

Retos y Dilemas de la Banca de Desarrollo en México: el caso de Nacional Financiera*

A diferencia de lo acontecido en muchos países de América Latina, en México el proceso de liberalización financiera no estuvo acompañado por un desmantelamiento de la banca de desarrollo. Mas bien, se desarrollaron esfuerzos para transformarlas en entidades de segundo piso cuyo principal beneficiario fuera el sector privado. En este escenario, el presente trabajo busca analizar cuáles han sido los resultados y consecuencias de dichos esfuerzos. Para tal fin se analiza el comportamiento de Nacional Financiera, que dentro de la banca de desarrollo ocupa lugar primordial.

Pablo Cotler
Universidad Iberoamericana
Departamento de Economía
pablo.cotler@uia.mx

* Este es un primer borrador de un documento mas extenso que sobre la banca de desarrollo se está elaborando. Quisiera agradecer la valiosa asistencia de Rodrigo Rivera.

I. Introducción.

Desde fines de la década de los ochenta se puso en marcha una política económica en México que busca construir una economía de mercado. Para tal fin, los programas económicos seguidos desde la fecha han tenido por principal ingredientes la reducción de la intervención gubernamental en la esfera económica, la eliminación de las fuentes de desequilibrios macroeconómicos y el fortalecimiento del marco que regula y supervisa las actividades del sector privado. Además de buscar eliminar las fuentes domésticas que pueden dar origen a fluctuaciones macroeconómicas, dichas medidas intentan además minimizar la discrecionalidad del sector público y de esta manera evitar la generación de costos de transacción e incertidumbre –factores, que con su presencia merman los incentivos a incrementar el capital físico y humano.

Requisito indispensable de esta estrategia es la existencia de un sistema bancario moderno que esté en capacidad de movilizar un mayor nivel de ahorro y asignarlo en función de las rentabilidades relativas. Para ello, se liberaron las tasas de interés y se eliminaron los cajones selectivos de crédito a los cuales estaba sujeta la banca comercial en México. Sin embargo, a diferencia de lo que acontecía en otros países de América Latina que emprendían una política económica similar, en México se optó por no desaparecer a la banca de desarrollo.

Entre las múltiples razones para tal decisión estaba la percepción de la autoridad respecto a que la cohabitación de una economía de mercado con sectores que carecieran de acceso al crédito de la banca privada era factible. Ante ello, surgía la posibilidad que la alteración de los precios relativos –fruto de la nueva política económica- podría traer consigo una reasignación subóptima de los recursos. Así, las posibles dificultades para

financiar tanto el capital de trabajo como los costos de entrada en nuevas actividades productivas podían generar ineficiencias y una indeseable redistribución del ingreso.

De esta manera, tanto por consideraciones económicas como políticas, se continuó reconociendo la importancia de la banca de desarrollo como institución que debería asignar crédito a sectores que no se verían beneficiados -en el corto plazo- por la apertura externa y la liberalización de los mercados domésticos. Así, en la medida que no todos los sectores estaban en capacidad de adecuarse rápidamente a los cambios en precios relativos y a la nueva competencia que enfrentarían, estas instituciones públicas podrían ayudar a amortiguar los costos que ocasionaba el ajuste estructural seguido en el país. A su vez, su accionar podría ayudar a aminorar los conflictos sociales -con sus consiguientes efectos políticos- que los cambios en la política económica generarían sobre la distribución de la riqueza en el país.

Además de impedir la generación de pobreza, por medio de programas crediticios y de garantías se buscaba que la banca de desarrollo impulsara el dinamismo del sector privado. Si bien éste siempre ha sido el propósito de la banca de desarrollo, el papel protagónico que pasaba a tener el sector privado en el accionar económico y la minimización de desequilibrios macroeconómicos conllevó la necesidad de alterar la forma de operar de dichas entidades públicas. Tomando en consideración que durante el período 1977-1988, aproximadamente el 70% de los créditos de la banca de desarrollo se orientaban al sector público no financiero, la primera de las reformas consistió en revertir dicha tendencia. Si bien esta última cifra incorpora los créditos otorgados por la banca de desarrollo como agente financiero del gobierno, tal preponderancia era consistente con la importante presencia que durante ese período mantuvo el sector público en la esfera productiva: durante el período 1976-1982 se incorporaron 651 empresas al sector público lo

cual generó que el total de empresas públicas para 1982 ascendiera a 1155, cifras que en términos de flujo y acervo son las mayores desde 1920¹. En segundo lugar, se empezó a buscar que las operaciones de dichas instituciones no constituyeran una carga sobre las finanzas públicas². Ello implicaba por un lado asegurar el repago de los préstamos –con lo que aumentaría la rotación de los mismos así como permitiría una adecuada capitalización de estas instituciones- y conseguir una composición de los pasivos que fuera menos onerosa.

En tercer lugar, se buscó que la banca de desarrollo pasara a constituirse en banca de segundo piso. Esta última transformación buscaba atacar de raíz el problema de la asimetría en la información crediticia. Esta propuesta de cambio obedecía a que en un régimen de banca de primer piso el flujo de información que se genera entre la banca de desarrollo y el deudor –a raíz de las transacciones en que se ven envueltos- no es compartido con la banca privada. Ante ello, no existe mecanismo alguno que permita a la banca privada conocer la rentabilidad de prestarle a los clientes de la banca pública y por ende esta institución pública no coadyuva a eliminar las barreras de entrada que sus clientes enfrentan para acceder a los servicios de la banca privada. Como corolario, se proponía que una banca pública de segundo piso podía constituirse en un vehículo a través del cual la banca de desarrollo pública podía subsidiar los costos de aprendizaje de la banca privada. De esta manera, se irían generando vínculos que posibilitarían la eliminación paulatina de los problemas de información asimétrica que dan lugar a las posibles barreras de entrada en la asignación del crédito de la banca privada. En este sentido, como se discute en Cotler

¹ Aspe (p. 156).

² Durante el período 1977-1988, la participación de la banca de desarrollo dentro del total de la deuda pública externa ascendió aproximadamente a 26%. Dado que éstas pueden también operar como agente financiero del gobierno, tal cifra no implica que dichos fondos fueron ejercidos por la banca de desarrollo.

(1995) la constitución de una banca de segundo piso podía garantizar que la intervención pública pasara a constituirse en una intervención de carácter temporal.

