

Breve historia de la banca de desarrollo mexicana

(Recibido: noviembre/011–aprobado: mayo/012)

*Marco Alberto Huidobro Ortega**

Resumen

Este trabajo reseña la historia de los bancos de desarrollo en México, en particular, aquellos cuya orientación es apoyar financieramente a empresas, además se presentan algunas ideas asociadas a su formación y los cambios observados en ellos. Se concluye que en México, a pesar de la existencia de una gran número de bancos de desarrollo cuya finalidad era apoyar las necesidades financieras de las empresas, ésta no se ha logrado porque la acción de dichas instituciones probablemente se orientó hacia el cumplimiento de una amplia y no necesariamente clara lista de objetivos.

Palabras clave: banco, política pública y regulación, préstamos del gobierno, garantías de crédito.

Clasificación JEL: G21, G28 y H81.

* Subgerente de Análisis de las Instituciones Financieras de Fomento del Banco de México (ahuidobr@banxico.org.mx). Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones de este artículo son responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión del Banco de México, de su Junta de Gobierno o de sus funcionarios. Se agradecen los comentarios de Ernesto Sepúlveda y dos revisores anónimos.

Introducción

El propósito de este trabajo es ofrecer una breve descripción de la historia de los bancos de desarrollo en México, especialmente de los orientados a apoyar financieramente a empresas, así como de algunas ideas detrás de su creación y transformaciones. Se presentan tres secciones. La primer sección inicia con una definición de banca de desarrollo en México. La segunda describe la historia de la banca de desarrollo desde la época colonial en México hasta la Revolución Mexicana, mientras que la tercera cubre el periodo que va de los años veinte del siglo XX hasta nuestros días. El trabajo concluye afirmando que si bien en la historia de México han existido un gran número de bancos de desarrollo creados con el fin de apoyar las necesidades financieras de las empresas, tal propósito no necesariamente se ha logrado ya que la acción de estas instituciones pudo haberse desviado hacia el logro de una amplia y no necesariamente clara lista de objetivos.

1. Definición de banca de desarrollo

La bibliografía especializada en el estudio de los bancos de desarrollo emplea una variedad de términos con los que se refiere a estas instituciones. Los más citados son “bancos de desarrollo”, “bancos de fomento”, “banca de desarrollo” o “bancos propiedad del Gobierno” (*State-Owned Banks*).¹ Algunos autores los llaman “Instituciones Financieras de Desarrollo” o “Instituciones Financieras de Fomento”.² En todo caso, en este trabajo se entenderá por (los o la) banca de desarrollo aquellas instituciones cuya propiedad es mayoritaria o totalmente del gobierno. Esta definición, por cierto, permite incluir a instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), etcétera, aunque en estos casos son grupos de países quienes ostentan diferentes porcentajes del capital de tales organismos.

También es común encontrar definiciones de banca de desarrollo en términos del tipo de operaciones que deben realizar. Nótese que esta práctica introduce el riesgo de confundir el qué es, con el qué debe hacer la banca de desarrollo. En ese sentido, el Cuadro 1 presenta algunas definiciones en las que el denominador común es que la banca de desarrollo debe canalizar recursos de largo plazo para apoyar el desarrollo, si bien la noción de desarrollo no necesariamente es clara o explícita (Huidobro, 2008).

¹ Levy *et al.* (2004) dan cuenta de esta diversidad de definiciones. En BID (2005) se emplean indistintamente varios de estos términos.

² De hecho, existe la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), organismo que agrupa fundamentalmente a la banca de desarrollo de América Latina y del Caribe.

Cuadro 1

Algunas definiciones para la banca de desarrollo

Diamond (1957) Instituciones con la misión de financiar y proveer servicios de apoyo para las empresas del sector privado.	Boskey (1959) Instituciones que deben ofrecer financiamiento principal o únicamente de largo plazo a la industria privada y canalizar ahorro y habilidades empresariales para la inversión productiva en la industria.
Nyhart y Janssens (1967) Instituciones que deben financiar, a mediano y largo plazo, a empresas y proyectos para el desarrollo de la economía de uno o varios países.	Kane (1975) Instituciones Financieras ocupadas en el financiamiento de largo plazo para la formación de capital industrial.
SHCP (1991) Instituciones cuyo propósito fundamental es promover y fomentar el desarrollo económico en sectores y regiones prioritarios que presenten escasez de recursos, alto riesgo, largos periodos de maduración o requieran montos elevados de inversión inicial.	Murinde (1996) Instituciones que deben dirigir su financiamiento de largo plazo a proyectos elegibles para la banca, pero que tengan características de desarrollo. También deben ligar la ciencia y la tecnología con el desarrollo económico e industrial.
Bruck (1998) Instituciones especializadas en el financiamiento diversificado de largo plazo, conforme a criterios de mercado, atendiendo necesidades de inversión con carácter híbrido, es decir, financiero y de desarrollo.	Armendáriz (1999) Instituciones que deben ofrecer financiamiento complementario al sector privado, celebrar acuerdos de cofinanciamiento con prestamistas privados, diseminar experiencias y así promover el desarrollo financiero.
Naciones Unidas (2005) Promover el desarrollo económico, tomando en cuenta propósitos de desarrollo social e integración regional, proveyendo financiamiento de largo plazo o facilitando el financiamiento de proyectos que generen externalidades positivas.	Levy <i>et al.</i> (2007) Instituciones involucradas con el financiamiento de capital de largo plazo en proyectos generadores de externalidades positivas, con largos periodos de arranque, y donde existan fallas de mercado derivadas de información asimétrica. También deben diseminar experiencia y conocimientos para promover el desarrollo financiero.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos citados.

La virtual inexistencia de bancos de desarrollo privados no resulta sorprendente si se considera que las labores de fomento o de desarrollo por lo general, no

resultan atractivas para los bancos privados porque pueden generar externalidades positivas, cuyos beneficios, por definición, no podrían ser capturados por el propio banco privado.³

Por tanto, se puede establecer que los bancos de desarrollo son instituciones de propiedad mayoritaria o totalmente gubernamental, y canalizan recursos de largo plazo para apoyar el desarrollo.⁴

En México, las instituciones de fomento incluyen bancos de desarrollo y fideicomisos de fomento. En el siglo XX, México creó al menos 45 bancos de desarrollo, es decir, unos 15 bancos y no menos de 30 fideicomisos de fomento, pero no todos han coexistido simultáneamente a lo largo del tiempo. Al terminar 2008, existían solo seis bancos de desarrollo⁵ y cinco fideicomisos de fomento principales.⁶ También es de mencionar a la Financiera Rural⁷ y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).⁸

³ Naciones Unidas (2005) y BID (2004) señalan que, en el mundo, sólo 11 bancos de desarrollo se encuentran totalmente en manos privadas. La cifra resulta muy reducida, prácticamente insignificante, sobre todo si se considera que, de acuerdo con Micco *et al.* (2007), en 2002 existían en el mundo 6,663 bancos, 5,354 de los cuales eran propiedad del sector privado nacional, 1,069 bancos propiedad del sector privado extranjero y 240 bancos propiedad del gobierno. Ahora bien, tanto Naciones Unidas (2005) como BID (2004), se refieren a un grupo de bancos de desarrollo de propiedad mixta (pública y privada), pero no se precisa su número. Una burda aproximación a este número podría obtenerse precisamente de estos estudios. El primero menciona 750 Bancos Nacionales de Desarrollo, cifra a la que se puede restar los 240 que señala Micco *et al.* (2007) como propiedad exclusiva de los gobiernos. Tal aproximación arrojaría unos 510 bancos de desarrollo de propiedad pública-privada, a nivel mundial, para el año 2002.

⁴ Levy *et al.* (2004) refieren otras definiciones como: “Instituciones que promueven y financian a empresas del sector privado”; “Intermediarios financieros que ofrecen fondos de largo plazo y servicios relacionados a proyectos de desarrollo económico”; “Instituciones públicas o privadas que tienen como una de sus principales funciones hacer exitosos proyectos industriales de mediano o largo plazo”.

⁵ Nacional Financiera (NAFIN), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBAS), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

⁶ El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT, en desincorporación, antecedente del Instituto FONACOT creado en 2006), el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

⁷ Organismo descentralizado de la SHCP. No es banco de desarrollo ni fideicomiso de fomento, pero realiza operaciones similares a ellos.

⁸ Organismo Descentralizado de la SHCP, creado en 2002, y que asumió, entre otras, las funciones del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ), motivo por el que se encarga de la liquidación de instituciones financieras como el Banco Nacional de Crédito Rural (Sistema BANRURAL), el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) y de la Financiera Nacional Azucarera (FINA).

Cuadro 2

Instituciones de fomento en México

<i>Bancos</i>	<i>Principales Fideicomisos</i>
• BANCOMEXT • BANJERCITO • BANOBRAS • BANSEFI (antes PAHNAL*) • NAFIN • SHF (incluye a FOVI**) FINANCIERA RURAL^d (organismo sustituto del Sistema BANRURAL desde 2002) *Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL). **Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI). ***Fideicomiso Público que en 2008 fue excluido del sistema financiero mexicano. ^dOrganismo Descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). ^eEn proceso de desincorporación.	• FONATUR*** • FONACOT^e (Instituto FONACOT desde 2006) • FIFOMI • FONHAPO • FIRA (FONDO, FEFA, FEGA Y FOPESCA****) • FIDELIQ^e (integrado desde 2002 a SAE^d) ****Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y Fideicomiso Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2008).

De las instituciones financieras de fomento actuales, NAFIN, BANCOMEXT, Financiera Rural y FIRA son los que, generalmente, se entiende por ello tienen el cargo de atender financieramente a las empresas en general, a las micro, pequeñas y medianas en particular, y es en este subconjunto de instituciones donde se centra el interés de esta investigación.

2. Historia desde la Colonia hasta la Revolución Mexicana

Según Villalpando (2006), durante los tres siglos de dominación española en México, existió un verdadero sistema financiero a partir de los denominados juzgados de testamentarias, que dependían de cada obispado o diócesis novohispana. Para este autor, los mencionados juzgados eran verdaderos bancos de fomento, ya que a semejanza de lo que hacía la iglesia católica en España, otorgaban crédito accesible y barato para proyectos productivos a quien necesitaba apoyo para desarrollarse. Estos financiamientos se entregaban a tasas de interés de máximo 5% anual y a plazos de hasta 50 años. Dado su carácter caritativo, se toleraba a los morosos y se auxiliaba a los insolventes, siendo rara la ocasión en que se embargaban garantías.⁹

⁹ Villalpando (2006: 13-18). Una opinión similar se encuentra en Coatsworth (1990: 92-93).

No obstante, la mayor parte de los estudiosos coincide en que la primera institución financiera en México fue el Nacional Monte de Piedad, autorizada por el Rey Carlos II en junio de 1774. Si bien tuvo actividades crediticias, éstas no fueron bancarias sino de beneficencia. En efecto, ella realizaba préstamos a los pobres, sin aplicar tasa de interés. Los acreditados, al rembolsar sus préstamos, le hacían un donativo voluntario. En 1879 dejó de ser institución de beneficencia para convertirse en una de crédito.¹⁰

Según Manero (1991), desde que la Independencia de México fue consumada, hasta 1897, las instituciones de crédito no desempeñaron ningún papel apreciable, ni tuvieron influencia sobre la economía del país. Aun cuando en 1824 comenzó a usarse la letra de cambio como instrumento de crédito, las transacciones se hacían casi en su totalidad por medio de pagos en efectivo. De hecho, hasta 1864, la banca no constituyó una especialidad, sino que el crédito se ejerció principalmente por casas comerciales que hacían préstamos.

