

Nacional Financiera, balance y perspectivas del pilar industrial de la banca de desarrollo

Marcia Luz Solorza Luna*

Introducción

En la etapa posterior a la revolución, durante el período de 1920-1950, el estado mexicano se circunscribió a las directrices del estado del bienestar como posibilidad real de producción y otorgó créditos a las actividades productivas con el fin de reactivar el crecimiento y el nivel de empleo.¹ Para ello creó la banca de desarrollo integrada por las “instituciones nacionales de crédito” y los “fideicomisos de fomento económico”, entidades paraestatales de carácter financiero especializadas en sectores económicos específicos.

En este contexto México modificó la forma de enfrentar los problemas económicos y sociales, desplegó una estrategia de fomento industrial y generación de empleo. Para cumplir esta finalidad, el estado creó la Nacional Financiera, S.A. (Nafinsa) en 1934. Esta institución financiera fue originada con el propósito de facilitar el acceso a los mercados de créditos por parte de los sectores económico-sociales que no podían obtenerlos en la banca comercial. Esto significaba que Nafinsa debía fomentar el desarrollo económico en sectores y regiones donde los proyectos de inversión eran de alto riesgo, los montos de inversión eran altos² y, difícilmente recuperables por no contar con garantías. Además, debía proporcionar asesoría financiera y apoyo crediticio con tasas de interés preferenciales y plazos de amortización menores a los aplicados por la banca comercial.

Desde el inicio de sus operaciones en los cuarenta, Nafinsa fue el agente financiero del gobierno federal en los mercados de dinero internacionales con el propósito de obtener recursos para financiar al gobierno y a las entidades de la administración pública, y la encargada de fortalecer e impulsar el crecimiento del mercado de valores buscando que el desarrollo del país no quedase restringido a los fondos prestables del régimen bancario privado, y se le confirieron funciones de promotor industrial directo.³ También se le asignó la tarea de financiar el desarrollo de la infraestructura del país

* Profesora en la Facultad de Economía, UNAM.

1 A la gran depresión de 1929-1933 que puso en crisis la confianza en el poder absoluto de los mercados para producir la prosperidad generalizada se adhirieron el temor al “fantasma del comunismo” y la expansión del “fascismo”, abriendo paso a las ideas keynesianas sobre la intervención del estado para restablecer el equilibrio económico y promover el desarrollo.

2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (1988), *Sistema Financiero Mexicano*, México, p. 64.

3 Congreso de la Unión (1940), *Ley Orgánica de Nacional Financiera*, México, capítulo segundo.

y promover la inversión productiva. Por esta razón, emitió certificados de participación para financiar obras de riego, caminos y puentes, ferrocarriles, aeropuertos e infraestructura urbana y, apoyó a empresas industriales como Altos Hornos de México, industrias cementeras –entre ellas Apasco y Portland –; industrias eléctricas y Guanos y Fertilizantes.

El resultado de las políticas económicas estatales aplicadas en el período 1920-1950 se reflejó en un crecimiento económico con alta inflación. La tasa media de crecimiento anual del PIB fue de 5.7%, la tasa de inflación de 9.1%, y el agregado monetario M1 –billetes y monedas en poder del público, depósitos en cuentas corrientes y cuentas de cheques– se elevó alcanzando un nivel promedio anual de 20.5%⁴ debido al fuerte dinamismo de la actividad económica.

El objetivo de este trabajo es describir y analizar el rol de promotor industrial que Nafinsa desempeñó como canalizadora de recursos públicos hacia diferentes sectores de la actividad económica y social para impulsar el crecimiento en México durante la aplicación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), así como en la fase de desregulación y liberalización financiera durante la cual sufrió fuertes modificaciones. Asimismo, se busca visualizar las probables perspectivas de funcionamiento de Nafinsa en un programa de crecimiento económico y de industrialización de la economía mexicana.

La hipótesis en este trabajo es que México ha transitado de un proceso impulsor de la industrialización con fuerte presencia de las Mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) apoyadas por Nafinsa en el período 1940-1980, a una tendencia desindustrializadora en el período 1980-2009, donde Nacional Financiera, SNC (Nafin) además de ser transformada de sociedad anónima en sociedad nacional de crédito ha sido orientada a cumplir plenamente con su rol de agente financiero del gobierno federal y promotora del aceleramiento de la concentración de capital al incentivar la integración de las Pymes a las grandes empresas estructuradoras de cadenas productivas.

El presente trabajo se divide en tres partes. En la primera se examina la participación de Nafinsa en la industrialización por sustitución de importaciones, después se evalúan los cambios de que fue objeto dicha institución cuando se transformo en Nafin en la reforma financiera y las repercusiones que tuvieron en su actividad de financiamiento o canalización de crédito al desarrollo industrial y, por último a manera de conclusión se esbozan algunas consideraciones acerca de su práctica en el futuro.