Respecto a estas transformaciones, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo³ afirmó recientemente que (en el caso de México) “las reformas han sido de grandes alcances, sin dejar rincón libre de sus efectos directos e indirectos. La banca de desarrollo nacional no ha sido una excepción y ella ha estado situada mas bien en un punto de encuentro de varias reformas (...)”.

Haciendo uso de evidencia empírica, el presente trabajo tiene por objeto examinar cuáles han sido los cambios en el accionar de la banca de desarrollo durante los últimos 20 años. En concreto, el objetivo del presente artículo pasa por responder a dos preguntas fundamentales: primero, ¿ha cambiado de manera sustancial la forma en que la banca de desarrollo canaliza sus fondos prestables?; segundo, ¿qué características comparten los principales beneficiarios de los créditos otorgados por la banca de desarrollo?

A este respecto, mostraremos que los cambios experimentados son muy pocos: la banca de desarrollo sigue siendo una institución de primer piso, su principal cliente continua siendo el sector público y, el sector privado que es atendido no necesariamente es el más pertinente dados los objetivos de la banca de desarrollo. Entre las distintas razones para estos resultados destaca el impacto perverso que ha tenido el relativo éxito de la política macroeconómica seguida en el país. Así, las políticas de apertura comercial, desregulación financiera y estabilidad macroeconómica han permitido una reducción del riesgo-país con lo cual el costo de fondeo para las entidades bancarias privadas también se ha reducido. Tal hecho ha motivado que las ventajas comparativas que poseía la banca de desarrollo frente a la banca comercial en los mercados internacionales de dinero se hayan

reducido y por ende el potencial de estas entidades públicas para actuar como banca de segundo piso. El menor riesgo país y la mayor competencia bancaria no ha derivado sin embargo en un sustancial incremento de la oferta de crédito al sector privado de medianos y bajos ingresos. Ante ello la nueva política económica ha abierto interrogantes respecto a cuál debería ser la arquitectura idónea de la banca de desarrollo y que tipo de productos y servicios son los que debería ofrecer en este nuevo entorno económico. En este sentido, si bien el objeto del presente trabajo pasa por examinar cuáles han sido los cambios en el accionar de la banca de desarrollo durante los últimos 20 años, el artículo tiene por objetivo final trazar pautas respecto de las transformaciones que faltan realizarse en dichas instituciones públicas.

Con el fin de responder a las dos preguntas antes trazadas, en la segunda sección presentamos evidencia que sugiere que aún ahora -a diferencia de lo que acontece en otros países de la región- la banca de desarrollo continua teniendo un papel significativo en el sistema bancario mexicano. En la medida que buena parte de este resultado radica en las operaciones que realiza Nacional Financiera, en las siguientes dos secciones analizamos el accionar de esta institución durante los últimos veinte años. Finalmente, en la sección V presentamos nuestras conclusiones.

II. La Importancia en México de la Banca de Desarrollo

La banca de desarrollo en México comprende a cuatro instituciones públicas de fomento: *Banrural*, que tiene por objetivo central atender al sector rural, *Banobras*, cuyos principal cliente son los municipios y estados federativos, *Bancomext* que atiende las

³ Iglesias (1999) , p. 11.

necesidades de aquellos que se dedican al comercio exterior, y *Nacional Financiera* que ofrece servicios financieros al sector industrial, comercial y de servicios.

Como el cuadro No.1 muestra, durante la década de los ochenta, estas cuatro entidades financieras públicas poseían un nivel de activos y una cartera crediticia muy similar a la mantenida por la banca comercial. Sin embargo contrario al discurso desarrollista que imperaba alrededor de estas instituciones de fomento, la cartera crediticia de estas entidades financieras giraba alrededor de las actividades del sector público. Si bien es cierto que una de las funciones importantes de la banca de desarrollo era la de servir como agente financiero del gobierno, su canalización de fondos a organismos paraestatales era –como las dos últimas columnas del cuadro No.1 sugieren- muy significativa.

Cuadro No.1

Importancia Relativa de la Banca de Desarrollo

	Activos de la Banca de Desarrollo como % de la Banca Comercial	Saldo Cartera Crediticia de la Banca de Desarrollo como % de la Cartera de la Banca Comercial	Saldo cartera crediticia de la Banca de Desarrollo con el sector Privado como % de aquella de la Banca Comercial
<i>Promedio 1980's</i>	<i>72.0</i>	<i>92.0</i>	<i>25.6</i>
1980	58.9	79.4	19.8
1981	61.4	79.5	19.4
1982	90.3	118.7	19.7
1983	83.2	105.6	24.2
1984	73.8	93.4	26.1
1985	87.3	93.8	30.9
1986	100.7	99.5	34.2
1987	108.5	102.5	32.7
1988	93.9	86.7	31.2
1989	70.1	61.0	18.3
Fuente: Sexto Informe de Salinas, pp.110 –111, 114-115.			

Con el fin de evaluar esta última aseveración en mas detalle, los datos del cuadro No.2 muestran algunas características básicas de los préstamos de estas entidades públicas. Como puede observarse, durante los ochenta la banca de desarrollo en México funcionaba más como un organismo público que canalizaba recursos del exterior al sector público no financiero que a segmentos del sector privado que por múltiples motivos carecían del acceso al crédito de la banca comercial. Mas aún, los préstamos que realizaba al sector privado lo hacía como banca de primer piso lo cual conducía a que los orígenes de la falta de acceso al crédito de la banca quedarán incólumes.

Cuadro No.2

Financiamiento Otorgado por la Banca de Desarrollo (saldos a fin de período)

	Porcentaje del Financiamiento que se otorga en moneda extranjera	Porcentaje del Financiamiento que se destina al Sector Público	Porcentaje del Financiamiento que se destina al Sector Privado	Porcentaje del Financiamiento que se destina a otros intermediarios financieros
<i>Promedio 1980's</i>	68.3	78.1	14.8	6.1
1980	40.5	69.5	20.4	9.4
1981	49.4	73.8	18.8	7.0
1982	65.2	85.5	9.6	4.7
1983	70.9	82.8	11.5	5.2
1984	67.3	78.6	15.6	4.8
1985	74.7	79.3	15.0	4.7
1986	83.1	82.3	11.6	4.4
1987	85.7	82.3	11.0	5.5
1988	72.8	74.6	16.6	7.3
1989	74.0	72.2	17.5	8.1
Fuente: Sexto Informe de Salinas, p.115.				

En términos generales, los cambios estructurales seguidos desde principios de los noventa no ha alterado de manera sustancial la posición que guarda la banca de desarrollo.