Solamente se sabe de dos bancos poco afortunados, que tuvieron una precaria vida: el Banco de Avío, destinado al fomento industrial, el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, creado para liquidar la moneda de cobre en circulación. El primero se fundó a instancias de Lucas Alamán, en 1830. Dado que Alamán procuró el cierre de fronteras para impedir el ingreso de productos que podían ser manufacturados en México (Villalpando, 2006: 36-37), el capital de este banco se integraría con 20% de los derechos de importación de telas de algodón. El objeto del banco fue fomentar la industria textil por medio del otorgamiento de préstamos de avío a un interés de 5% anual para la importación de maquinaria.

Pero el Banco de Avío no sólo otorgaría créditos sino que además aportaría capital de riesgo para la operación de la industria, para la adquisición de maquinaria y equipo, y hasta para cubrir los salarios y jornales de los obreros. Además, buscaría y compraría en Europa la maquinaria más avanzada y moderna, la traería a México con todo y técnicos para capacitar a los mexicanos, y la vendería a las empresas al costo de adquisición. En otras palabras, Alamán concibió un banco que apoyaba integralmente a la industria, dotándola de todo lo que necesitara, inclusive la asistencia técnica y la capacitación.

Este banco operó durante 12 años y fue extinguido en 1842. Su fracaso se debió a que el gobierno nunca pudo completar el capital que se supone debió aportar, y que los fondos prestados en avío no fueron debidamente garantizados,

¹⁰ Para un interesante y detallado recuento de las actividades e instituciones financieras durante la época colonial, véase Villalpando (2006).

por lo que nunca fueron recuperados. A decir de Villalpando, el Banco de Avío demostró la incompetencia y corrupción de los funcionarios públicos, concedieron préstamos que se volvieron incobrables, se otorgaron a sí mismos créditos preferenciales –Alamán mismo fue uno de los beneficiados– y los escasos recursos del banco fueron utilizados con criterios políticos y no económicos.¹¹

El Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, fundado en 1837, tuvo como objeto liquidar la moneda de cobre en circulación, la cual era la que más se usaba para pagar los jornales de la gente más pobre, y que, por emisión excesiva, se había desvalorizado. Tal problema se incrementó por constantes falsificaciones, lo que desplomaba aún más su valor en perjuicio, sobre todo, de las clases más pobres y numerosas de la población. Con el tiempo, este banco también se convirtió en agencia de préstamos del gobierno pero finalmente fue liquidado en 1841 (Manero, 1991: 3-5).

En 1864 se fundó en México el primer banco, propiamente dicho, y con facultad de emitir billetes, éste fue sucursal de un banco inglés que se registró en la capital mexicana.¹² Su denominación fue Banco de Londres, México y Sudamérica. Su ejemplo estimuló la fundación de un banco local de emisión en el estado de Chihuahua, creado por leyes del propio estado, en uso de su soberanía, ya que no existía ninguna ley de carácter federal que rigiera las actividades bancarias. Tal institución, denominada Banco de Santa Eulalia, fue autorizada en 1875. A ellas siguieron otras dos instituciones con facultad también de emitir billetes: el Banco Mexicano de Chihuahua, de 1878, y el Banco Minero de Chihuahua, de 1882. Esos bancos locales de emisión, fueron los predecesores de los numerosos bancos de emisión que posteriormente se crearon en la mayoría de los estados del país.

En efecto, al tiempo del restablecimiento de la República, y con las ideas liberales de la época en auge,¹³ nacieron nuevas instituciones bancarias, como un banco de depósitos, descuentos y emisión bajo la denominación de Banco Nacional

¹¹ Según Sales (2000), la banca de desarrollo mexicana nació cuando “[...] un grupo de mexicanos visionarios decidió que, para fortalecer la independencia nacional, era necesario robustecer la industria manufacturera, para lo cual crearon el primer banco de fomento de América Latina, el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, mismo que fue importante instrumento del gobierno para influir en el ritmo y dirección del desarrollo económico”. Para un estudio exhaustivo sobre el Banco de Avío véase Potash (1983).

¹² Aquí se habla de un banco propiamente dicho dado que, generalmente, se entiende que la labor principal que realiza un banco es captar depósitos del público ahorrador para prestarlos a los demandantes de crédito. La facultad de emitir y poner en circulación monedas y billetes no forma parte esencial de un banco, pero cuando es concedida, lo convierte en banco de emisión.

¹³ Villalpando (2006) hace mención a la importancia de las ideas liberales al considerar que, al abrigo de ellas, influidas por lo que ocurría en los EUA, se establecieron bancos que prestaban bajo la lógica de cobrar los créditos, ello contrasta con la lógica de los préstamos otorgados por las entidades ligadas a la Iglesia durante el periodo colonial.

Mexicano, el cual abrió sus puertas al público en 1882, iniciando una serie de nuevos bancos cuyos capitales fueron siempre exigüos en relación con las facultades y derechos que se les otorgaron.

La crisis bancaria de 1884, cuya expresión fue que el público acudió a las ventanillas bancarias para exigir el cobro de los billetes de los bancos, los cuales estaban respaldados por reservas de níquel,¹⁴ impulsó la fusión del Banco Nacional Mexicano con el Banco Mercantil, creado en 1882, para dar paso a una nueva institución bancaria que, mediante concesiones especiales, estuvo en condiciones de ofrecer al gobierno nuevas fuentes de recursos y préstamos: el Banco Nacional de México (Suárez, 1991: 16-17; Manero, 1991: 10).

Los bancos de emisión que se encontraban operando en esos años, además del Banco de Londres, México y Sudamérica y del Nacional de México, eran los siguientes: Banco Minero de Chihuahua, resultado de la fusión de los bancos Minero y Mexicano de Chihuahua; Banco Comercial de Chihuahua, proveniente del antiguo Banco Santa Eulalia; Banco Peninsular Mexicano de Yucatán; Banco Mercantil de Yucatán, fundados en 1889; Banco de Durango, de 1890, y los bancos de Zacatecas y Nuevo León, fundados ambos en 1891.

El Código de Comercio de 1884 contenía la primera regulación específica en materia bancaria y fue el primer paso hacia la construcción de un sistema bancario nacional. Dicho código imponía el requisito de autorización de la Secretaría de Hacienda e inició el proceso de mexicanización de la banca, estableciendo que los bancos y sus accionistas debían ser mexicanos. En ese sentido, Haber (2005) afirma que, en la década de los años 80 del siglo XIX, se bloqueó la posibilidad de que en México operaran bancos extranjeros. No obstante, se otorgaron excepciones a las llamadas oficinas de representación de grandes bancos del exterior, las cuales estaban impedidas de llevar a cabo servicios bancarios al menudeo. Su función se limitaba a otorgar créditos al gobierno así como a empresas de gran escala, típicamente apoyándose en bancos del país (Haber, 2005: 2328).

El 19 de marzo de 1897 fue decretada la Ley General de Instituciones de Crédito (Ley de 1897). Esta ley dividió a las instituciones de crédito en tres categorías: bancos de emisión, bancos hipotecarios y bancos refaccionarios.¹⁵

¹⁴ Tal hecho está relacionado con la contracción económica mundial iniciada en 1883 y provocó la caída en los precios internacionales de los metales preciosos, que eran un componente importante de las exportaciones mexicanas. En el frente nacional, también influyó la acumulación de grandes déficit fiscales, consecuencia de un elevado gasto público y cuantiosos subsidios, sobre todo a favor de las empresas ferrocarrileras que tendían y operaban el ferrocarril en México (Canudas, 2005: 829).

¹⁵ Por lo general, se entiende por banco refaccionario, aquel que otorga créditos a mediano o largo plazo para la adquisición de maquinaria, equipo, es decir, que su objetivo es financiar la adquisición de activos fijos o bienes de capital.

También permitió, nuevamente, la inversión extranjera en el sector financiero. Los bancos hipotecarios podrían hacer operaciones con plazos de 10 a 30 años. Los bancos refaccionarios podrían hacer préstamos hasta por tres años improrrogables a las negociaciones agrícolas, mineras o industriales, sin garantía hipotecaria. Además, todos los bancos estaban facultados para hacer las operaciones bancarias generales, tales como descuentos, giros, compraventa de valores, etc.

Santín (2001) señala que, durante la mayor parte del siglo XIX, la historia de México fue dominada por continuos conflictos políticos que derivaron en gobiernos débiles e inestables; el marco institucional del país produjo derechos de propiedad mal especificados y débilmente protegidos, lo cual condujo a una gran incertidumbre y un pobre desempeño económico, y que a partir de los años de la presidencia de Porfirio Díaz cuando se llevó a cabo un intento por introducir una política financiera “apropiada”. Sostiene que, a finales del siglo XIX e inicios del XX, las prácticas financieras en México eran muy similares a las europeas, dada la presencia de muchos inmigrantes de ese continente.¹⁶

Manero (1991) sostiene que, tristemente, el sistema bancario pretendido por la Ley de 1897 no dio los resultados esperados; primero porque no pudo organizar un sistema técnicamente sólido, además dio lugar a la constitución de privilegios y abusos, sustentados en influencias políticas; segundo, porque en la práctica fue casi constantemente burlada por sus creadores y por los administradores de la mayoría de los bancos. Debido a esas circunstancias, para 1908 casi todos los bancos de emisión estaban funcionando sobre bases inestables, en muchos casos sus capitales eran ficticios y en muchos de ellos, sus inversiones y préstamos carecían de suficientes garantías; circunstancias todas que se agravaron considerablemente cuando inició la Revolución Mexicana en 1910. Por tal motivo, la mayor parte de las instituciones bancarias fracasaron durante el movimiento armado.

En 1908 fue creada otra institución financiera privada denominada Caja de Préstamos para la Obra de Irrigación y Fomento de la Agricultura (Caja de Préstamos), la cual tuvo como objeto hacer préstamos sobre propiedades rurales, comprar y vender bonos (avalados por el gobierno) y girar letras.¹⁷ Manero (1991) sostiene que, lamentablemente, la Caja de Préstamos fue solamente explotada en beneficio

¹⁶ Ramírez (1986: 18) coincide al indicar que la comunidad bancaria estaba dominada por una colonia francesa cuyas raíces se extendían hasta inicios del siglo XIX. Incluso, manifiesta que la inversión en la industria estaba dominada por ese mismo origen y que, hasta 1911, el crecimiento y modernización industrial de México dependió del extranjero.

¹⁷ Nótese que el aval gubernamental le confería similitud con las de las instituciones bancarias fundadas posteriormente por el gobierno.

de algunos funcionarios del gobierno y que si algunas de sus operaciones fueron suficientemente garantizadas, el movimiento revolucionario acabó con las garantías rurales que hubieran podido existir y, ante su inviabilidad, la Caja de Préstamos fue puesta en liquidación (véase Manero, 1991: 31).

Para 1910 se encontraban operando, al tenor de la Ley de 1897, reformada en 1908, 24 bancos de emisión, dos bancos hipotecarios y cinco refaccionarios. No obstante, el conflicto bélico destruyó este sistema bancario de por sí frágil. Así, para 1914, el sistema bancario creado en 1897 se encontraba en bancarrota. Manero (1991) documenta que el primer banco cuya concesión fue declarada en caducidad fue el Banco Peninsular Mexicano de Yucatán, en 1915, y a éste le siguieron muchos más que terminaron cerrando sus puertas.