Participación en el financiamiento a la industrialización por sustitución de importaciones

En el período posterior a la segunda posguerra, 1950-1980, México implementó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones para lograr su desarrollo económico. Este enfoque económico (denominado en

4 INEGI (1995), *Estadísticas Históricas de México*, cuadro 17.9, pp. 661-662.

México como *Desarrollo Estabilizador*) tenía como ejes de sustentación al mercado interno y la intervención del estado en la economía, bajo un sistema monetario no inflacionario con tipo de cambio fijo, cajones de crédito, encaje legal, y control de las tasas de interés buscando facilitar financiamiento en gran escala para tratar de alcanzar un desarrollo empresarial.

La presencia proactiva del estado en la economía implicó una fuerte intervención en el crecimiento económico, a través del gasto gubernamental deficitario que llevó a una relación entre la deuda externa pública y el PIB de 15.6% a inicios de los setenta y a una formación fija bruta de capital promedio de 21.4%. En la etapa de *Desarrollo Estabilizador* (1958-1970) se siguió una política de regulación de precios y del mercado de trabajo, control de la propiedad de sectores industriales estratégicos (productos metálicos y eléctricos; vehículos y sus accesorios; química; refinación de metales y materiales no metálicos), y control del crédito a la agricultura y a las Mipymes industriales y comerciales.

Acorde a estas medidas Nafinsa construyó parques industriales públicos y creó empresas paraestatales entre las que destacaron: Compañía Industrial de Atenuque; Altos Hornos de México; Fertilizantes Mexicanos (Fertimex); Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril; Siderúrgica Nacional y Diesel Nacional.

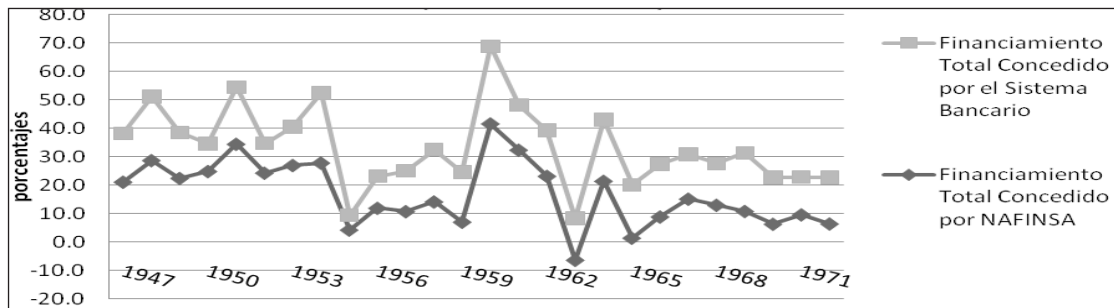
En esta etapa industrializadora 1950-1980, Nafinsa en su carácter de fiduciaria constituyó y administró fideicomisos públicos, órganos estatales auxiliares en la promoción de áreas económicas prioritarias. Para otorgar créditos orientados al financiamiento de las importaciones de las pequeñas y medianas industrias creó en 1953 el Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria (Fogain). A partir de 1970 formó el Fideicomiso para Parques Industriales y Centros Comerciales (Fidein) con el fin de descentralizar la producción industrial. En 1972 creó el Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin) para canalizar recursos de capital de riesgo con criterios de temporalidad y el Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei) y, en 1974 originó el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (Fonep), el cual se encargó de financiar la elaboración de estudios y proyectos vinculados a la producción industrial.⁵

5 Entre 1957 y 1970, el gobierno federal constituyó en Nacional Financiera, S.A otros nueve fideicomisos de fomento: el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo; el Programa Nacional Fronterizo; el Fideicomiso de Minerales no Metálicos; el Plan Lerma Asistencia Técnica; el Fideicomiso de Ingenios Azucareros; el Centro Nacional de Productividad y el Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra; el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería; el Fondo de Estudios de Pre-inversión, y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal para Plantas Industriales.

Durante cinco décadas de actividad promotora industrial, 1934-1980, Nafinsa desplegó importantes operaciones de fomento que cristalizaron en numerosos proyectos industriales y de infraestructura que requerían de largos períodos de construcción y de maduración y, cuya rentabilidad ha estado vinculada a las prioridades de la política de desarrollo económico del país. Así, a finales de los setenta tenía participación accionaria en 108 empresas matrices con aproximadamente entre 25 y 100% de su capital, y en 37 filiales de esas empresas.⁶ La gráfica 1 nos muestra que la dinámica de las tasas de crecimiento anual del financiamiento otorgado por Nafinsa y el Sistema Bancario en el período 1946-1972, estuvo apegada a las directrices de la política estatal.