Si bien es cierto que -como el cuadro No.3 muestra- su importancia relativa –medida en activos- ha disminuido a lo largo de la década de los noventa, su participación en el mercado crediticio ha permanecido alta y relativamente estable. Estas dos características sugieren la existencia de una heterogénea distribución de los activos en el sistema bancario: claramente la banca de desarrollo posee una mayor concentración de sus activos en préstamos. Como ejemplo de ello, entre los años 1997 y 2000 la banca comercial mantuvo en promedio el 29 % de sus recursos en cartera de crédito mientras que la banca de desarrollo reportaba cifras de aproximadamente 63.%⁴.

Cuadro No.3

Importancia Relativa de la Banca de Desarrollo y de NAFIN: luego de la reforma

	Activos de la Banca Comercial	Activos de la Banca de Desarrollo	Activos Banamex	Activos NAFIN	Cartera Crédito vigente de la Banca Desarrollo como % de Banca Comercial	Cartera Crédito vigente de NAFIN como % de Banca Desarrollo
Promedio 80's	294.7	256.1	78.9	109.9	n.d.	n.d.
1990	399.0	154.5	98.3	69.8	n.d.	n.d.
1991	510.6	145.8	118.5	71.1	43.2	47.5
1992	464.8	159.9	131.9	78.6	44.8	46.2
1993	529.6	202.6	138.5	99.3	46.8	46.9
1994	701.4	325.9	174.3	161.2	34.1	47.3
1995	599.5	308.1	126.0	155.0	35.2	46.0
1996	586.7	241.5	121.3	120.6	50.3	48.6
1997	451.9	180.1	108.2	88.7	48.9	45.5
1998	455.0	172.2	91.6	85.9	48.7	46.0
1999	445.8	160.2	89.8	71.9	48.3	44.3

Notas:

- Los datos de activos están en millones de pesos de 1994 (IPC=1.00)
- Para calcular –para la década de los 80's- el promedio de los activos de Banamex y Nafin , se utilizaron los datos de 1982-1989.

Fuente:

- Boletines Estadísticos de Banca múltiple y de Desarrollo, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

⁴ Estas cifras presentan coeficientes de variación muy similares: 6.85% para la banca comercial y 6.19% para la banca de desarrollo, por lo que reflejan de manera clara la heterogeneidad en la distribución de sus recursos.

Así pues a diferencia de lo acontecido en otros países de la región⁵, en México hasta fines de la década pasada la banca de desarrollo continuaba ocupando un lugar privilegiado dentro del sistema bancario y en particular en el mercado crediticio. Sin embargo, donde si ha operado un importante cambio es en lo que se refiere a la estructura de fondeo. Como el cuadro No.4 muestra, desde 1986 existe una importante asimetría en la composición de los pasivos de la banca de desarrollo y comercial: la principal fuente de adquisición de fondos de la banca de desarrollo es el mercado internacional mientras que para la banca comercial es el mercado interno. Este resultado creemos obedece de manera central a la existencia de un marco regulatorio que asume que la principal barrera de entrada a los servicios que ofrece la banca comercial se localiza en el mercado de crédito. En este sentido, la banca de desarrollo no ha sido concebida como una institución que ofrezca servicios de ahorro. Además del entorno regulatorio, un segundo factor que explica esta asimetría es que al ser la banca de desarrollo parte constitutiva del sector público, su deuda externa es considerada deuda soberana y por ende el costo de fondeo de estas instituciones era por lo general inferior al que podía conseguir la banca comercial mexicana.

Esta ventaja comparativa tenía como consecuencia que fuera mas barato para la banca comercial abastecerse de divisas a través de la banca pública. En este sentido, existían las bases necesarias para que la banca pública pudiera actuar como banca de segundo piso.

⁵ Por ejemplo, en el caso del Perú, el gobierno decidió a principios de 1990 cerrar los distintos bancos de desarrollo.

Cuadro No. 4

Las Principales Fuentes de Fondos de la Banca de Desarrollo y Comercial
(en %)

	BANCA de DESARROLLO				BANCA COMERCIAL			
	Depósitos vista, ahorro, plazo, pagares, otros)	Bonos, aceptaciones, reportos y futuros	Deuda externa	Deuda con el gobierno	Depósitos (vista, ahorro, plazo, pagares, otros vista)	Bonos, aceptaciones, reportos y futuros	Deuda externa	Deuda con el gobierno e interbancaria
Promedio 1980-86	78.49	14.89	6.23	---	60.38	11.10	0.61	27.81
Promedio 1986-89	17.69	10.29	70.30	---	67.54	13.12	0.53	15.89
1990	7.33	8.91	71.77	7.44	73.38	12.09	0.81	9.36
1991	10.37	8.94	66.52	8.98	78.78	8.12	0.89	8.00
1992	19.28	11.45	55.14	8.11	83.53	7.30	0.97	8.05
1993	18.43	15.94	47.93	5.91	82.77	8.63	0.92	7.64
1994	14.63	12.01	58.15	5.63	73.80	11.11	0.93	14.15
1995	15.24	12.84	59.19	3.91	73.07	10.33	1.29	15.30
1996	19.28	15.43	53.66	4.04	76.21	12.11	1.83	10.04
1997	18.91	17.16	59.88	4.00	72.97	6.72	3.80	16.42
1998	16.26	15.64	64.78	3.29	69.87	7.64	4.90	17.50
1999	18.14	14.08	64.68	3.05	72.96	5.50	5.86	15.64
Fuentes:								
<ul style="list-style-type: none"> • Boletines Estadísticos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. • Banco de México. • Informe de Gobierno de la Dirección General de Crédito de la SHCP. 								