Según Suárez (1991), debe atribuirse al presidente Venustiano Carranza (1914-1920) y a sus principales asesores la idea de evolucionar hacia un sistema bancario nacional, centrado en un banco único la emisión de billetes y monedas, concepción que tenía como trasfondo político el rechazo hacia los bancos privados de emisión (Suárez, 1991: 23). En ese sentido, según señala Haber (2005), entre 1915 y 1916 los bancos privados fueron expropiados por el presidente Carranza con el propósito de financiar su campaña militar en contra de Francisco Villa y de Emiliano Zapata. Posteriormente, una vez despojados de sus activos líquidos, fueron regresados a los banqueros a inicios de los años 20 (Haber, 2005: 2328; Turrent, 2008).

A nivel mundial, los precedentes históricos de la banca de desarrollo se remontan también al siglo XIX, cuando la rápida industrialización de Europa fue acompañada por el establecimiento de grandes instituciones financieras, muchas de ellas con capital aportado por los respectivos gobiernos. La más antigua es la *Société Générale pour Favoriser l'Industrie Nationale*, creada en Holanda en 1822. En Francia se crearon, entre 1848 y 1852, instituciones financieras tales como *Crédit Foncier*, *Comptoir d'Escompte* y *Crédit Mobilier*, comprometidas en el financiamiento a largo plazo, específicamente en el sector de los ferrocarriles (Iglesias, 1999: 299; Armendáriz, 1999: 85-87).

De hecho, en el siglo XIX existieron una buena cantidad de los que hoy se denominan bancos de desarrollo, pero se les conocía como bancos industriales ya que proveían capital de riesgo para proyectos que prometían altos rendimientos a partir de la realización de nuevas actividades productivas. No obstante, estas actividades se vieron severamente restringidas durante los años de la Gran Depresión iniciada en 1929 (Bruck, 1991: 12-13; Naciones Unidas, 2005: 5-6).

Siguiendo el modelo impuesto por *Crédit Mobilier*, en 1900 se fundó el Banco Industrial de Japón así como diversas instituciones en la India. Posterior-

mente, ante las necesidades de reconstrucción de la Primera Guerra Mundial, se dio un nuevo impulso al desarrollo de instituciones financieras públicas, sobre todo en Europa. En 1919, Bélgica creó la *Société Nationale de Crédit a l'Industrie* y Francia estableció el *Crédit National*. En general, estas instituciones tuvieron por objeto proveer financiamiento a largo plazo a nuevos sectores industriales, especialmente en la producción de acero y la construcción naval. A diferencia de sus antecedentes del siglo anterior, algunos de estos bancos mostraron nuevas características, tales como que su propiedad se distribuyó entre numerosos intermediarios financieros, y el énfasis de sus operaciones fue el financiamiento suplementario mediante el cofinanciamiento.

3. La banca de desarrollo posterior a la Revolución Mexicana

El gobierno del presidente Alvaro Obregón (1920-1924) procuró, desde su inicio, restablecer los bancos expropiados y devolver a sus dueños los activos líquidos sustraídos. Una vez pacificado el país, convocó a la Primera Convención Bancaria, reunida en febrero de 1924, para discutir los dictámenes sobre la Ley de Instituciones de Crédito expedida ese año. Dicha Ley, reconocía la figura de banca especializada con bancos de descuento y depósito, hipotecarios, refaccionarios, de fideicomiso, agrícolas e industriales, orientados a la pequeña y mediana empresa. A decir de Villalpando (2006), al presidente Obregón se le sugirió, y él aceptó, revivir el concepto de banca de desarrollo puesto en práctica durante el siglo XIX (Villalpando, 2006: 45).

Según Santín (2001), con mucha frecuencia, la política financiera en México ha sido resultado de la coexistencia de tendencias ideológicas populistas y capitalistas que han definido sus principios rectores. Por ejemplo, en los años veinte del siglo XX, cuando la estabilidad fue crucial para restablecer la confianza en el gobierno, se aplicaron políticas ortodoxas. Más tarde, a partir de los años treinta, cuando la expansión económica fue necesaria, con el fin de crear apoyo popular para el régimen, el gobierno se alejó de la ortodoxia y se embarcó con la promoción del desarrollo económico. Esta visión heterodoxa favoreció la intervención del gobierno en los mercados financieros.

En opinión de Santín (2001) y de Anderson (1963), en este periodo se crearon bancos gubernamentales como un mecanismo paralelo a la banca comercial con el propósito explícito de apoyar al incipiente aparato productivo, para satisfacer las necesidades financieras de los campesinos, de los pequeños industriales y de los gobiernos locales. De hecho, la creación de cada banco estuvo relacionada con un conjunto específico de circunstancias políticas y económicas, y el surgimiento

de cada banco estuvo asociado con la promoción económica y la satisfacción de las necesidades crediticias de sectores políticamente significativos durante el periodo de institucionalización del país, así como mecanismo de control político. Los campesinos y obreros, por ejemplo, con acceso a créditos de los bancos de Crédito Ejidal y Agropecuario, así como al Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial, representaban dos pilares del sistema corporativista del aún joven Partido Revolucionario Institucional.¹⁸

Conforme a esta visión, Anderson (1963) plantea que los bancos de desarrollo podrían: a) administrar políticas crediticias políticamente predeterminadas; b) proveer servicios financieros a clientelas específicas; o c) ser centros de poder, donde sus administradores ponen en marcha las políticas presidenciales. De esta forma, dichas instituciones refuerzan la legitimidad del régimen, al tiempo que controlan y organizan a grupos de interés (Anderson: 1963: 112-129 y 144). La principal fuente de poder de los bancos de desarrollo, proviene de la cantidad de recursos que controlan y de los términos y condiciones bajo las cuales prestan. Asimismo, Ramírez (1986) señala que estas instituciones obtienen gran poder a partir de la comunicación que mantienen con actores políticos clave, convirtiéndose en un espacio para la interacción entre el gobierno y la sociedad.

En 1926 se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, se suponía que este banco financiaría a los ejidatarios a fin de remediar una falla de mercado reflejada en la imposibilidad de obtener acceso al crédito. Sin embargo, 85% de su capital inicial favoreció a empresas privadas, algunas de ellas propiedad de políticos de la época, como los expresidentes Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y un yerno de este último.¹⁹

En los años treinta, la banca de desarrollo mexicana se vio fuertemente influida por las ideas keynesianas.²⁰ El gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) promovió el desarrollo de manera muy activa, pero aún más importante que eso, creó lo que Santín denomina un circuito financiero alternativo al privado, mediante la banca gubernamental. Alrededor de esos años, también tuvieron auge las ideas de Joseph Schumpeter respecto al papel del sistema financiero en el cre-

¹⁸ El propio Santín refiere la creación de otros bancos más pequeños, ligados a grupos muy específicos dentro de la sociedad y el Estado, tales como el Banco del Transporte, el Banco Nacional del Pequeño Comercio (BANPECO) y el actual BANJERCITO (Santín, 2001: 83-85). Para Anderson (1963: 169), los bancos de desarrollo son instrumentos administrativos del liderazgo político del Estado, mediante los cuales se procura el comportamiento que se considera apropiado en diversos grupos políticos.

¹⁹ Aportela (2001: 4), citando a su vez a Aguilar y Meyer (1989) y a Zebadúa (1994). El propio Aportela (2001) refiere historias similares de la banca gubernamental Argentina durante la administración de Juan Domingo Perón.

²⁰ En referencia al economista inglés, John Maynard Keynes quien asignaba un papel relevante y efectivo a la intervención del sector público como promotor del crecimiento y del desarrollo económico.

cimiento económico, estableciéndose la existencia de la banca de desarrollo como parte de la ortodoxia durante muchos años.²¹ Inclusive, académicos como Alexander Gerschenkron mostraron que países que lograron su industrialización de manera relativamente retrasada, como Japón o Alemania, manipularon su sistema financiero a fin de lograr ese propósito.²²

Conforme a ese paradigma, muchos países crearon diversas instituciones de fomento. En 1928, Polonia fundó la Banca Nacional, Finlandia el Banco de Hipoteca Industrial y Hungría el Instituto Hipotecario Industrial. En 1933, Italia creó el Instituto Mobiliario y el Instituto para la Reconstrucción Industrial. EUA estableció la *Reconstruction Finance Corporation* (1932) y la *Federal Housing Administration* (1934). Chile fundó su Corporación de Fomento a la Producción (1939). En general, estas instituciones tuvieron por objeto proveer financiamiento a largo plazo. Algunos bancos de desarrollo del siglo XX asumieron nuevas características respecto a sus antecedentes del siglo anterior, entre ellas, su propiedad se distribuyó entre numerosos intermediarios financieros y el énfasis de sus operaciones fue el financiamiento suplementario mediante el cofinanciamiento.

Santín (2001) sostiene que, después de la Revolución, la ideología nacionalista imperante condujo a un proceso de “mexicanización” del sistema financiero. De ahí que la Ley de Instituciones de Crédito de 1932 (Ley de 1932) impidiera la propiedad de bancos por parte de extranjeros.²³ En 1937, el presidente Lázaro Cárdenas constituyó el Banco Obrero de Fomento Industrial para “fomentar la actividad productiva y contribuir al desenvolvimiento industrial del país”.²⁴ El propio Cárdenas decretó en 1936 la formación de un Fondo de Fomento Industrial, que fue entregado en fideicomiso al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas para “proporcionar a la industria los elementos necesarios para su desarrollo”.²⁵

²¹ Otra contribución teórica del mismo corte la ofrece Hirschman (1958).

²² Ramírez (1986: 32-33) hace ver de manera oportuna y atinada que, quizás, no sea la falta de financiamiento lo que impide el crecimiento industrial de los países, sino la falta de un uso adecuado de los recursos productivos, derivada de la presencia de rigideces estructurales en la economía.

²³ Santín (2001: 83). Según Turrent (2008: 51), la Ley de 1932 afinó la clasificación especializada de los bancos e introdujo la figura de instituciones nacionales de crédito, dedicadas a atender sectores productivos específicos, lo que dio origen legal al posterior concepto de banca de desarrollo en México.

²⁴ Según Ortiz Mena (2000: 32) el Banco Obrero de Fomento Industrial se creó con el objetivo de que fuera el promotor de la industrialización en México, principalmente por medio de empresas con administración obrera. Inclusive se llegó a pensar que este banco debía sustituir a NAFIN. La idea no prosperó y dicho banco operó como una entidad independiente y se transformó en el Banco Nacional de Fomento Cooperativo. En 1979 se transformó nuevamente en el Banco Nacional Pesquero y Portuario.

²⁵ Creado por el presidente Abelardo Rodríguez (1932-1934) en 1933. Esta institución es el antecedente más lejano del actual BANOBRAS. Véase Villalpando (2006: 65) y Ortiz Mena (2000: 15 y 133).

Iglesias (1999) sostiene que, en América Latina, la banca de desarrollo surgió como parte de la respuesta de los gobiernos ante la Gran Depresión, siguiendo el patrón de organización y operatividad desarrollado en Europa y Japón. De esta forma, afirma que los pasos pioneros se dieron en México, con la creación de NAFIN en 1934, seguida por la creación de la chilena Corporación de Fomento a la Producción (1939) y por un número creciente de bancos de desarrollo en el resto de los países latinoamericanos.

Según refiere Díaz-Alejandro (1985), hacia la década de los años veinte del siglo XX, la mayoría de los países latinoamericanos habían tenido éxito en establecer bancos privados y algunos bancos del gobierno, en respuesta al hecho de que se escuchaban críticas sobre la ausencia de financiamiento a mediano y largo plazo, particularmente a favor de la industria y de la agricultura no exportadora. Durante los años treinta, se verificó una expansión de los bancos públicos, de manera que para la década de los cuarenta, varios países contaban con bancos de desarrollo ofreciendo créditos de mediano y largo plazo para la agricultura no tradicional, para la industria y para la construcción.