La política de Nafinsa dirigida al financiamiento de proyectos, viables y congruentes con las prioridades del sistema económico mexicano consistió en proporcionar créditos a mediano y largo plazo a empresas públicas y privadas, cometido que pudo realizarse vía el fondeo en el mercado internacional de capitales. Los dos principales acreedores de Nafinsa fueron el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), instituciones que,

Gráfica 1
Financiamiento concedido por el Sistema Bancario y NAFINSA
(variación anual %)



Fuente: elaboración propia con datos de nacional financiera (1974), economía mexicana en cifras, México.

conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), asesoraron a Nafinsa.

De esta manera el catálogo de la producción industrial nacional, constituido por máquinas, equipos, bienes intermedios y materias primas, integraron 47 nuevos productos básicos que Nafinsa operó con recursos propios de los fondos de fomento, de los fondos de coinversión, de préstamos de organismos internacionales, con recursos adicionales y, con tecnologías

⁶ Rey Romay, Benito (1996), "Nacional financiera y su función en el desarrollo industrial del país, antes y después de 1981", en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (eds.), *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, México, Cambio Editorial-IIIEC-UNAM, pp. 15-23.

de empresarios privados nacionales y extranjeros atraídos por los paquetes financieros diversificados con suficiencia garantizada que integró esta institución de banca de desarrollo.

Después de analizar la actividad de Nafinsa desde su formación hasta los setenta fue posible observar que en esta etapa una de las grandes limitantes o debilidades a que se enfrentó como promotora del desarrollo industrial en México fue la no conformación de un mercado de capitales fuerte, y que la banca privada –que transitaba de banca especializada a banca múltiple– no se circunscribió al objetivo nacional del financiamiento al desarrollo canalizando crédito para la inversión a largo plazo.

Al finalizar la fase de *Desarrollo Estabilizador* se inició una etapa de inestabilidad económica caracterizada por una elevada tasa de inflación que propició una baja generación de ahorro interno y una elevada especulación financiera. La estructura de los depósitos bancarios se volvió más líquida y volátil, y una parte considerable del ahorro bancario se dolarizó ocasionando una caída en el volumen de créditos a largo plazo, situación adversa a las prioridades de una estrategia de desarrollo industrializador.⁷

A inicios de los años setenta la economía mundial entró en un período de recesión-inflación y endurecimiento crediticio que llevó al derrumbe del sistema monetario internacional de Bretton Woods. Al mismo tiempo en México afloraron las deficiencias estructurales de la estrategia de desarrollo que hicieron eclosión en las crisis de 1976 y 1982. Estas crisis con sus múltiples efectos y causas modificaron las expectativas económicas, específicamente cayeron los ingresos fiscales, las reservas internacionales y los flujos del exterior, frenándose el ritmo de crecimiento económico y aumentando el proceso de empobrecimiento de la población.

El estado mexicano utilizando los objetivos de promover una asignación más eficiente del ahorro hacia los distintos sectores de la economía (en el que la canalización del crédito fuera más expedita), ampliar la disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo, disminuir los costos de intermediación financiera; promover el financiamiento para proyectos de largo plazo y motivar la inversión extranjera, realizó profundos cambios en el sistema financiero.⁸ Transformó los bancos especializados en bancos múltiples (1974); desreguló las tasas de interés y estableció nuevos instrumentos de captación de mediano y largo plazos y el uso de aceptaciones bancarias; creó nuevos instrumentos de inversión no bancarios: cetes, petrobonos, papel comercial, y obligaciones (1977); trató de fortalecer el mercado de activos de renta va-

⁷ Solís, Leopoldo (1997), *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*, México, Siglo XXI, pp. 19-26.

⁸ Werner, Martín (1994), "La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas", en *Comercio Exterior*, México, Bancomext, vol. 44, núm. 12, diciembre.

riable (mercado de capitales), racionalizó las funciones de la banca de fomento (unificó sistemas de crédito y creó fideicomisos), además de simplificar los sistemas de encaje legal, y crear un mercado abierto de valores gubernamentales.

Reforma Financiera. Nuevas estrategias de crecimiento económico

En los años ochenta y noventa el Estado puso en marcha una política económica para construir la economía de mercado. Los programas económicos seguidos se han instrumentado conforme al Consenso de Washington y han tenido como objetivo la reducción de la participación del Estado en la economía, la eliminación de las fuentes de desequilibrios macroeconómicos y el fortalecimiento del marco que regula y supervisa las actividades del sector privado.⁹

En este sentido se instrumentaron reformas estructurales, siendo la liberalización y desregulación financiera y comercial las de mayor relevancia. Se liberaron las tasas de interés sobre préstamos y depósitos, se eliminaron los cajones selectivos de crédito a los cuales estaba sujeta la banca comercial; se disminuyeron las exigencias respecto a las reservas, se finalizó con el compromiso de canalizar crédito dirigido a promover y fomentar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y, se facilitó el ingreso en el mercado interno de nuevas grandes empresas extranjeras. Otro cambio fue la liberalización de las transacciones financieras internacionales, lo que incluía la eliminación de los controles sobre los flujos de capital y se permitía la solicitud de préstamos extraterritoriales (en mercados *offshore*) por parte de empresas financieras y no financieras, y la supresión de tipos de cambio múltiples.