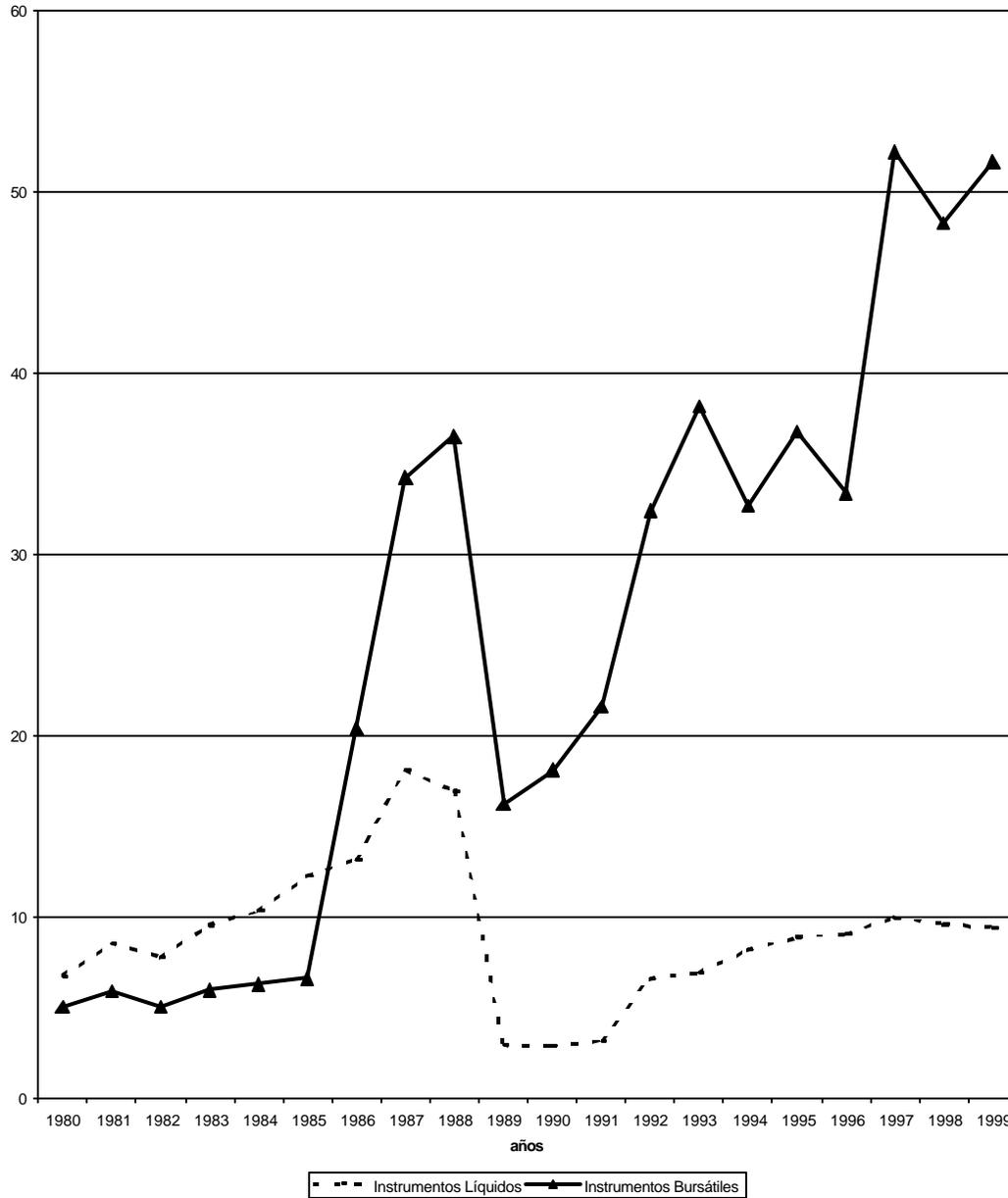
Sin embargo, como veremos posteriormente, esta ventaja comparativa está desapareciendo debido en parte al éxito relativo de la política macroeconómica. Así, la mayor y mejor integración de la banca comercial a los mercados internacionales de capital posibilita que los costos de adquirir fondos en el exterior tiendan a converger con los de la banca de desarrollo. En este contexto, el hecho de que la banca privada pueda –por motivos institucionales- captar fondos en el mercado doméstico a tasas inferiores que la banca de desarrollo, conduce a que los costos totales de captación de ambas instituciones tiendan a igualarse. Esta aseveración tiene profundas consecuencias pues implica que la

probabilidad que la banca de desarrollo canalice fondos –como banca de segundo piso- a la banca comercial se irá reduciendo de manera sustancial.

Si bien la estructura de los pasivos es diametralmente distinta al de la banca comercial, el gráfico No.1 sugiere que la banca de desarrollo se apoya de manera importante en el mercado bursátil doméstico. Así, si dividimos la captación de fondos domésticos entre instrumentos líquidos e instrumentos bursátiles, dicha gráfica muestra que la banca de desarrollo capta aproximadamente el 50% de todo lo que recauda el sistema bancario a través de la venta de bonos, aceptaciones bancarias, reportos y futuros. Así pues, las cifras hasta ahora mostradas sugieren que –contrario al discurso oficial – la banca de desarrollo continúa jugando un papel central tanto en el mercado de préstamos como en el mercado de dinero.

Gráfica No.1

Importancia Relativa de la Banca de Desarrollo en la Captación Total
(en %)



Factor explicativo de la importante participación que tiene la banca de desarrollo en estos dos mercados es la presencia de Nacional Financiera (NAFIN). Así por ejemplo, el

cuadro No.3 señala que aproximadamente el 50% de la cartera vigente de la banca de desarrollo corresponde a préstamos otorgados por Nacional Financiera –cuyos activos son similares a los del principal banco comercial del país (Banamex). Asimismo, el cuadro No.5 muestra que durante la década de los noventa esta institución captó el 68% de todo lo que la banca de desarrollo recauda a través de la emisión de instrumentos bursátiles y es responsable del 50% del endeudamiento externo de la banca de desarrollo.

Cuadro No.5

Las Fuentes de Fondos de NAFIN y de la Banca de Desarrollo

	Estructura de NAFIN			Importancia relativa de NAFIN en los pasivos de la Banca de Desarrollo		
	Depósitos (vista, ahorro, plazo, pagares, otros vista)	Bonos, aceptaciones, reportos y futuros	Deuda externa	Depósitos (vista, ahorro, plazo, pagares, otros vista)	Bonos, aceptaciones, reportos y futuros	Deuda externa
1990	8.0	7.4	83.7	45.0	39.8	47.8
1991	7.2	9.5	81.9	29.3	50.0	51.8
1992	12.0	16.0	68.9	26.1	58.6	52.3
1993	7.6	25.6	53.2	18.5	71.3	49.4
1994	5.5	20.3	61.5	16.8	79.2	47.3
1995	9.2	21.2	60.5	28.5	80.2	48.5
1996	12.7	22.4	58.9	31.2	70.9	51.9
1997	4.6	30.0	60.0	10.0	73.9	41.0
1998	4.8	26.9	62.3	12.5	85.6	40.6
Fuentes:						
<ul style="list-style-type: none"> • Boletines Estadísticos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. • Banco de México. Informe de Gobierno de la Dirección General de Crédito de la SHCP.						