En el caso de los EUA, los programas de crédito público también surgieron en respuesta de la Gran Depresión ya que, durante los años treinta, el volumen de crédito bancario se redujo a niveles por debajo de los observados durante la década anterior. La *Reconstruction Finance Corporation* (RFC) fue la primera agencia pública en ofrecer créditos a empresas. En 1932 financió grandes sumas al sector de los ferrocarriles y en 1934 lanzó un programa de apoyo empresarial en general, del cual descenden los actuales programas de la *Small Business Administration* (SBA). El rasgo más llamativo de la RFC era, quizás, que sus créditos eran a plazos más largos que los de los bancos comerciales, porque la mitad de sus financiamientos eran a cinco años o más (Bosworth *et al.*, 1987: 81-83).

Al inicio de los años cincuenta, los banqueros privados norteamericanos reclamaban que ya no era necesario que existiera la RFC y esta fue cerrada en 1953. Por su parte, los empresarios solicitaron que el gobierno continuara con su apoyo crediticio bajo el argumento de que enfrentaban problemas para conseguir préstamos y el crédito era esencial para la competitividad empresarial del país. Si bien los banqueros se opusieron a la creación de la SBA, el acuerdo final consistió en que las labores de esta agencia se limitarían a apoyar a deudores, que no cumplieran con los estándares de crédito de la banca privada.

Para Armendáriz (1999), la reconstrucción que siguió a la Segunda Guerra Mundial dio lugar a una nueva ola de instituciones financieras gubernamentales: en 1945 se creó el Banco Mundial; en 1948 Alemania Occidental fundó la *German Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW); y en 1956 Japón inició lo que posteriormente

fue el Banco de Desarrollo de Japón (JDB).²⁶ Aún cuando originalmente surgieron para fines de reconstrucción, estas instituciones evolucionaron para especializarse en el financiamiento a largo plazo. El ejemplo de este tipo de instituciones de “segunda generación” fue seguido por una gran cantidad de países en desarrollo que, básicamente con capital gubernamental, crearon bancos de desarrollo dedicados a canalizar financiamiento de largo plazo, con recursos provenientes del Banco Mundial.

Según Boskey (1959), una razón importante para que el Banco Mundial tuviera interés en el establecimiento de bancos de desarrollo, se relaciona con la solución de los problemas prácticos que encontraba para financiar directamente a pequeñas empresas del sector privado. En países donde se recibían muchos proyectos con montos pequeños por financiar, se veía imposibilitado para realizar el análisis técnico y crediticio adecuado previo al desembolso de un financiamiento. Inclusive, consideraba que el adecuado análisis de los proyectos exigía un buen conocimiento de las condiciones locales o de su promotor. Quizá más importante, casi ninguna empresa podía o deseaba obtener la garantía del gobierno que el BM requería. De esta forma, los bancos de desarrollo locales eran entidades que contaban con la garantía gubernamental, podían realizar el análisis adecuado de los proyectos y eran elegibles para canalizar los recursos de fomento provenientes del exterior.²⁷

En este punto cabe comentar que, según Kane (1975), durante más de 200 años han existido mecanismos para otorgar financiamiento a largo plazo, pero la definición de banca de desarrollo se ajusta a lo observado en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. En su estudio, encuentra que más de 170 bancos de desarrollo (poco más de 50% entonces existente), se habían creado entre los años cincuenta y sesenta (Kane, 1975: 2-3).

Para Santín (2001), durante las presidencias de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán (1946-1952), se observó un alejamiento de la concepción de desarrollo del presidente Cárdenas, y los recursos financieros de los bancos del gobierno favorecieron más a la industria que a la agricultura. Así, según Ortiz Mena (2000), los beneficios económicos directos que provocó la segunda Guerra Mundial permitieron que México iniciara una nueva etapa en su desarrollo, caracterizada esencialmente por un notable y activo esfuerzo de industrialización (Ortiz Mena, 2000: 31-32).

²⁶ Otros ejemplos son la propia SBA de los EUA (1953), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (1961) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) (1970). Tanto Diamond (1957), Nyhart y Janssens (1967), Diamond y Raghavan (1982), Bruck (1991), Álvarez y de Alba (2000) y Naciones Unidas (2005) ofrecen una amplia lista de bancos de desarrollo en el mundo, la mayor parte de los cuales fueron creados después de la Segunda Guerra Mundial.

²⁷ Boskey (1959: 4-5). Bruck (1991: 15) ofrece una explicación similar.

En 1940 se otorgó a NAFIN una clara misión de apoyo al desarrollo industrial del país y se le dotó de las facultades y los recursos necesarios para cumplir con esa tarea. Así, NAFIN apoyó varios de los proyectos más importantes de la época. La variedad de las empresas que financió fue muy amplia, principalmente en los sectores de hierro y acero, electricidad, azúcar, celulosa y papel, fertilizantes, textiles, cobre, cemento, ferrocarriles y carreteras. Los instrumentos financieros que utilizaba también eran diversos: participación accionaria (minoritaria o mayoritaria), emisión de bonos y de certificados de participación y otorgamiento de créditos directos, entre otros.

En 1941, el presidente Ávila Camacho creó el Fondo de Fomento a la Industria y de Garantía de Valores Mobiliarios para “coadyuvar a la formación de nuevas industrias, ampliar las existentes y determinar las posibilidades industriales del país”. Posteriormente, en 1944, decretó la creación de un organismo descentralizado, la Comisión Federal de Fomento Industrial, considerando a la industrialización “como el único medio eficaz para lograr el pleno desenvolvimiento económico de México y la elevación del nivel de vida de su población” (Manero, 1991: 249).

También en 1941, se emitió un conjunto de leyes financieras que prácticamente configuraron el sistema financiero mexicano que prevalecería hasta la década de los años setenta. Dicho sistema se caracterizaba por una legislación relativamente flexible y la continuidad de la banca especializada, con énfasis en las llamadas sociedades financieras²⁸ y el impulso al mercado de capitales, especialmente por medio de NAFIN. Estas leyes estaban vinculadas con el propósito de impulsar el desarrollo económico, el aumento del ahorro de largo plazo y la inversión, y con el financiamiento de obras públicas del gobierno, por ejemplo, mediante la emisión de nuevos valores de deuda, como los bonos de caminos.

La política del gobierno del presidente Alemán continuó con el intenso fomento del desarrollo económico del país por medio de grandes obras de irrigación, caminos, electrificación, es decir, el impulso a la industrialización “con el objetivo de lograr una mayor independencia económica del exterior, a través de transformar las materias primas nacionales en manufacturas, en lugar de verse obligado a vivir de las exportaciones de esas materias primas”.²⁹ Uno de los elementos importantes

²⁸ Versiones modernas de las sociedades financieras lo constituyen las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) y las de Objeto Múltiple (SOFOMES). Por las características de sus financiamientos, Ramírez (1986: 27) atribuye a al menos una de esas sociedades financieras el carácter de banco de desarrollo privado. En particular se refiere a la Financiera Metropolitana S. A.

²⁹ Suárez (1991: 33-39). Este autor, por cierto, denomina a este periodo como el de “la intensificación del fomento económico”.

de este periodo es que comienza a fluir de manera importante el crédito externo, especialmente del EXIMBANK de los EUA y del recién creado BM. En ello se sustentó la agresiva política de inversión pública, de estímulos a la inversión privada, de moderada tributación y de déficit público –limitado– que fueron los ejes de la política financiera y económica de los gobiernos de los años cuarenta, cincuenta y sesenta.

Para Ortiz Mena, el crecimiento económico y la industrialización de México requerían una adecuada canalización del crédito (Ortiz Mena, 2000: 128-129; Marichal, 2004). En su opinión, el sistema financiero privado se encontraba todavía en las primeras fases de su desarrollo y no tenía la capacidad suficiente para enfrentar por sí mismo esta tarea. Además, la propia estructura de la economía mexicana no estaba lo suficientemente desarrollada, como para generar los incentivos adecuados que permitieran, sin intervención alguna del gobierno, la asignación del crédito hacia las actividades de mayor rentabilidad económica y social. Enfatiza en particular que, en una economía como la mexicana, en la cual los diversos mercados no se encontraban plenamente desarrollados, los precios no siempre reflejaban el verdadero valor social de ciertas actividades. Asimismo, había sectores como el de infraestructura y ciertas ramas de la industria que, por lo elevado de los montos de financiamiento y los largos plazos de maduración de los proyectos, no iban a ser atendidos por los intermediarios financieros privados.

Helmerts (1982) manifiesta que el argumento económico para la industrialización era que ésta resultaba esencial para el crecimiento económico, y se basaba en la idea de que los términos de intercambio de los bienes primarios afectarían negativamente a los países en desarrollo, lo cual dio pie a la tendencia general a impulsar la industrialización durante los años cincuenta y sesenta. Por cierto, la autora hace notar diversas distorsiones creadas por el modelo de industrialización “hacia adentro” seguido en muchos países durante esos años (Helmerts, 1982: 80-82).

Para coadyuvar a la adecuada canalización del ahorro del público hacia el financiamiento de actividades productivas, el gobierno mexicano estableció una política de asignación selectiva del crédito en dos vertientes. La primera, era cuantitativa y se refería a controlar el volumen total de circulación monetaria y del crédito en un nivel, congruente con las metas de estabilidad macroeconómica. La segunda, cualitativa, buscaba tanto dirigir los flujos de crédito hacia las actividades de mayor rentabilidad económica y social, como propiciar el desarrollo de largo plazo del país. Los tres instrumentos más importantes para la orientación selectiva del crédito fueron el encaje legal, las instituciones nacionales de crédito y los fondos de fomento. El encaje legal era un mecanismo por el cual la mayoría de las

instituciones financieras tenían que depositar en el Banco de México parte de los recursos que captaban del público.³⁰

Según Petriccioli (1976), el crédito selectivo se orientaba hacia sectores prioritarios tales como el agropecuario, la pequeña y mediana industria, el turismo, el comercio exterior, la vivienda, las obras públicas, el equipamiento industrial y la formación de recursos humanos. Además, dadas ciertas características regionales se promovía la canalización de recursos hacia zonas de menor desarrollo. El gobierno mexicano ha utilizado dos tipos fundamentales de ventanillas financieras para canalizar recursos crediticios hacia actividades prioritarias. La primera, las instituciones nacionales de crédito (los bancos de desarrollo) dedicadas a la atención especializada de sectores clave de la producción. Sus recursos provienen tanto de su propia captación en el país y en el extranjero, como de importantes aportaciones del gobierno. La segunda se refiere a los fideicomisos de fomento, que han sido instituciones financieras de promoción de nuevas inversiones en sectores o zonas relativamente menos desarrolladas. La administración de estos fideicomisos se ha encomendado principalmente al Banco de México y a NAFIN. Muchos de esos fideicomisos han funcionado como instituciones de segundo piso, descontando a tasas preferenciales los préstamos que los bancos privados otorgan a los sectores o regiones que se ha buscado apoyar.³¹ Adicionalmente, varios de estos fondos han brindado asistencia técnica y diversos tipos de garantías a los créditos. Los recursos de los fondos han provenido de una o varias de las siguientes fuentes: encaje legal, gasto del gobierno federal, créditos de organismos multilaterales y emisión de valores.

Entre las ventajas de los fideicomisos de fomento se ha encontrado el operar desde el segundo piso, es decir, mediante el descuento de cartera, con tasas de interés preferenciales, facilitar la provisión de asistencia técnica y de garantías de crédito (véase Petriccioli, 1976: 399; SHCP, 1991: 6).