Ese conjunto de reformas incluyó una serie de políticas vinculadas entre sí como fueron la reducción o eliminación del control de precios; la eliminación de restricciones a las importaciones; la privatización de empresas estatales; la disminución de gravámenes al ingreso y aumento de gravámenes al consumo, y la flexibilización del mercado laboral.¹⁰ Adicionalmente, el Estado realizó ajustes a las finanzas públicas mediante una política selectiva del gasto, y aplicó una política monetaria restrictiva con un sistema de cambios flotantes. No obstante, la canalización de fondos de la banca de desarrollo a las empresas paraestatales se mantuvo alta (véase las últimas dos columnas del cuadro 1).

9 Williamson, John (org.) (1990), *Latin American Adjustment*, Washington Institute of International Economics. D'Arista, Jane (2008), "Replacing the failed Washington consensus" in *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 30, núm. 4, Summer, pp. 523-540.

10 Stallings, Barbara con colaboración de Studart, Rogério (2006), *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 21-23.

Cuadro 1
Importancia Relativa de la Banca de Desarrollo
en la canalización del crédito, 1980-1989

Años	Activos de la Banca de Desarrollo como % de los activos de la Banca Comercial	Saldo cartera crediticia de la Banca de Desarrollo como % de la cartera crediticia de la Banca Comercial	Saldo cartera crediticia de la Banca de Desarrollo con el sector privado como % de la cartera crediticia de la Banca Comercial
1980	58.9	79.4	19.8
1981	61.4	79.5	19.4
1982	90.3	118.7	19.7
1983	83.2	105.6	24.2
1984	73.8	93.4	26.1
1985	87.3	93.8	30.9
1986	100.7	99.5	34.2
1987	108.5	102.5	32.7
1988	93.9	86.7	31.2
1989	70.1	61.0	18.3

Fuente: elaboración propia con datos del *Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, México, Presidencia de la República 1994, pp. 110-115.

En este período de reformas financieras se registraron magros resultados económicos (entre 1983 y 1988 el crecimiento medio anual fue de 0.2%) con una tasa promedio de inflación muy alta de 93.3%, acompañado de un descenso en el salario mínimo real (9.6%). La función de la banca de desarrollo fue financiar al sector público, a las empresas paraestatales¹¹ y, a los grandes grupos privados que utilizaron dichos recursos para refinanciar sus deudas en lugar de ampliar su nivel de producción.

Las transformaciones de Nafinsa iniciaron en el año 1974, al convertirse en banca múltiple¹² para diversificar sus fuentes de fondeo al internacionalizarse, estableciendo oficinas en los centros financieros más importantes del mundo. Otro cambio importante fue la transformación, en 1985, de sociedad anónima a sociedad nacional de crédito; volviéndose a partir de 1989 una banca de segundo piso que otorga garantías y recursos vía otros bancos. Estas modificaciones fueron realizadas para que además de ser agente financiero del gobierno federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo

11 Durante el período 1977-1988, aproximadamente 70% de los créditos de la Banca de Desarrollo se orientaban al sector público no financiero. Los préstamos que realizaba al sector privado los hacía como banca de primer piso, lo cual conducía a que los orígenes de la falta de acceso al crédito de la banca quedarán incólumes.

12 En 1974 el gobierno reformó la Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.A para mejorar la coordinación e instrumentación de las políticas financieras del país, lo que permitió a la institución ofrecer servicios integrados. Quedó facultada para constituirse en banca múltiple, conforme al propósito de lograr un desarrollo equilibrado entre las diferentes instituciones de crédito.

de créditos del exterior, ofreciera servicios fiduciarios a los sectores público y privado. Complementariamente, en los años noventa con el propósito de contar con “recursos competitivos” se modificó la estructura de captación interna de Nafin, que hasta entonces ascendía a 37 mil millones de pesos en 1994 y provenía de: aceptaciones bancarias (66%), Credibures (19%), Bondis (7%), Nafides (7%), y otros títulos (2%).¹³

La transformación de Nafin en banca de segundo piso provocó que el crédito concedido por esta institución financiera se otorgara vía bancos privados, instituciones financieras auxiliares de crédito como: arrendadoras financieras, empresas de factoraje, uniones de crédito, entidades de fomento y, de intermediarios financieros no bancarios, como son las Sofoles y Sofomes.