En este sentido, un examen del comportamiento y evolución de la banca de desarrollo puede ser realizada a partir de un análisis de la experiencia de Nacional Financiera. En la medida que el objetivo básico que persiguen estas instituciones es el de

“promover y fomentar el desarrollo económico en sectores con escasez de recursos y reducido acceso a los recursos que ofrece la banca comercial (...)”⁶ surge la pregunta de que características poseen dichas instituciones para ser denominadas como de “desarrollo”. En particular, ¿presta a sectores poco desarrollados?, ¿presta al sector privado?. Para examinar esta pregunta, nos remitiremos a un análisis de los créditos otorgados por Nacional Financiera durante la última década.

III. Una caracterización de la cartera de crédito de Nacional Financiera

Una primera aproximación para entender la cartera crediticia de Nacional Financiera pasa por diferenciar los créditos otorgado por ésta como agente financiero del gobierno, los otorgados como banca de primer piso en contraposición de los ofrecidos como banca de segundo piso y, aquellos dirigidos al sector público en oposición a los destinados al sector privado.

Respecto a la primera categoría, es necesario considerar que siendo Nacional Financiera una entidad gubernamental, ésta canaliza parte importante de los fondos provenientes de agencias multilaterales que se destinan a financiar proyectos del sector público. Cuando realiza este tipo de operaciones Nacional Financiera pasa de ser una banca de desarrollo a ser mas bien el agente financiero del gobierno. Como el cuadro No. 6 señala, entre 1992 y 1999 aproximadamente el 53% del total de crédito otorgado por Nacional Financiera consistía en préstamos de agencias multilaterales cuyo destino consistió en financiar proyectos gubernamentales. Puesto de otra manera, la frontera de recursos con que contaba Nacional Financiera para financiar el desarrollo de actividades del sector privado fue –para estos años- en promedio equivalente al 47% de su cartera total.

⁶ Ortiz Mena(1994), p. 145.

Cuadro No.6

Características Básicas de La Cartera Crediticia de NAFIN
(millones de pesos de 1994)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. Cartera	74,195	58,789	55,113	57,772	67,859	114,003	99,728	80,077	64,586	65,918	56,622
a) Agente Financiero del gobierno	n.d.	n.d.	n.d.	32,872	31,079	55,405	58,441	46,925	37,718	39,287	32,444
b) Agente no Financiero	n.d.	n.d.	n.d.	24,900	36,780	58,598	41,287	33,152	26,868	26,631	24,178
II. Porcentaje de la cartera como agente no financiero que es de segundo piso	n.d.	n.d.	n.d.	70.4	80.5	81.5	69.81	39.9	31.4	32.2	26.8
III. Porcentaje de la cartera total que es de segundo piso	7.6	12.1	21.7	30.4	43.6	41.9	28.9	16.5	13.1	13.0	11.4
IV. Porcentaje de la cartera como agente no financiero que va al sector privado	n.d.	n.d.	n.d.	81.5	87.7	90.0	79.9	50.0	40.4	39.1	30.2
V. Porcentaje de la cartera total que va al sector privado	n.d.	n.d.	n.d.	35.0	47.6	46.3	33.1	20.7	16.8	15.8	12.9

Fuente: Informes de Actividades, diversos años. Nacional Financiera

Como explicáramos en la introducción, a partir de las reformas emprendidas a fines de la década de los ochenta, se buscó que la banca de desarrollo pasara a constituirse en banca de segundo piso. Esta propuesta de cambio obedecía a que en un régimen de banca de primer piso no existe mecanismo alguno que permita a la banca privada conocer la rentabilidad de prestarle a los clientes de la banca pública. Por ende, este diseño de banca pública no coadyuvaba a eliminar las barreras de entrada que sus clientes enfrentaban para acceder a los servicios de la banca privada. Ante esta deficiencia, se proponía la

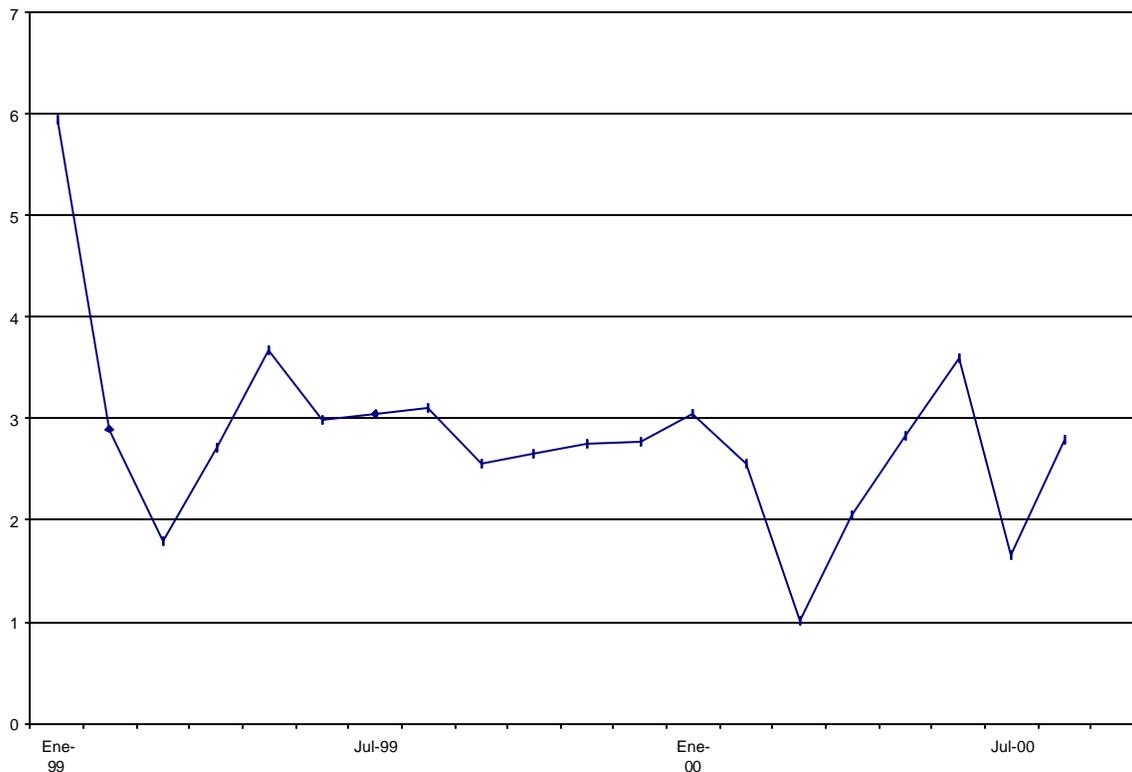
constitución de una banca pública de segundo piso –cuya principal labor sería subsidiar los costos de aprendizaje de la banca privada. Además de constituirse en mecanismo que posibilitará resolver los problemas de información, con este nuevo diseño Nacional Financiera transferiría los riesgos crediticios a la banca privada y por ende sus costos de operación podrían reducirse sustancialmente.