De esta forma, entre las décadas de los años cuarenta y cincuenta, los bancos de desarrollo experimentaron una gran expansión y cobraron un papel clave en el desarrollo industrial y económico de México. Al tiempo que aumentaba su participación financiera, se incrementaba su importancia política. Así, los bancos

³⁰ Los recursos del encaje legal recibían una tasa de interés menor a la que las instituciones financieras podían obtener mediante otras inversiones. En este sentido, el encaje constituía un impuesto mediante el cual el sector público obtenía financiamiento a bajo costo. Una de las consecuencias negativas que el encaje legal tuvo sobre el sistema bancario fue que los bancos no desarrollaron suficientemente sus sistemas de análisis de crédito, porque el encaje representaba una inversión totalmente segura que no requería de análisis de riesgo (Ortiz Mena, 2000: 130-131).

³¹ Una institución financiera de fomento opera en el segundo piso cuando canaliza su financiamiento por medio de bancos u otros intermediarios financieros. Cuando otorga el financiamiento directamente al acreditado final se dirá que opera en primer piso.

de desarrollo se convirtieron en organizaciones que controlaban grandes montos de recursos y entregaban subsidios a grupos sociales políticamente sensibles. En los años cuarenta, el surgimiento de grupos de empresarios organizados políticamente, por medio de organizaciones como la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) dio pie a solicitar apoyo financiero estatal en condiciones preferenciales, a lo que NAFIN respondió expandiendo sus actividades financieras, a favor de esta clientela política y proveyendo los recursos necesarios para financiar el propósito de industrialización, de creación de un mercado interno fuerte, así como de una estrategia de crecimiento “hacia adentro”, sustentada en la política de sustitución de importaciones.³²

Resulta relevante destacar lo que señala Ortiz Mena en el sentido de que NAFIN intervino en importantes proyectos industriales. Estos incluyeron tanto nuevos proyectos desarrollados conjuntamente con el sector privado, como proyectos iniciados por el sector privado pero que enfrentaron problemas financieros. Respecto a estos últimos, NAFIN los tomó para evitar el cierre de fuentes de empleo y de potencial riqueza para el país; el objetivo era reestructurar estos negocios y hacerlos rentables. En la mayoría de los casos en donde los resultados financieros no fueron satisfactorios, la razón consistió, precisamente, en que había buscado lograr algún objetivo diferente a la maximización de utilidades, como era el mantener fuentes de empleo.³³

En esos años, NAFIN también jugó un papel muy destacado en la promoción del sistema financiero en general, y de los mercados accionario y bursátil.³⁴ Entre las

³² Santín (2001: 115-116) y Ramírez (1986: 17-18). Cabe decir que Santín atribuye un mayor éxito a la banca pública orientada a la industria, frente a la dedicada a la agricultura, no sólo a que consiguió el propósito de industrializar al país, sino al hecho de que, si bien su financiamiento conllevaba subsidio, la entrega de estos recursos se hizo conforme a criterios cuasi-comerciales.

³³ Casos exitosos donde se tomaron empresas con problemas financieros y se logró darles rentabilidad fueron los de Altos Hornos de México, Compañía Industrial de Atenquique y Ayotla Textil. Algunas empresas en las que no se obtuvieron buenos resultados financieros fueron Siderúrgica Nacional, las Fábricas de Papel de Tuxtepec y Maderas Industrializadas de Quintana Roo (véase Ortiz Mena, 2000: 131).

³⁴ NAFIN en el impulso del incipiente mercado financiero mexicano. NAFIN tuvo un papel muy importante en el desarrollo de la bolsa de valores mexicana. Los primeros valores que se crearon fueron los bonos de caminos y las cédulas hipotecarias. NAFIN participó con las instituciones privadas en la creación y emisión de estos valores y también fue un importante participante en la compraventa de títulos en el mercado, lo que contribuyó de manera muy significativa al desarrollo del mismo.

Para generar confianza del público ahorrador en el mercado de valores, las autoridades hacendarias habían promovido la práctica de “a la vista y a la par”, mediante la cual los inversionistas podían vender los instrumentos de inversión a los emisores originales a la par; es decir, sin sufrir descuento alguno en sus precios. Esta práctica era necesaria ante la dificultad de generar confianza en el sector financiero.

Por su parte, desde principios de los años cuarenta, NAFIN emitió los llamados certificados de participación, con una muy buena aceptación entre el público inversionista. Estos certificados, amparados por acciones y valores de empresas en las que NAFIN tenía participación, fueron el antecedente de los fondos de inversión.

empresas financieras promovidas se encuentran las llamadas sociedades financieras, instituciones privadas, cuyas características las ubican entre los denominados bancos de inversión, por canalizar fundamentalmente recursos de largo plazo, sobre todo a sectores industriales específicos.³⁵ Otra función relevante asignada a los bancos del gobierno, notablemente a NAFIN, fue la de actuar como agente financiero del gobierno. En efecto, durante los años cincuenta, NAFIN realizaba esta función en exclusiva, la cual le permitía captar y canalizar a proyectos gubernamentales recursos de medio y largo plazo provenientes de fuentes financieras internacionales.³⁶

Es importante reconocer que la evolución de la banca de desarrollo mexicana en esa época se ajustaba a las tendencias mundiales. En efecto, durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial se esparció un consenso hacia la propiedad e intervención gubernamental en la economía. Como resultado, hacia mediados del siglo XX, los gobiernos de una gran cantidad de países eran dueños de empresas y eran proveedores de bienes y servicios de todo tipo. La banca en México no escapó a esa concepción generalizada.

Dada la existencia de fallas en el sistema financiero, muchos gobiernos de países desarrollados y en desarrollo adoptaron posturas muy activas e intervencionistas. Mediante la propiedad de instituciones financieras, deseaban incrementar la movilización de recursos en la economía, especialmente canalizando el ahorro hacia créditos en sectores prioritarios, y logrando que los servicios financieros estuvieran al alcance de la mayor parte de la población.

Por medio de toques máximos en las tasas de interés, los gobiernos intentaron abaratar el crédito. Estableciendo tasas de interés mínimas sobre los depósitos, pretendieron estimular el ahorro del público. La utilización de cuotas de crédito por sector de actividad buscaba que los prestamistas privados canalizaran recursos en favor de sectores prioritarios o insuficientemente atendidos, como la agricultura y las pequeñas y medianas empresas (PYMES). También crearon instituciones especializadas, como bancos agrícolas o hipotecarios, con el mismo propósito.

Sin embargo, por la forma en que fueron estructurados, los certificados ocasionaron pérdidas para NAFIN. Como estaban manejados por fideicomisos que no representaban pasivos directos para esta institución, no se les prestó toda la atención debida y no se tomaron medidas correctivas oportunamente. De todas formas, es importante destacar que en la naturaleza misma de los certificados no existía elemento alguno que impidiera que las instituciones financieras los manejaran de forma rentable (Ortiz Mena, 2000: 132-133).

³⁵ Véase Ramírez (1986: 55-90) y Santín (2001: 116). Para Goldsmith (1966), las sociedades financieras se convirtieron en la contribución más original de México a los tipos de instituciones financieras involucradas al desarrollo económico y a la promoción del crecimiento económico.

³⁶ Este tipo de funciones también fueron realizadas por instituciones como la chilena Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la peruana Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).

No obstante, con el tiempo quedó en evidencia que los bancos de desarrollo creados para resolver una forma de falla de mercado percibida (la carencia de crédito de largo plazo para proyectos socialmente rentables), llevaron a otra falla, es decir, la segmentación del mercado financiero, en la cual algunos individuos obtenían créditos (racionados) a tasas de interés reales muy negativas, mientras que los no favorecidos debían obtener financiamiento en mercados de crédito informales, caros e inestables (Díaz-Alejandro, 1985: 7).

La importancia relativa de la banca del gobierno se estancó en las décadas de los sesenta y setenta, aun cuando financiaron una parte sustancial del crecimiento del denominado sector paraestatal el cual, por cierto, le produjo grandes pérdidas y alejó los recursos de fomento de la actividad productiva del sector privado (Santín, 2001: 114-115). De hecho, la política de controles financieros dominante en Latinoamérica, a finales de los años sesenta, fue puesta en entredicho por un nuevo enfoque teórico, el cual defendía que la liberalización era esencial para promover el crecimiento.³⁷ De acuerdo con este enfoque, liderado por los economistas Robert McKinnon y Edward Shaw, se requería sobre todo liberar los controles sobre tasas de interés y de reducir los requerimientos de reservas sobre los depósitos bancarios (el encaje legal). Este enfoque sostenía que la intervención gubernamental en el sistema financiero conducía a la llamada “represión financiera”, que se manifiesta en tasas de interés artificialmente bajas, mismas que desalientan el ahorro, y en excesos de demanda por crédito, lo cual da pie a la asignación del crédito conforme a consideraciones políticas.³⁸ En la siguiente nota al pie se da cuenta de algunas distorsiones introducidas específicamente en el crédito agropecuario en México.³⁹

³⁷ Para Ramírez (1986: 186), es irónico que algunas de las políticas que contribuyeron al rápido crecimiento económico en los años sesenta e inicios de los setenta, hayan exacerbado la debilidad estructural de la economía mexicana y contribuyeron también a las crisis de los años 1976 y 1982, lo cual condujo a su eliminación.

³⁸ Véase Fry (1995: 20-38). Stiglitz (1994: 20) asume una posición crítica a este enfoque, al manifestar que muchos de los razonamientos para la liberalización de los mercados financieros, ni se basan en un conocimiento profundo de cómo funcionan estos mercados, ni en una evaluación de los alcances potenciales de la intervención gubernamental. Expresa que tales razonamientos se basan en compromisos ideológicos o en concepciones idealizadas.

³⁹ Algunas reflexiones sobre la banca de desarrollo mexicana y el crédito al sector agropecuario. Las mayores instituciones nacionales de crédito que le otorgaban financiamiento al sector agropecuario (el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Agropecuario) requerían de una transformación radical, sobre todo porque se habían combinado de manera muy desafortunada las políticas de subsidio y de crédito en los financiamientos que otorgaban el Banco Ejidal y el Banco Agrícola. Con la creación del Banco Nacional Agropecuario, en 1965, se establecieron mecanismos para otorgar créditos recuperables, sin subsidio, a las actividades agropecuarias rentables.

La experiencia con el crédito agrícola no había sido buena y el principal factor que había impedido una política adecuada de financiamiento fue que mezclaron las políticas de crédito y de subsidio. Los préstamos a la agricultura, en la mayoría de los casos, se usaron como instrumentos para canalizar subsidios; ello generó incentivos inadecuados entre los agricultores, lo cual se manifestaba en sobreendeudamiento e incumplimiento en el pago de

Para Aportela (2001), la represión financiera dañó a la banca de desarrollo, por un lado, porque los topes máximos a las tasas de interés impedían que éstas reflejaran el riesgo implícito de los proyectos financiados, lo cual resultó en una reducción en el número de clientes (reflejo del racionamiento del crédito), en un menor financiamiento de proyectos a largo plazo, así como en el deterioro financiero de los bancos de fomento (Aportela, 2001: 4). Por otro lado, los llamados cajones selectivos de crédito restringían a la banca a financiar a empresas en ciertos sectores de actividad, que se consideraban esenciales para el desarrollo. Tales restricciones redujeron el alcance de las actividades de la banca de desarrollo y la obligaron a prestar a empresas en los sectores señalados, pero sobre todo a las que mostraban más probabilidades de pagar los créditos, mismas que, con frecuencia, contaban con acceso a otras fuentes de financiamiento.

No obstante lo anterior, el gobierno mexicano no liberalizó su sistema financiero. En todo caso, subordinó la política financiera al objetivo explícito de “mejorar la distribución del ingreso” y de expandir la producción. Ello, según Santín (2001), porque la crisis política de 1968 obligó al gobierno a cambiar del énfasis en la estabilidad hacia la expansión económica, al estilo de los años de los treinta y los cuarenta. En ese contexto, la inversión pública, financiada en buena medida por los bancos públicos, desplazó a la privada durante los años setenta (Santín, 2001: 90).