De lo anterior podemos desprender que en los años noventa, durante y después de las reformas estructurales, la privatización de la banca, la crisis de 1994-1995 y, la extranjerización de la banca; no se alteró de manera sustancial la posición de Nafin con respecto a la banca de desarrollo, aunque haya disminuido significativamente su nivel de activos (véase cuadro 2). Estas características sugieren que la banca de desarrollo –especialmente Nafin- posee una mayor concentración de sus activos en préstamos que la banca comercial. Como ejemplo de ello, entre los años 1997 y 2000 la banca comercial mantuvo en promedio 29% de sus recursos en cartera de crédito mientras que la banca de desarrollo reportó cifras de aproximadamente 63 por ciento

Cuadro 2
Importancia relativa del sector bancario,
de la Banca de Desarrollo y Nafisa, 1990-1999
(millones de pesos 1993)

Años	Activos Banca Comercial	Activos Banca de Desarrollo	Activos Nafin	Cartera Crédito Vigente Banca de Desarrollo como % de Banca Comercial	Cartera crédito vigente Nafin como % de Banca de Desarrollo
1990	399.0	154.5	69.8		
1991	510.6	145.8	71.1	43.2	47.5
1992	464.8	159.9	78.6	44.8	46.2
1993	529.6	202.6	99.3	46.8	46.9
1994	701.4	325.9	161.2	34.1	47.3
1995	599.5	308.1	155.0	35.2	46.0
1996	586.7	241.5	120.6	50.3	48.6
1997	451.9	180.1	88.7	48.9	45.5
1998	455.0	172.2	85.9	48.7	46.0
1999	445.8	160.2	71.9	48.3	44.3

Fuente: elaboración propia con cifras tomadas de CNBV, Boletines Estadísticos de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo, México, 1990-1991.

13 Credibures son valores bursátiles de cartera de segundo piso. Bondis son bonos bancarios para el desarrollo industrial. Nafides son bonos bancarios de desarrollo de largo plazo.

A finales de los años noventa operó un cambio importante en la estructura de fondeo de la banca de desarrollo, los depósitos a plazos, los pagarés, los reportos, bonos, aceptaciones y futuros elevaron su participación, mientras que la deuda externa y la deuda con el gobierno disminuyeron en 10 y 40% respectivamente. Pero, 64.7% de los fondos de la banca de desarrollo provenía de los mercados internacionales de capital tras haber colocado dos emisiones públicas de bonos a plazos de cinco años en el mercado alemán y en el euromercado los bonos: *matador*, *samurai* y *yankee* por 1 600 millones de dólares y, se convirtió en accionista del *Mexico Private Equity Fund*.¹⁴ Como la banca de desarrollo es parte constitutiva del sector público, su deuda externa es considerada deuda soberana lo que hace que su costo de fondeo sea menor al que pudiera haber tenido al fondearse en el mercado interno. Esta posición fue considerada una ventaja competitiva de la banca de desarrollo frente a la banca comercial, derivando en que esta última se abasteciese de divisas a través de la banca pública.

Sin embargo, esta ventaja competitiva desapareció debido en parte a la estabilidad macroeconómica que permite a la banca comercial captar fondos a tasas bajas y, sobre todo a que los bancos extranjeros operando en México están integrados a los mercados internacionales de capital. Además, si bien la estructura de los pasivos de la banca de desarrollo es diametralmente distinta a la de la banca comercial, la banca pública se apoya de manera importante en el mercado bursátil doméstico, capta aproximadamente 50% de todo lo que recauda el sistema bancario a través de la colocación de bonos, aceptaciones bancarias, reportos y futuros.

Así, al finalizar el siglo xx el resultado de las “reformas estructurales” en la economía mexicana y en especial en las políticas de financiamiento de Nafin fue una marcada tendencia hacia la desindustrialización, misma que es mostrada por el descenso del índice de volumen físico de la industria manufacturera que pasó de 9.94% en 1997 a 4.21% en 1999. Esta caída en la producción se expresó en un crecimiento promedio anual de 1.4% del producto interno bruto (PIB) en el período 1990-1999 y un desempleo urbano abierto de 2.6% en 1999.

A inicios del siglo XXI el gobierno federal de nuevo ha reestructurado los objetivos de Nafin. Cimentada en la focalización de las “debilidades de la institución” en: estructura, enfoque estratégico y cultura organizativa – se refiere a la forma como se organiza Nafin para proporcionar atención a sus clientes tomando en cuenta los valores culturales y costumbres,¹⁵ en la drástica caída de 89% en el apoyo a empresas que pasó de 142 210 empresas que recibieron financiamiento, capacitación e información en 1994 a 15 722

14 Mexico Equity Fund (Fondo en Capital Accionario privado de México) creado en 1997 dispone de una capitalización de 26 millones de dólares y está estructurado como sociedad de inversión de capital fijo que cotiza en la Bolsa de Valores de Bermudas. Proporciona capital de fomento a pequeñas y medianas empresas que fabrican o transforman productos para la exportación y a empresas que suministran componente o servicios a las maquiladoras.