A este respecto, la evidencia que se presenta en el cuadro No. 6 es desalentadora. Como puede observarse, el porcentaje de la cartera -como agente no financiero- que se coloca como institución de segundo piso ha ido decayendo de manera paulatina. Esta evolución es resultado de una menor demanda de crédito por parte de los sectores productivos en razón de las altas tasas reales de interés que cobra la banca⁷ y a una pérdida de interés de la banca privada por canalizar dichos fondos. Este último resultado tiene por origen que el diferencial en el costo de fondeo de Nacional Financiera vis-a-vis el de la banca comercial esté en franco declive. Así, la mejor integración de éstos últimos a los mercados internacionales de capital ha provocado que sus costos de fondeo sean similares a los incurridos por Nacional Financiera. Sin embargo en los mercados domésticos esto no sucede: ante la imposibilidad de captar depósitos del público, el costo de fondeo es superior para Nacional Financiera. De esta manera, la ventaja comparativa de Nacional Financiera en la captación de fondos ha ido decayendo y por ende el interés de la banca comercial de utilizarlos⁸. Es en este contexto que debemos situar la intención reciente de esta institución de ofrecer servicios de garantías crediticias.

⁷ Entre 1989 y 1999, la banca comercial canalizó el 80% de la cartera de crédito de segundo piso al sector privado. El restante fue canalizado por instituciones no-bancarias.

⁸ Aunado a esto, en distintos momentos la institución de fomento trató de colocar fondos en la banca comercial pero imponiendo topes a las tasas de interés que éstas últimas podían cobrar. Esta restricción se convirtió en otro factor que seguramente explica la baja demanda por parte de la banca comercial de colocar este tipo de fondos.

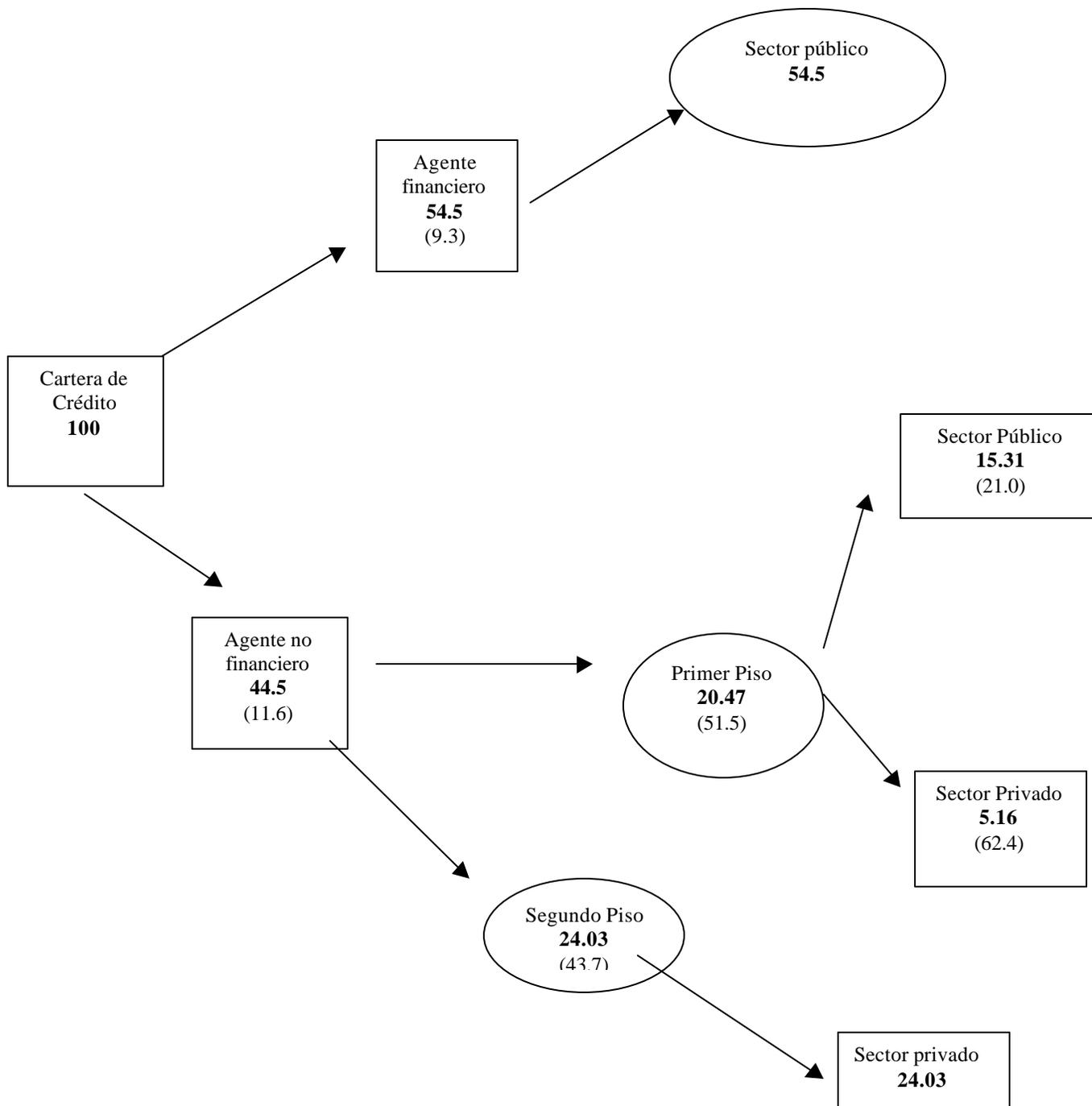
Gráfica No.2
Diferencial en Costos de Fondo: 1999-2000



Por último, si el objetivo final de la banca de desarrollo es canalizar créditos a sectores que siendo rentables no tienen acceso a créditos de la banca comercial, es importante analizar cual fue la experiencia en la canalización de fondos al sector privado. A este respecto, los datos del cuadro No.6 sugieren que Nacional Financiera es una institución que –como banca de desarrollo- destina una parte fundamental de su cartera crediticia al sector público.