De ahí que, durante muchos años, la banca de desarrollo mexicana concentrara la mayor parte del crédito otorgado en el sector paraestatal. Así, por ejemplo, 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

los préstamos. Considerando el objetivo del subsidio que se le atribuía al crédito agrícola, el gobierno había sido generalmente condescendiente con la costumbre de no pagarlo. Incluso no eran raros los casos de deudores que, pudiendo pagar, no lo hacían porque sabían que el gobierno sería tolerante con ellos. Prácticamente la totalidad del crédito al campo era proporcionado por los mencionados Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola. El Fondo para la Agricultura y la Ganadería que operaba el Banco de México otorgaba garantías y descontaba créditos otorgados por los bancos privados a la agricultura.

Al inicio del gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) se llevaron a la práctica varias acciones para ordenar el crédito al campo. Se terminó el fondeo del Banco de México a los bancos de desarrollo que participaban en el sector agrícola y se utilizó a BANCOMEXT, creado en 1937, para que manejara los créditos del Banco Ejidal y los fondeara con el objetivo de lograr una mayor recuperación de su cartera. En ese contexto, era necesario diferenciar las políticas de crédito de las de subsidio. Para ello, se agrupó a los productores que requerían subsidio, asignándolos al Banco Agrícola y al Banco Ejidal, mientras que para atender a los productores que sí tenían capacidad de pago se creó el Banco Nacional Agropecuario. Desafortunadamente, en gobiernos posteriores, las instituciones de crédito agrícola fueron fusionadas en el Sistema BANRURAL y nuevamente se mezclaron las políticas de crédito y de subsidio (Ortiz Mena, 2000: 133 y 181-183).

intervencionismo estatal en la actividad económica. La recuperación de la cartera era baja y las instituciones de fomento operaban con altos costos. En ese entorno, a mediados de los setenta se estableció el concepto de intermediación financiera como mecanismo de control presupuestario para estas instituciones, al considerarse que, tarde o temprano, contribuiría al déficit público.⁴⁰

Es importante anotar que la dinámica evolución de la banca privada, durante los setenta, pudo haber contribuido al estancamiento de la banca de desarrollo, comenzando a desplazarla en importancia. Considérese en primer lugar que la formalización de los Grupos Financieros fue reconocida en 1970, dentro de un muy importante grupo de reformas financieras. Posteriormente, se dio un paso todavía más relevante en esta trayectoria permitiendo la constitución, a partir de 1974, de los bancos múltiples. Así, en ese año desapareció el concepto que había regido durante décadas de un sistema de banca especializada, abriendo la posibilidad de ofrecer servicios diversos de depósito, ahorro, hipotecarios o fiduciarios. De esta manera, en 1976 se formaron los primeros bancos múltiples y se configuraron distintos modelos de banca privada. También se introdujo el esquema de “banca mixta”, como bancos que intentaron combinar rentabilidad del sector privado con objetivos más amplios de desarrollo. Es destacable que la llamada Sociedad Mexicana de Crédito Industrial replicó con mayor nitidez el modelo europeo de la banca privada de inversión, promoviendo industrias por medio del crédito, la inversión de capital y la emisión de papel de largo plazo. En 1980 existían ya 36 bancos múltiples constituidos.

Para Suárez (1991), la devaluación de 1976 fue reflejo de la crisis que se había venido gestando con visiones keynesianas de corte primitivo, ignorando las implicaciones del gasto público sobre el sector externo. Así, por ejemplo, el éxito que habían tenido los fondos de fomento resultó igualmente afectado por la desmedida proliferación de estas figuras, sin ton ni son, lo que acabó también por desvirtuar su función.⁴¹

Después de la expropiación de la banca mexicana en 1982, y durante toda la década de los ochenta, los bancos, prácticamente todos propiedad del gobierno, perdieron competitividad frente a las Casas de Bolsa, entidades que mostraban mayores índices de capitalización, mayores crecimientos en sus operaciones y ofrecían instrumentos financieros más flexibles, más líquidos y con mejores rendimientos. En ese sentido, fueron años de estancamiento bancario y de cambios irrelevantes en este sector. De

⁴⁰ Dicha intermediación se define como el total de sus recursos otorgados a los sectores privado y social.

⁴¹ Para una amplia lista de fideicomisos de fomento creados a partir de los años cincuenta. Véase Suárez (1991: 43-44).

hecho, durante esos años, la principal preocupación financiera del gobierno fue asegurar su propio financiamiento ante un entorno externo adverso (Santín, 2001: 115).

También cabe apuntar que, según Turrent (2008), a partir de la expropiación de la banca privada resultó casi imposible aplicar una supervisión bancaria adecuada y, en no pocos casos, las motivaciones para otorgar créditos fueron políticas y no económicas, dado que la administración de la banca expropiada quedó a cargo de funcionarios públicos o figuras políticas con experiencia bancaria superficial (Turrent, 2008: 68).

Las dificultades económicas posteriores a 1982 obligaron a iniciar esquemas de reestructuración del sistema financiero de fomento en México. El cambio estructural de los bancos y fondos públicos, representó uno de los principales aspectos del esquema general de modernización del sistema financiero. En este sentido, las 29 instituciones que existían se redujeron a 21 en 1989, y las operaciones de fomento que realizaban las entidades extintas se integraron como programas de fomento en distintas instituciones de desarrollo.⁴²

Junto a la necesidad de replantear la estructura de la banca de desarrollo, también fue necesario revisar sus formas de operación. Así, por ejemplo, la ausencia de crédito proveniente del exterior durante los ochenta determinó la necesidad de apoyarse más ampliamente en los recursos del país, al tiempo que las limitaciones presupuestales implicaron la necesidad de racionalizar y hacer más selectivo el subsidio financiero. En términos generales, la situación económica demandaba la adopción de nuevos esquemas financieros que permitieran reabrir las posibilidades de desarrollo del sector productivo sin descuidar la salud financiera de los bancos. “Se adoptó, de manera preferente un modelo de banca de segundo piso para garantizar la solidez financiera de las instituciones de fomento, profundizar los procesos de complementariedad operativa con las instituciones de banca comercial y eliminar los riesgos crediticios para la banca de desarrollo”.⁴³

En los años noventa, diversas reformas en el sector financiero modificaron la manera de operar de la banca de desarrollo. Dos aspectos relevantes de tales reformas fueron: a) obtener una parte sustancial de su fondeo en el mercado (en lugar

⁴² Tal es el caso de varios fondos de fomento que habían sido creados dentro de los mismos bancos o dentro del Banco de México.

⁴³ Werner (1994: 1055). Cabe señalar que la regulación y la calidad de la supervisión de mediados de los noventa no permitieron la obtención de los resultados que se esperaban de la noción de segundo piso. En efecto, a partir de la crisis económica iniciada en 1995, resultó evidente que el descuento mediante intermediarios financieros no bancarios (uniones de crédito, empresas de factoraje, etcétera) e incluso de los bancarios (CREMI-UNION, BANCRESER, etcétera), no eliminó los riesgos crediticios para la banca de desarrollo y generó importantes quebrantos, sobre todo en los casos de NAFIN y BNCI.

de recibir transferencias directas del gobierno), elevando así sus costos de fondeo y, b) ofrecer financiamiento desde el segundo piso (Aportela, 2001: 4).

En 1991 se promulgó una nueva Ley de Instituciones de Crédito que incluía un capítulo específico para las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo. En apego a los lineamientos normativos de ese ordenamiento, en el mismo año se emitieron los reglamentos orgánicos de los bancos de desarrollo.

Más tarde, en 1993, se decidió excluir a la intermediación financiera de la contabilidad del entonces denominado Balance Financiero de las finanzas públicas, pero se introdujeron, en contraparte, algunos mecanismos de regulación prudencial.⁴⁴ Así, en mayo de ese año 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 a fin de enfrentar posibles quebrantos de cartera. En 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.⁴⁵ Desde entonces, las autoridades han trabajado en el diseño de diversas regulaciones y reglas, como las relativas a la calificación de cartera, a los requerimientos de capitalización, y a la medición, control y administración del riesgo de la banca de desarrollo, con el propósito de hacerlas más acordes a las que rigen para la banca privada.

A nivel internacional, la década de los ochenta se distinguió por un movimiento generalizado hacia la liberalización, conforme a la propuesta de McKinnon y Shaw, y hacia el establecimiento de estrictos requerimientos a la capitalización de la banca, reflejado en el índice mínimo de capitalización de 8%, así como de medidas prudenciales, dictadas desde el Acuerdo del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria Efectiva (Acuerdo de Basilea).⁴⁶ En ese contexto, muchos bancos del gobierno fueron privatizados o cerrados en Europa, Latinoamérica y África. El balance fue que los costos de estos bancos eran superiores a sus beneficios.⁴⁷ De

⁴⁴ Véase *BANXICO* (1994: 74). La intermediación financiera aparece actualmente en el cálculo de los llamados Requerimientos Financieros Totales del Sector Público (RFSP).

⁴⁵ En ese año, el requerimiento de capitalización para la banca comercial era de 8%.

⁴⁶ Santín (2005: 308) señala que las políticas públicas aplicadas a partir de esos años en México son producto de ideas consensuadas a nivel internacional, las cuales se transmitieron al país mediante de altos funcionarios de los gobiernos federales de las décadas de los ochenta y noventa, quienes realizaron estudios de posgrado en las universidades más importantes del mundo.

⁴⁷ Tal fue el caso de bancos públicos en países como Francia, Italia, Portugal y España. Véase Andrews (2005) e Izaguirre (2000).

hecho, en países de economía planificada, la transformación del sistema bancario fue una parte central de su transición hacia economías de mercado.

En ese contexto, la reforma de la banca de desarrollo iniciada a finales de los años ochenta se proponía elevar la eficiencia en el proceso crediticio haciendo que su operación se basara más en criterios de mercado, alejándola de las consideraciones políticas en su acción, y preservando la naturaleza asistencial de su labor. La idea era que la banca pública promoviera sectores o actividades específicas suministrando recursos adicionales, desde el segundo piso, y reduciendo, en consecuencia las tasas de interés a su población objetivo. Este enfoque descansaba sobre los supuestos de mercados financieros eficientes y competitivos. Conforme a ello, la banca comercial, de primer piso, habría de asignar el crédito de fomento en condiciones de competencia y, por tanto, habría de lograrlo de forma más eficiente que un banco de desarrollo sujeto a presiones políticas (Santín, 2001: 112).

Aquí resulta oportuno apuntar que Boskey (1959) afirmaba que sería un error sugerir que los bancos del gobierno están sujetos, necesariamente, a influencias políticas y los bancos privados son inmunes a ello. Igualmente injusto sería señalar que los bancos públicos son necesariamente ineficientes. No obstante, apuntaba que mientras más fuerte fuera la liga entre la propiedad y la administración de un banco con el gobierno, mayor sería la probabilidad de encontrar influencia gubernamental en sus decisiones de inversión. La propia Boskey hacía notar que donde se detectaban presiones del gobierno para financiar determinados proyectos, algunos bancos, como NAFIN, respondían solicitando la garantía gubernamental sobre tal financiamiento.⁴⁸

Las acciones dirigidas a la reforma de la banca de desarrollo mexicana, se refieren a la integración de diversos fideicomisos de fomento a la estructura de los propios bancos públicos, como fue la incorporación del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) a BANCOMEXT, o de los Fondos de Equipamiento Industrial (FONEI) y de Garantía a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) a la estructura de NAFIN, así como el cierre de diversos bancos especializados de primer piso, como el Banco Nacional Pesquero y Portuario (BANPESCA), BNCI, FINA y el Sistema BANRURAL.