15 <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/5/6/3/files/archivos/sip-1508.pdf>

empresas apoyadas en el año 2000; las políticas de financiamiento de Nafin fueron ajustadas y rediseñadas con nuevos esquemas e instrumentos para apoyar las necesidades de la industria, pero en forma particular para fomentar la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas a los grandes consorcios.¹⁶ En este sentido, las estadísticas del cuadro 3 nos muestran que a partir de 2005 la cartera de crédito de Nafin como porcentaje del crédito otorgado por la banca de desarrollo descendió considerablemente debido a la caída en la canalización de fondos de las agencias multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) para financiar proyectos del sector público, esto quiere decir por un lado que su papel de agente financiero del gobierno se modificó parcialmente para financiar el desarrollo de actividades del sector privado, y por otro lado –como queda claro en el cuadro 3– que la banca de desarrollo en su conjunto ha venido perdiendo presencia en el otorgamiento de créditos en el sistema financiero del país.

Esta evolución inestable de la cartera crediticia de Nafin es resultado de una menor demanda de crédito por parte de los sectores productivos en razón de la caída de la actividad económica nacional e internacional. En la primera década del siglo XXI el PIB en México ha experimentado un decrecimiento promedio anual de -0.5%, y la desindustrialización se ha acelerado al grado de que el índice de volumen físico de la industria manufacturera ha tenido un comportamiento extremadamente errático: en 2001 fue de -3.82% en 2005 creció 3.56%, en 2007 alcanzó 2.57% y a julio de 2009 cayó a -9.9%. También debemos tomar en cuenta que los costos domésticos de fondeo de Nafin han sido altos debido a la imposibilidad que esta institución tiene de captar depósitos del público, situación que la ha llevado a ofrecer servicios de garantías crediticias.

Cuadro 3

Importancia relativa en el sector bancario de la Banca de Desarrollo y Nafinsa, 2001-2009¹ (millones de pesos)

Años	Activos Banca Comercial	Activos Banca de Desarrollo	Activos Nafinsa	Cartera Crédito Vigente Banca de Desarrollo como % de Banca Comercial	Cartera crédito vigente Nafinsa como % de Banca de Desarrollo
2001	1568.7	532.9	254.6	43.4	47.2
2002	1676.8	725.6	302.3	52.6	43.5
2003	1855.2	638.8	305.2	45.7	39.9
2004	2096.6	583.0	235.9	41.6	37.5
2005	2248.4	580.2	226.7	37.5	37.2
2006	2564.3	465.4	192.6	22.0	39.0
2007	2954.4	442.1	152.2	15.0	29.6
2008	4941.4	809.7	261.3	16.5	29.1
2009	5036.7	857.3	320.2	16.9	27.6

Fuente: elaboración propia con cifras tomadas de CNBV, Boletines Estadísticos de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo, México, 1990-1991.

¹ Los datos corresponden al mes de marzo.

¹⁶ <http://www.nafin.com/portalnfn/content/sobre-nafinsa/historia/nafinsa-nuevo-milenio.html>

Dado que uno de los objetivos de Nafin es canalizar financiamiento a empresas privadas que no cuentan con un acceso apropiado a los servicios de la banca comercial, es importante analizar cual fue la orientación seguida en la canalización de créditos por estrato empresarial y sector económico. A este respecto, el cuadro 4 y la gráfica 2 presentan el comportamiento del volumen de operaciones en el período 2001-2009 (julio).

Cuadro 4
Financiamiento para el Desarrollo Empresarial otorgado por Nacional Financiera, S.N.C. por Estrato de Empresa y por Sector, 2001-2007¹
 millones de pesos

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ²	Variación % real anual ³
Total	24 874	48 941	82 162	116 384	140 455	170 474	93 560	20.0
Micro	5 626	9 967	24 694	34 415	51 493	69 423	36 013	19.9
Pequeña	5 060	15 526	17 690	31 151	30 392	38 073	21 426	19.0
Mediana	5 306	10 968	21 030	27 939	32 705	35 659	21 140	24.2
Grande	8 882	12 480	18 448	22 879	25 865	27 319	14 981	16.3
Total	24 874	48 941	82 162	116 384	140 455	170 474	93 560	20.0
Industria	16 446	27 480	49 378	60 200	64 315	76 349	42 929	17.8
Comercio	6 033	11 790	19 506	12 146	45 722	60 018	32 681	14.5
Servicios	2 395	9 671	13 978	24 038	30 418	14 107	17 950	-1.8

Fuente: elaboración propia con datos del *Primer Informe de Gobierno* de Felipe Calderón y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹ Incluye créditos de primer y segundo pisos, así como garantías.

² Enero-junio.

