los del préstamo ofreciendo una asesoría razonablemente amplia a dicho sector. El presupuesto que ejerció este fondo ascendió a 3 128 millones de pesos en 2006, cifra que aún resulta muy inferior por ejemplo al monto de cartera vigente de Nafin –el banco de desarrollo de más cercano perfil a este fondo– que para el tercer trimestre del 2007 ascendía a 71 266 millones de pesos.

La banca de desarrollo en México, junto con la banca comercial, contrajo de manera significativa su financiamiento al sector privado a partir de la crisis de 1995, si bien aquella no ha logrado recuperarse como paulatinamente sí lo ha conseguido esta última, en gran medida tanto por el controvertido rescate como por su ulterior venta a bancos mayormente extranjeros. Las razones del rezago de la banca de desarrollo tienen que ver fundamentalmente con la exigüidad de los recursos fiscales, si bien esta banca también se fondea de manera muy importante de los mercados financieros locales y externos. Su continuada contracción se explica asimismo por el proceso de reestructura que ha venido atravesando y que ha dificultado una más proactiva política de financiación en sus respectivos mercados. Existe de manera adicional una política más conservadora que en el pasado reciente en cuanto

a la colocación de créditos, que recoge los cada vez más exigentes parámetros internacionales de riesgo y capitalización delineados en Basilea.⁶

En ese marco destaca su cada vez más reducida presencia en el financiamiento bancario total (gráfica 9), y dentro de su cartera destaca asimismo su reducido apoyo al sector privado, en tanto que la parte más importante de su cartera vigente (55.8%) está canalizada a las entidades gubernamentales. Lo anterior implica que si bien con un limitado apoyo, coadyuva al mejoramiento de la infraestructura regional que es, como queda dicho, una de las importantes agendas pendientes para el desarrollo en México

Finalmente, la banca de desarrollo en México viene contribuyendo, mediante políticas de alcance meso y micro, a *completar* los mercados de factores, al fomentar junto con el apoyo financiero el desarrollo de capacidades productivas entre los agentes beneficiarios del crédito. Esta tarea como queda dicho se ha complementado con otras acciones, muy señaladamente el Fondo Pyme, no obstante lo cual su alcance es aún limitado.

Bibliografía

- French Davis, Ricardo, *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, CEPAL y Siglo XXI, Argentina, 2005.
- French Davis, et al, *Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*, McGraw Hill, CEPAL, 1997 Chile.
- Jeanneau, Serge, et al, *Evolving Banking Sysms in Latina America and the Caribbean: challenges and implications for monetary policy and financial stability*, BIS Papers No 33, 2007.
- Leuchenko, A. et al, "Comparative advantage, demand for external finance, and financial development", *Journal of Financial Economics*, 86 (2007) 796-834.
- Stallings, Barbara, *Financiamiento para el Desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, CEPAL, Chile, 2006.
- Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo y Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, varios números. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Banco de México.
- *Informe Anual*, varios años.
 - *Reporte sobre el Sistema Financiero*, 2006.
- Poder Ejecutivo Federal, *Lineamientos de Política Económica para 2008*.

⁶ Los principios de supervisión bancaria delineados en el marco de los trabajos del Banco de Pagos Internacionales de Basilea, en su segunda versión, abarcan tres temas básicos: requerimientos de capital, proceso de supervisión de la banca, y disciplina de mercado.