Estas acciones suponían la consolidación del sistema de fomento en un grupo de bancos de segundo piso. La banca de segundo piso significa que los bancos

⁴⁸ Boskey (1959: 8 y 56). Naciones Unidas (2005: 35 y 37) reconoce que algunos bancos públicos en países en desarrollo han fallado al realizar malos análisis costo-beneficio de los proyectos que han apoyado, han sido mal administrados y han mostrado elevadas tasas de incumplimiento en sus financiamientos, todo lo cual los ha puesto al borde del colapso.

de desarrollo utilizan la infraestructura de la banca comercial, la cual se supone opera conforme a criterios de mercado, y muestra un mejor manejo de riesgos, ello garantiza una distribución más eficiente de los recursos de fomento. Teóricamente, la operación de segundo piso resulta viable, porque los bancos públicos aprovechan la calificación crediticia del gobierno federal, para captar recursos financieros a tasas preferenciales en los mercados internacionales y nacionales, lo que podría reflejarse en tasas de interés más bajas para el acreditado final. No obstante, la reforma contempló dejar libertad al acreedor de primer piso para determinar libremente la tasa final aplicable al acreditado, en función de sus características, perfil de riesgo, etcétera. Dentro de la lógica anterior, la banca del gobierno se transformó, de un oferente activo, a un proveedor pasivo y al mayoreo de recursos de fomento, si bien con la facultad de seguir determinando los sectores de atención y las condiciones generales para la entrega de los financiamientos.⁴⁹

Según Cotler (2000), una banca de desarrollo eficiente requiere que su presencia sea útil para la resolución, de manera permanente, de los problemas que dieron origen a su constitución, lo cual implica que su existencia sea de naturaleza temporal.⁵⁰ Para la consecución de este objetivo, se planteó que la banca de desarrollo debía transformarse en banca de segundo piso. Subyacente a esta modificación había un reconocimiento implícito de que en un régimen de banca pública de primer piso, el flujo de información generado entre la banca de desarrollo y el deudor —a raíz de las transacciones en que se ven envueltos— no era compartido con la banca privada. La ausencia de un vínculo entre la banca privada y los deudores de la banca de desarrollo, conducía a que no se generara ningún mecanismo el cual permitiera a la banca privada conocer la posible rentabilidad de prestar a los clientes de la banca pública.

En este sentido, una banca de desarrollo de primer piso no ayuda a eliminar las barreras de entrada que enfrentan sus clientes para acceder a los servicios de la privada. Ante ello, se proponía que una banca pública de segundo piso podía constituirse en un vehículo, mediante el cual la institución pública podía subsidiar los costos de aprendizaje de la banca privada. Con ello, se generan vínculos que posibilitarían la eliminación paulatina de los problemas de información asimétrica, los cuales dan lugar a las posibles ineficiencias en la asignación del crédito de la banca privada.⁵¹

⁴⁹ En Chile y Perú, por ejemplo, CORFO y COFIDES giraron también hacia las operaciones de segundo piso.

⁵⁰ En esto coinciden Noriega y Karam (2000: 10).

⁵¹ Cotler (2000) señala que la reforma financiera llevada a cabo en México no parecía haber sido capaz de poner a la banca de desarrollo a los servicios del sector privado.

Para Santín (2001) la reforma de la banca de desarrollo se encuadraba de manera importante dentro de la lógica del programa de privatización de entidades paraestatales, y obligó a los bancos públicos a redirigir su fondeo hacia el sector privado. En ese sentido, también se modificaron los criterios de elección de beneficiarios, al ponderar específicamente su potencial de crecimiento y expansión, así como su contribución potencial al desarrollo nacional.⁵²

En opinión de Suárez (2004), la banca de desarrollo ha sido “presa de modas intelectuales y de dogmas, englobadas por el Banco Mundial, organismo que fue un gran impulsor de estas instituciones y, en tiempos recientes, empezó a mostrarse como uno de sus principales detractores”. El autor manifiesta que la banca de desarrollo sufre importantes transformaciones en el mundo actual, y si bien ésta floreció en Europa (Francia, España, Italia), varias de sus instituciones han desaparecido en tiempos recientes, como resultado de los diferentes niveles de desarrollo de esos países y la instauración de fondos estructurales compensatorios de tipo regional (por parte de la Unión Europea), que en alguna forma suplieron las funciones de la banca de desarrollo. Por otro lado, los EXIMBANK han perdurado en casi todos los países y la banca de desarrollo se mantiene activa en los países exitosos de Asia.

Para Iglesias (1999), las reformas apoyaron al establecimiento y diversificación de intermediarios financieros no bancarios, tales como: cooperativas de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, arrendadoras financieras y empresas de factoraje. Así, los bancos públicos han reorientado en parte sus recursos e instrumentos con el propósito de fortalecer a intermediarios financieros especializados con capacidad institucional para atender a los segmentos de las micro, pequeñas y medianas empresas, del ámbito rural y urbano, y de los sectores manufactureros y de servicios, que tradicionalmente no han tenido un acceso satisfactorio al crédito bancario comercial (Iglesias, 1999: 23-24).

Por otra parte, la reforma significó reducir la importancia económica y política de los bancos del gobierno, es decir, se redujo el uso de estas instituciones como instrumentos de control político.⁵³ Este proceder parece haber atendido la postura de quienes defendían la conveniencia de un manejo responsable de los

⁵² Santín (2001: 124) sugiere, en la misma línea que lo señalan Petriccioli (1976), Rojas y Rojas (1999), Gómez (2007) y Cotler (2008) que, en este cambio, la banca de fomento perdió el control sobre el proceso crediticio, el cual quedó totalmente en manos del intermediario de primer piso. Inclusive, menciona que los posibles problemas de corrupción tampoco fueron eliminados, como se evidenció con las cuantiosas pérdidas sufridas por NAFIN a partir de créditos canalizados a través de Uniones de Crédito.

⁵³ De acuerdo a Santín (2001: 126), en sustitución de los bancos de desarrollo, durante el gobierno del presidente Carlos Salinas (1988-1994) se introdujeron otros mecanismos de control político, inclusive, electoral, señaladamente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), directamente manejados desde la Presidencia.

bancos públicos, y enfatizaban la necesidad de aislar su operación de la corrupción de los burócratas, de las consideraciones políticas y de basar en razones técnicas y económicas la autorización de los financiamientos. Inclusive, esta postura era coincidente con quienes reclamaban menor intervención gubernamental en el sector financiero. Por supuesto, hubo grupos inconformes con las reformas, los cuales incluían a los propios beneficiarios del estatus vigente.⁵⁴

Según Gómez (2007), con frecuencia, los directores generales de los bancos de desarrollo han sido nombrados más con base en su experiencia política o en campaña política, que en su experiencia financiera y administrativa.⁵⁵ De manera similar, por la importancia que se asigna a los factores de orden político, cuyos intérpretes suelen encontrarse en los niveles jerárquicos superiores, con cierta regularidad se observan decisiones sobre operaciones de crédito importantes, en las cuales se otorga poca relevancia a los resultados de las evaluaciones realizadas por los analistas y expertos desde el punto de vista financiero y económico. Estas decisiones, como es lógico, afectan negativamente la rentabilidad de los activos (véase Bueno, 2000: 17-18).

Cabe mencionar que en los primeros años del siglo XXI se han presentado relativamente pocos cambios en el sistema de bancos públicos en México. Las medidas más importantes han sido:

- a) La modificaciones institucionales reflejadas en la transformación del FOVI en la actual SHF; la conversión del PAHNAL en el actual BANSEFI, ambos ocurridos en 2001, así como la creación de la Financiera Rural, en sustitución del Sistema BANRURAL, en 2002.
- b) El esfuerzo por parte de las autoridades reguladoras por estandarizar la normatividad y regulación bancaria, haciéndola prácticamente homogénea entre bancos privados y del gobierno.
- c) La mayor integración y coordinación operativa entre NAFIN y BANCOMEXT, sobre todo a partir de 2007.⁵⁶
- d) En un contexto de mayor astringencia crediticia y de problemas de financiamiento que enfrentaron algunas empresas, como consecuencia del deterioro de

⁵⁴ Santín (2001: 126-132). La CANACINTRA, por ejemplo, demandó que fueran los bancos del gobierno quienes evaluaran los proyectos a financiar en lugar de los bancos privados, bajo el argumento de que las instituciones públicas tenían una visión de largo plazo, más no de rentabilidad inmediata. Stiglitz (1998: 11) hace notar la probabilidad de que grupos de interés, temerosos de sufrir una reducción en sus beneficios se opongan a cambios hacia una mayor eficiencia económica.

⁵⁵ Según Bueno (2000), observando el elenco de los directores generales de muchos bancos de desarrollo, queda la impresión que los presidentes de la República no han tenido gran aprecio por esas instituciones.

⁵⁶ Sobre la conveniencia de esta medida véase Huidobro (2000) y (2004).

la situación financiera internacional, la banca de desarrollo asumió un papel más activo dentro de diferentes programas contracíclicos puestos en marcha por el gobierno federal, e incrementó su otorgamiento de crédito a finales de 2008, compensando en parte la desaceleración observada en el crédito de la banca comercial.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM, entre 2001 y 2005 se registraron avances sustanciales en la reforma del sistema de bancos de desarrollo mexicanos (véase FMI, 2006 y 2006b). En ese sentido, reconocen avances en cuanto a: a) mayor transparencia de los subsidios implícitos en sus operaciones; b) la definición de los problemas de acceso que han de atacar; c) aspectos de gobernabilidad; y d) innovación administrativa y en la creación de instrumentos financieros, sobre todo en los casos de la Financiera Rural, FIRA, BANSEFI, la SHF y NAFIN.

En contraparte, señalan casos en que los mandatos carecen de claridad y que la razón de ser original de las instituciones ha perdido relevancia a la luz del rápido desarrollo del sistema financiero.⁵⁷ Ambos organismos plantean que, en el mediano-largo plazo, el sistema de banca de desarrollo deberá seguir modificando su estructura y número de instituciones y los mandatos deberán ser dinámicos, y que deberá mejorarse la manera en que la banca de desarrollo es evaluada y premiada.⁵⁸

Conclusiones

Este trabajo ha tenido como propósito ofrecer una descripción histórica del surgimiento y evolución de la banca de desarrollo en México, sobre todo de aquella orientada a apoyar financieramente a las empresas, y de presentar algunas ideas detrás de las acciones relacionadas con tales instituciones.

El recuento histórico realizado permite deducir, en primer lugar, que la banca de desarrollo mexicana ha existido y se ha transformado, en términos generales, de manera similar y en periodos semejantes, con respecto a lo observado en

⁵⁷ En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se señala que en algunas instituciones es necesario identificar más claramente a la población objetivo y promover el eventual tránsito de los nuevos sujetos de crédito al sector financiero privado. “A la banca de desarrollo corresponderá conducir el incremento en el crédito hacia sectores estratégicos que aún tienen acceso limitado al financiamiento: las pymes, la infraestructura, la vivienda a individuos de bajos ingresos y los productores rurales de ingresos medios y bajos”. Manrique (2007) también reconoce que falta precisión en el marco legal de algunas entidades de desarrollo.

⁵⁸ Conviene precisar que se justificaría tener mandatos dinámicos, siempre que la razón (la falla de mercado) que dio origen a una institución, ha sido resuelta, y se ha identificado plenamente una nueva falla de mercado, la cual justifique la intervención gubernamental y requiera necesariamente de un banco de desarrollo para su solución.

el mundo entero, por lo que, independientemente de sus características específicas, o circunstancias muy particulares de la historia del México, su devenir se ajusta a un patrón reconocible a nivel internacional.