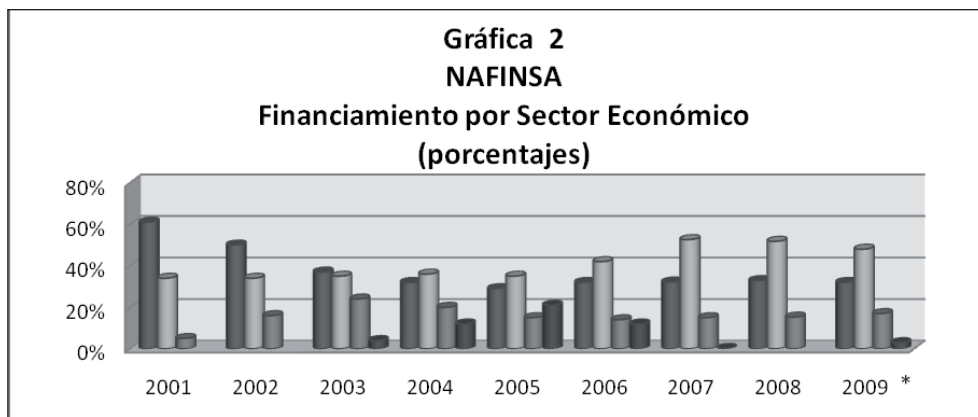
³ Las cifras de la variación porcentual real fueron deflactadas con el índice nacional de precios al consumidor promedio enero-junio de cada año.

El volumen de préstamos otorgados y su distribución sectorial ha presentado cambios significativos en los últimos años. El sector industrial ha sido desplazado por el sector comercio, dejando claro que los objetivos de fomentar e impulsar la industrialización, el empleo y, desarrollo del país han dejado de ser prioritarios. Ahora la canalización de fondos crediticios a las microempresas se realiza por medio de operaciones de banca de segundo piso, por esta razón se autorizó la creación de *non bank banks* que se dedicaban a financiar los requerimientos de sectores urbanos de bajos ingresos que no eran clientes de la banca comercial.

Además, en congruencia con su nuevo rol, ha concedido mayor financiamiento a las grandes empresas, el cual llegó a 16.3% promedio anual en 2007, específicamente a las empresas tractoras (grandes consorcios) que es-

estructuran las cadenas productivas, desarrollan proveedores más eficientes y son el ancla del crecimiento regional y de los agrupamientos industriales, e integran a las grandes exportadoras del país y, a través de ellas las Mipymes exportan indirectamente. Esta acción es respaldada con el “programa oferta exportable” a través del cual en 2007 se incorporaron o consolidaron al proceso exportador 182 empresas, 30.6% del sector textil, vestido y calzado; 12% en alimentos, bebidas y tabaco; 8.8% en metal mecánico; 7.1% en muebles y otros productos de madera; 14.9% artesanías y regalos; y el restante 26.6% de diversos sectores.

En la dirección de promover la integración de las pequeñas y medianas empresas a los grandes consorcios, Nafin mediante tres canales –las cadenas productivas de las grandes empresas, los intermediarios financieros y el crédito electrónico– proporcionó créditos por casi 100 mil millones de pesos a más de un millón de clientes en el año 2008 y, en 2009 (agosto) ha canalizado créditos por 5 070 millones de pesos para renovar deuda bursátil corporativa. Asimismo, concedió a las grandes empresas 13 920 millones de pesos en apoyo por la volatilidad del tipo de cambio para mantener liquidez, restablecimiento de proveeduría nacional (caso particular de Comerci, S. A. –Comercial Mexicana-) y compras de espera para negociar deuda en dólares. Adicionalmente, a la industria de autopartes (proveedores de armadoras calificadas y proveedores de armadores de Estados Unidos entre los que se encuentran Ford, General Motors y Chrysler) les concedió préstamos por un monto no especificado, a las empresas de aviación les otorgó créditos por 4 250 millones de pesos y a las empresas hoteleras les canalizó vía ban-



Fuente: elaboración propia con datos de nacional financiera (2009), <http://www.nafin.com/.../get?...=/pdf/.../actualizacionjulio2009.PDF>

* Cifras al 31 de julio de 2009.

ca comercial 2 162 millones de pesos y 80 000 millones de pesos a través de bancomext.¹⁷

Recientemente Nafin ha impulsado innovadores esquemas para financiar grandes proyectos de infraestructura estratégica, así como programas de garantías bursátiles que apoyan la colocación de empresas en los mercados de capital, retomando así su papel de Banca de Inversión del gobierno mexicano. No obstante, la inversión en valores por parte de Nafin no ha sido significativa en la presente década según las cifras reportadas en los Boletines Estadísticos de Banca de Desarrollo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y presentadas en el cuadro 5.

Cuadro 5
Inversión en Valores de Nacional Financiera, SNC 2000-2009¹

	2000	2001 ²	2002 ²	2003	2004 ²	2005 ²	2006	2007 ²	2008	2009
Operaciones de	516 382	947 576	2 177	0	242 897	601 726	0	32 553		
Reportos ³										
Aceptaciones Bancarias	51 832 349	7 610 606								
Bonos Bancarios	17 789 547	19 563 598	10 701 824	9 138 828	10 693 970	11 734 255	10 155 544	12 298 979	11 643 904	11 159 702
Operaciones con Derivados (Futuros)		-17 874								

Fuente: elaboración propia con cifras tomadas de CNBV, Boletines Estadísticos de Banca de Desarrollo, México, 2000-2009.