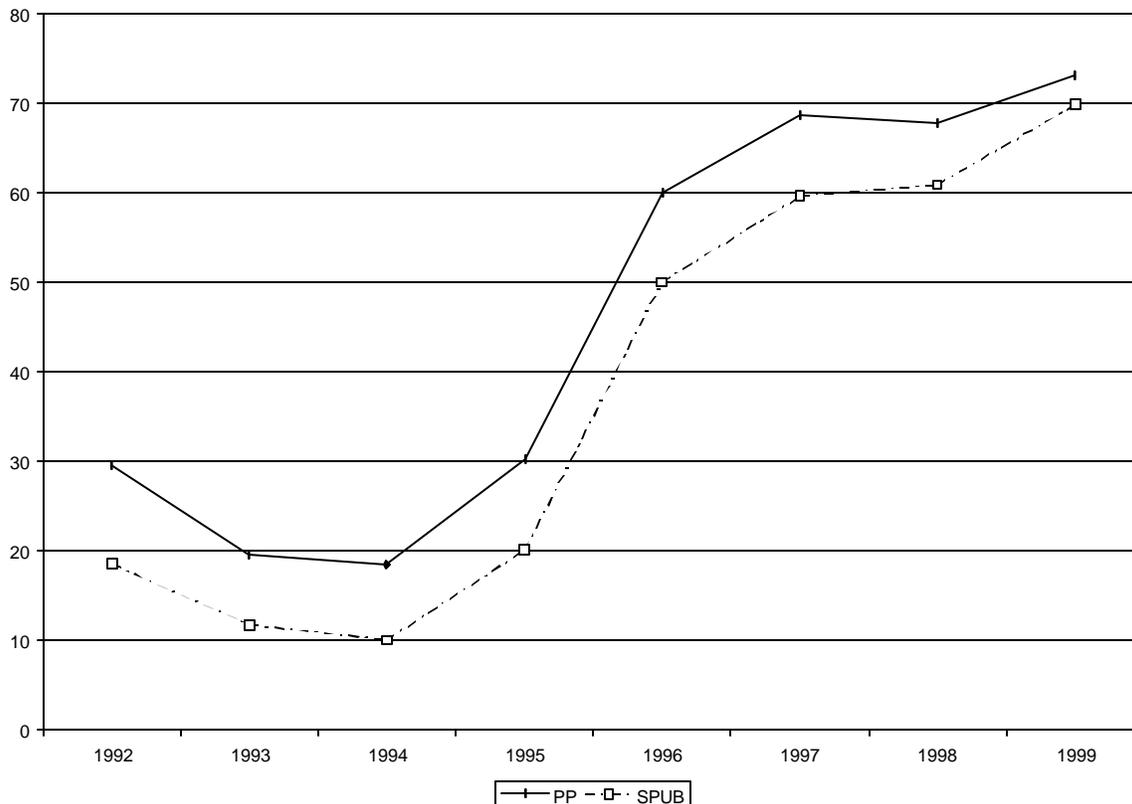
Gráfico No. 3

La Estructura de la Cartera Promedio de NAFIN durante el período 1992- 1999



Gráfica No. 4

Canales de Distribución del Crédito de NAFIN como ANF



Así, si tomamos los datos anuales de su portafolio y construimos una cartera promedio encontramos –como sugiere el gráfico No. 3- que de cada 100 pesos, aproximadamente 70 se dirigen a financiar actividades del sector público. Mas aún, aún si solo consideramos los créditos colocados como agente no financiero –que corresponden a 44.50- encontramos que un poco mas de 15 pesos se destina al sector público. La composición de la cartera crediticia sin embargo no ha sido estable a través del tiempo – como lo muestran los coeficientes de variabilidad (cuyas cifras están en paréntesis) - y en ese sentido, los promedios que en dicha gráfica se mencionan pudieran ser engañosos.

Asimismo, dicha gráfica muestra que como agente no-financiero del gobierno, Nacional Financiera destinó colocó montos similares como banca de primer y segundo piso. Si bien la participación como banca de primer piso es muy variable- como indica el coeficiente de variabilidad- la gráfica No.4 sugiere una clara e inobjetable tendencia: entre 1992 y 1999, Nacional Financiera –en pleno período de liberalización financiera- continuó siendo una institución de primer piso y cuyo principal cliente –sin considerar lo que canaliza como agente financiero del gobierno- era el sector público.

IV. Características del Crédito al Sector Privado

Dado que uno de los objetivos de NAFIN es canalizar crédito a empresas del sector privado que por motivos diversos no cuentan con un acceso apropiado a los servicios de la banca comercial, es crucial examinar como ha evolucionado la cartera de empresas atendidas por esta banca de desarrollo. Para ello, analizaremos la estructura de la cartera de segundo piso pues –como la gráfica No.3 sugiere- esta es la forma relevante bajo la cual el sector privado recibe fondos de Nacional Financiera. A este respecto, como el cuadro No. 7 muestra, el número de préstamos otorgados y su distribución sectorial ha presentado una gran varianza y un cambio marcado de tendencia en 1995. A pesar de estos vaivenes, en términos generales el sector mas favorecido –en términos del volumen de préstamos otorgados- fue el manufacturero. Ahora bien, mas allá de mencionar a que sectores pertenecen los principales beneficiarios de estos apoyos crediticios, es necesario examinar si el reordenamiento que tuvo la cartera crediticia durante la década de los noventa es consistente con una banca que busca apoyar el desarrollo económico.