Las similitudes detectadas conducen a destacar, en segundo lugar, algunas características recurrentes de los bancos de desarrollo. En efecto, por lo general, la literatura sugiere una definición de la banca de desarrollo en términos del tipo de operaciones que deben realizar, o que realizan.⁵⁹ En ese sentido, el común denominador es que la banca de desarrollo canaliza o debe canalizar recursos de largo plazo para apoyar el desarrollo, si bien la noción de desarrollo no necesariamente es clara o explícita.

En tercer lugar, algunos bancos de desarrollo resultaron ser instituciones sin un objetivo o mandato bien acotado o definido y que, por tanto, pueden haber estado persiguiendo diversos propósitos u objetivos de manera simultánea, desde aquellos que podrían considerarse legítimamente de desarrollo, hasta otros menos claros, como lo son los objetivos personales de los políticos que los han regulado, o de aquellos que los han administrado. Este hecho es particularmente importante porque puede dar pie a la existencia de una “zona gris”, en la cual estas instituciones podrían haber actuando conforme a las definiciones administrativas dictadas por el gobierno, pero no haber necesariamente estado en línea con sus propósitos (véase Huidobro, 2004 y 2008; FMI, 2006 y 2006b; Manrique, 2007; Presidencia de la República, 2007).

Como consecuencia de lo anterior, es posible lanzar la conjetura de que si bien en la historia de México han existido una gran número de instituciones creadas con el fin explícito de apoyar las necesidades financieras de las empresas, tal propósito no necesariamente se ha logrado, ya que la acción de estas instituciones pudo haberse desviado hacia el logro de una amplia y no necesariamente clara lista de objetivos.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, H. y L. Meyer (1989). *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México: Cal y Arena.
- Álvarez, E. y J. de Alba (2000). “Breve descripción del papel e importancia de la banca de desarrollo en diversos países”, *El futuro de la banca de desarrollo: el reto del fomento económico, federalismo y desarrollo*, año 13, núm. 69, BANOBRAS.

⁵⁹ Nótese que esta práctica introduce el riesgo de confundir el *qué es*, con el *qué debe hacer* la banca del gobierno.

- Anderson, C. (1963). "Bankers as Revolutionaries: Politics and Development Banking in Mexico", en W. Glade y C. Anderson, *The Political Economy of Mexico: Two Studies*, Madison: The University of Wisconsin Press.
- Andrews, M. (2005). "State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof", *IMF Working Paper WP/05/10*, FMI.
- Aportela, F. (2001). "Firms' Financing Costs: The Role of Development Banks in Mexico", *Working Paper No. 113*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.
- Armendáriz, B. (1999). "Development Banking", *Journal of Development Economics*, vol. 58.
- BANXICO (1994). *Informe anual 1993*.
- BID (2005). "Public Banks Revisited", *Ideas for Development in the Americas (IDEA)*, vol. 7.
- (2004). *Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca, progreso económico y social en América Latina*, Informe 2005, Washington.
- Boskey, S. (1959). *Problems and Practices of Development Banks*, Baltimore: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y The Johns Hopkins Press.
- Bosworth, B.; A. Carron y E. Rhyne (1987). *The Economics of Federal Credit Lending*, Washington: The Brookings Institution.
- Bruck, N. (1991). "Development Banking: Concepts and Theory", *Mimeo*, Washington.
- Bueno, G. (2000). "Consideraciones sobre la banca de desarrollo en México", en *El futuro de la banca de desarrollo: el reto del fomento económico, federalismo y desarrollo*, año 13, núm. 69, BANOBRAS.
- Canudas, E. (2005). *Las venas de plata en la historia de México: síntesis de historia económica, siglo XIX*, t. II, Villahermosa: Editorial Utopía y Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- Coatsworth, J. (1990). *Los orígenes del atraso*, México: Alianza Editorial Mexicana.
- Cotler, P. (2008). "La oferta de financiamiento para las micro y pequeñas empresas en México", *Mimeo*, Universidad Iberoamericana.
- (2000). "El comportamiento de la banca de desarrollo en México y su compatibilidad con la política económica", en *El futuro de la banca de desarrollo: el reto del fomento económico, federalismo y desarrollo*, año 13, núm. 69, BANOBRAS.

- Diamond, W. (1957). *Development Banks*, Baltimore: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.
- Diamond, W. y V. S. Raghavan (1982). *Aspects of Development Bank Management*, EDI Series in Economic Development, Baltimore y Londres: The Economic Development Institute, Banco Mundial y The Johns Hopkins University Press.
- Díaz-Alejandro, C. (1985). "Good-Bye Financial Repression, Hello Financial Crash", *Journal of Development Economics*, No. 19.
- FMI y BM (2006). *Financial Sector Assessment Program Update. Mexico. Technical Note on Strategic Issues of Development Bank Reform* (www.banxico.org.mx).
- (2006b). *Financial Sector Assessment* (www.banxico.org.mx).
- Fry, M. (1995). *Money, Interest and Banking in Economic Development*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Goldsmith, R. (1966). *The Financial Development of Mexico*, París: Development Centre Studies, Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo.
- Gómez, G. (2007). "Límites actuales de la banca de desarrollo en México", en J. L. Calva (coord.), *Financiamiento del crecimiento económico*, México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados.
- Haber, S. (2005). "Mexico's Experiments with Bank Privatization and Liberalization, 1991-2003", *Journal of Banking and Finance*, vol. 29.
- Helmets, L. (1982). "Industrial Development Banks and Social Benefit-Cost Analysis", en W. Diamond y V. S. Raghavan, *Aspects of Development Banks Management*, Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.
- Huidobro, A. (2008). "¿Cómo evaluar el desempeño de la banca de desarrollo que financia a las PYMES en México?", *Dirección estratégica*, núm. 26, año 7, ITAM. La versión completa de este documento se encuentra como Huidobro, A. (2007), "El sistema de evaluación del desempeño y el financiamiento de la banca de desarrollo a las PYMES en México", *Mimeo*, BANXICO.
- (2004). "BANCOMEXT y NAFIN: objetivos y estrategia para la banca de desarrollo mexicana", *Gestión y Política Pública*, XIII-1, CIDE.
- (2000). *Economías de escala y de alcance en la banca de desarrollo Mexicana, 1989-1999*, Tesis de Maestría en Economía, ITAM. Una versión corta de este estudio se publicó como: "Economías de escala y de alcance en la banca de desarrollo mexicana, 1989-1999", *Gaceta de Economía*, núm. 11, año 6, ITAM.

- Iglesias, E. (1999). "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión desde los organismos multilaterales de crédito", en Nacional Financiera, *Experiencia para el futuro, Memoria del 65 Aniversario*, México. También disponible en *El futuro de la banca de desarrollo: el reto del fomento económico, federalismo y desarrollo*, año 13, núm. 69, BANOBRAS.
- Izaguirre, M. (2000). "Presencia de la banca de fomento en el nuevo milenio", en *El Futuro de la banca de desarrollo: el reto del fomento económico, federalismo y desarrollo*, año 13, núm. 69, BANOBRAS.
- Kane, J. (1975). *Development Banking*, Lexington: Lexington Books, D. C. Heath and Company.
- Levy, E.; A. Micco y U. Panizza (2007). "A Reappraisal of State-Owned Banks", *Economía*, vol. 7, núm. 2.
- (2004). "Should Government be in the Banking Business? The Role of the State-Owned and Development Banks", *Paper Prepared for the Seminar Governments and Banks: Responsibilities and Limits*, Lima, Perú.
- Manero, A. (1991). *La revolución bancaria en México*, México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa y Banco Mexicano SOMEX.
- Manrique, I. (2007). "Banca de desarrollo en México: un futuro necesario", en J. L. Calva (coord.), *Financiamiento del crecimiento económico*, México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados.
- Marichal, C. (2004). "El papel de la banca de desarrollo en México", *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 9.
- Micco, A.; U. Panizza & M. Yáñez (2007). "Bank Ownership and Performance. Does Politics Matter?", *Journal of Banking and Finance*, vol. 31.
- Murinde, V. (1996). *Development Banking and Finance*, Avebury, Ashgate Publishing Company.
- Naciones Unidas (2005). "Rethinking the Role of National Development Banks", background document for the *Ad Hoc Expert Group Meeting, Rethinking the Role of National Development Banks*, Nueva York.
- Noriega, C. y A. Karam (2000). "Reflexiones sobre la banca de desarrollo en la reforma estructural de la economía", en *El futuro de la banca de desarrollo: el reto del fomento económico, federalismo y desarrollo*, año 13, núm. 69, BANOBRAS.
- Nyhart, D. y E. Janssens (1967). *Directorio de bancos de desarrollo situados en países en vías de desarrollo*, París: Centro de Desarrollo, OCDE.
- Ortiz Mena, A. (2000). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México: FCE.

- Petriccioli, G. (1976). "Política e instrumentos de orientación selectiva del crédito en México", en E. Fernández Hurtado (comp.), *Cincuenta años de banca central: ensayos conmemorativos 1925-1975*, BANXICO y FCE, Serie Lecturas del Trimestre Económico, núm. 17.
- Potash, R. (1983). *Mexican Government and Industrial Development in the Early Republic: The Banco de Avío*, Amherst: The University of Massachusetts Press. Una versión anterior de esta obra se encuentra en R. Potash (1959), *El Banco de Avío de México: el fomento de la industria 1821-1846*, México: FCE.
- Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.
- Ramírez, M. (1986). *Development Banking in Mexico: The Case of the Nacional Financiera, S. A.*, Nueva York: Praeger.
- Rojas, M. y L. Rojas (1999). "Costo de transacción y discrecionalidad en la asignación del crédito preferencial en México", *El Trimestre Económico*, vol. LXVI, núm. 262.
- Sales, C. (2000). "El futuro de la banca de desarrollo en México", en *El futuro de la banca de desarrollo: el reto del fomento económico, federalismo y desarrollo*, año 13, núm. 69, BANOBRAS.
- Santín, O. (2005). "La economía política de la privatización bancaria", en G. Del Ángel, C. Bazdresch y F. Suárez, *Cuando el estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México: FCE, Lecturas de *El Trimestre Económico*, núm. 96.
- (2001). *The Political Economy of Mexico's Financial Reform*, Ashgate.
- SHCP (2008). "Relación de entidades paraestatales de la administración pública federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento", *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto.
- (1991). *La Banca de desarrollo en México*, México: SHCP.
- Stiglitz, J. (1998). "Redefining the Role of the State: What Should it do?, How Should it do it?, and How Should These Decisions be Made?", paper presented on the *Tenth Anniversary of MITI Research Institute*, Tokio.
- (1994). "The Role of the State in Financial Markets", *Research Report No. 14334*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993, Banco Mundial.
- Suárez, F. (2004). "Contra el subdesarrollo de la banca de desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 9.
- (1991). "Estudio introductorio", en A. Manero, *La Revolución bancaria en México*, México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa y Banco Mexicano SOMEX.

- Turrent, E. (2008). "México: La accidentada senda hacia la banca universal: experiencia de un siglo, 1907-2007", *Análisis Económico*, núm. 53, vol. XXIII, México: UAM-Azcapotzalco.
- Villalpando, J. M. (2006). *Historia de BANOBRAS y de la banca de desarrollo en México*, México: BANOBRAS.
- Werner, M. (1994). "La banca de desarrollo 1988-1994: balance y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12.
- Zebadúa, E. (1994). *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México: FCE y El Colegio de México.