1Marzo 2009.

2 No incluye los títulos de entrega por reportos.

3 Reportos de activos y pasivos.

Conclusión

La situación económica actual y la política económica seguida permiten pensar que la banca de desarrollo, especialmente Nafin seguirá jugando un rol importante como canalizador de recursos al sector privado sin abandonar su función de agente financiero del gobierno. Dadas las estructuras relativas de costos de fondeo internas y externas, y sobre todo por la estrategia seguida en la última década por Nafin de promover la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas a los grandes conglomerados,¹⁸ es probable que esta institución financiera de “desarrollo” se vea cada vez más inclinada

18 <http://www.nafin.com/portalfn/content/sobre-nafinsa/historia/nafinsa-nuevo-milenio.html>

a ofrecer préstamos de segundo piso a entidades no bancarias como son las grandes empresas y a ofrecer garantías crediticias a la banca comercial incentivando y acelerando aún más el proceso de concentración y centralización de capital en México.

Sin embargo, no está por demás considerar el establecer un marco regulatorio y supervisor de las entidades no bancarias *-non bank banks-* que ayude a minimizar los riesgos que puedan surgir como respuesta a la presencia de líneas de fondeo que la banca de desarrollo ofrezca. Con relación a las garantías crediticias es necesario enfatizar que este tipo de programas puede motivar a la banca a imponer tasas de interés más elevadas y, por tanto mayores riesgos crediticios. En la medida que se busque un sistema estable de fondeo, será necesario examinar las propiedades de distintas estructuras de contrato a fin de evaluar cuál de éstos puede generar mayores desincentivos a la toma de riesgos por tasa de interés y que a la vez maximice la colocación de dichas garantías.

Finalmente, la percepción del gobierno federal acerca de que la apertura de la economía mexicana ha significado la transformación acelerada del mercado y que por tanto la planta productiva nacional requiere desarrollarse y mantenerse en condiciones similares a las de sus competidores en el exterior, y que esta nueva realidad constituye un reto importante para la modernización y el cambio estructural de la industria del país, razón por la cual Nafin debe impulsar la competitividad de las empresas para que asuman los compromisos y oportunidades actuales; lleva a pensar que difícilmente podrá revertirse el nuevo papel de Nafin y de la Banca de Desarrollo para convertirlas en motores propulsores de la industrialización y del desarrollo agrícola mexicano con una importante participación de las micro, pequeñas y medianas industrias, lo cual significa que el nivel y condiciones de empleo continuarán deteriorándose.

Bibliografía

- Acevedo, Rommel y González, Gerardo (1985), "La cartera de préstamos en la banca de fomento latinoamericana", en *Boletín del CEMLA*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, vol. XXXI, núm. 2, marzo-abril.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1995), *Informe Anual*, Washington, D.C. USA.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (1980-2009), *Boletines Estadísticos de Banca Múltiple y de Desarrollo*, México, 1980-2009.
- Congreso de la Unión (1940), *Ley Orgánica de Nacional Financiera*, México.
- D'arista, Jane (2008), "Replacing the failed Washington consensus" en *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 30, núm. 4, Summer, pp. 523-540.

- INEGI (1995), *Estadísticas Históricas de México*, México.
- ___ (1990-2009), *Sistema de Cuentas Nacionales*, México.
- Nacional Financiera, S.A (Nafinsa), *Economía Mexicana en Cifras*, México, 1946-1972.
- Rey Romay, Benito (1996), "Nacional financiera y su función en el desarrollo industrial del país, antes y después de 1981", en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (eds.), *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, México, Cambio Editorial-IEc-UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (1988), *Sistema Financiero Mexicano*, México.
- Solís, Leopoldo (1997), *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*, México, Siglo XXI.
- Stalling, Barbara con colaboración de Rogerio Studart (2006), *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Williamson, John (org.) (1990), *Latin American Adjustment*, Washington Institute of International Economics.
- <http://www.mexicoequity.com/esp-index.html>
- <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/5/6/3/files/archivos/sip-1508.pdf>
- <http://gop.com.mx/es/contenidos/File/110809%20Presentacion%20NAFIN%20Bancomext-%20Primera%20Audiencia.pdf>
- <http://www.nafin.com/.../get?...=/pdf/.../actualizacionjulio2009.pdf>
- <http://www.nafin.com/portalfn/content/sobre-nafinsa/historia/nafinsa-nuevo-milenio.html>
- http://primer.informe.gob.mx/2.7_PRQUENIAS_Y_MEDIANAS_EMPRESAS/?imprimir=true