Cuadro No. 7

Distribución del Volumen de Préstamos de segundo piso de NAFIN
datos para años selectos

	<i>1990</i>	<i>1993</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>
A. Manufacturas	<i>10,700</i>	<i>39,386</i>	<i>18,292</i>	<i>5,988</i>	<i>5,462</i>
Subsector alimentos	1,804	19,605	452	3,006	2,907
Subsector textiles	2,085	5,175	9,063	1,016	734
Subsector madera	954	2,026	121	187	134
Subsector papel	405	1,409	89	115	56
Subsector químicos	760	1,889	567	246	139
Subsector minerales	631	1,515	131	96	393
Subsector metálicas básicas	126	435	28	42	49
Subsector (maquinaria-equipo)	1,972	3,633	273	198	168
Subsector Otras manuf.	1,963	3,699	7,568	1,082	882
B. Comercio	<i>2,102</i>	<i>56,747</i>	<i>10,693</i>	<i>2,383</i>	<i>2,404</i>
C. Servicios	<i>813</i>	<i>27,634</i>	<i>7,872</i>	<i>1,784</i>	<i>1,417</i>
Volumen Total de Préstamos (A+B+C)	13,615	123,767	36,857	10,085	9,283

Si bien el concepto de desarrollo es difícil de medir, en el discurso oficial se asocia a este proceso con la creación de empleos y el aumento la masa salarial. En este sentido, una primera manera de acercarnos a evaluar si Nacional Financiera fomenta el empleo es a través de medir el impacto que los sectores atendidos por esta institución tienen sobre estas variables. Para tal fin, construiremos dos índices. El primer índice se define como $I_1 = \sum_i [\alpha_i (L_i / L_T)]$, donde α_i es la importancia relativa que tienen las empresas manufactureras del

ramo i que fueron atendidos respecto al total de empresas manufactureras que fueron atendidas. El segundo término mide la absorción relativa de empleo de la rama i respecto a la absorción de empleo del total de empresas manufactureras atendidas por Nacional Financiera. En este sentido, la evolución de este primer índice nos permitirá examinar si la orientación del crédito al sector manufacturero por parte de Nacional Financiera tiene una correspondencia con la generación de empleos. Ahora bien, en la medida que el empleo generado puede ser de baja productividad, también construiremos un índice que nos mida como evolucionó la masa salarial. Para tal fin, el segundo índice es $I_2 = \sum_i [\alpha_i (w_i L_i / w_T L_T)]$. Así, a través de la evolución de este índice se busca examinar si la orientación del crédito al sector manufacturero por parte de Nacional Financiera tiene una correspondencia con un aumento en la masa salarial.

En la medida que un proceso de desarrollo económico se fortalece y nutre del crecimiento, es también importante evaluar si los establecimientos manufactureros deudores de la banca de desarrollo contribuyen a dicho crecimiento. Para tal fin, se construyeron dos índices. El primero, denotado por I_3 , busca examinar si el crédito de NAFIN se ha orientado a sectores que contribuyan en términos relativos a un mayor valor agregado. Para ello, $I_3 = \sum_i [\alpha_i (VA_i / VA_T)]$, donde el segundo término mide la participación relativa del subsector i dentro del valor agregado total de las empresas manufactureras atendidas por Nacional Financiera. Así, un aumento en dicho índice implicaría que la composición de la cartera de clientes de Nacional Financiera ha sido hacia sectores más productivos. Finalmente, el cuarto índice (I_4) busca medir hasta que punto la reestructuración de la cartera de clientes fue hacia sectores que generaban una mayor formación de capital. Para ello, definimos $I_4 = \sum_i [\alpha_i (FK_i / FK_T)]$, donde el segundo

término mide la participación en la formación de capital de las empresas del subsector i atendidas por NAFIN respecto al total de la formación de capital que crean las empresas del sector manufacturero que son atendidas por esta banca de desarrollo.

Para la construcción de dichos indicadores se utilizaron los datos contenidos en los censos económicos nacionales de 1988, 1993 y 1998 que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática realizó así como los datos relevantes de la cartera crediticia de Nacional Financiera. Con base a dicha información se hallaron los valores para tres puntos en el tiempo de los índices antes descritos.

Cuadro No.8

Indices de Desarrollo de la cartera de crédito

	1988	1993	1998
Indice No.1 (ponderado por empleo)	0.1405	0.1716	0.1509
Indice No.2 (ponderado por salarios)	0.1312	0.1489	0.1261
Indice No.3 (ponderado por valor agregado)	0.1291	0.1779	0.1424
Indice No.4 (ponderado por la formación bruta de capital)	0.1018	0.1549	0.1011

Como puede desprenderse del cuadro anterior, entre 1988 y 1993 la estructura de clientes de Nacional Financiera contribuía a los procesos de desarrollo y crecimiento económico: todos los índices presentan avances sustanciales. Sin embargo, entre 1993 y 1998 estos avances se detienen; siendo particularmente agudas las caídas en los índices que reflejan la generación de empleos y salarios. Esto, conjuntado con la drástica reducción

que sufrió la cartera de clientes de esta institución –como se desprende del cuadro No. 5- muestra la pérdida de importancia que tuvo Nacional Financiera como entidad encargada de promover el desarrollo económico.

Si bien no contamos aún con información desagregada por tipo de instituciones financieras, los datos del cuadro No.9 sugieren que la reducción en estos indicadores de desarrollo coincide con una importante reducción en la participación de las uniones de crédito como canalizadoras de los fondos de Nacional Financiera. Consistente con lo anterior, tenemos una reducción significativa en el valor de cartera que se dirigía a microempresas.

Cuadro No.9

Características Básicas de los Fondos de Segundo Piso de Nacional Financiera

	1989	1990	1993	1994	1995	1998	1999	2000
Volumen de préstamos								
• Porcentaje canalizado por no-bancos	13.2	19.5	40.7	46.3	53.7	23.3	22.5	18.9
• Porcentaje canalizado por Uniones de crédito	4.6	7.0	15.9	26.2	30.6	4.0	3.4	2.2
• Porcentaje canalizado a Microempresas	54.6	54.3	70.1	70.4	78.4	61.0	67.7	67.3
Valor de los préstamos								
• Porcentaje canalizado por no-bancos	3.1	13.0	33.2	27.7	13.5	18.9	24.9	31.3
• Porcentaje canalizado por Uniones de crédito	2.1	4.5	16.3	16.3	9.9	2.0	2.3	1.8
• Porcentaje canalizado a Microempresas	9.1	11.9	19.9	18.7	7.0	5.5	29.0	29.6

Ante el objetivo expreso de financiar a las microempresas por medio de operaciones de segundo piso, la autoridad descuidó el marco regulatorio y de supervisión de las entidades financieras que participaban en dichas operaciones. En especial se prestó poca atención a las operaciones a las uniones de crédito. Ello obedecía de manera fundamental a la conjunción de tres factores. Primero, una vez reprivatizada la banca comercial, ésta empieza a expandirse en 1993 y ante lo cual la Comisión Nacional de Banca y Valores –la entidad reguladora y supervisora del sistema financiero- se vio desbordada en sus funciones. Junto a ello, la presencia de un gran número de nuevas entidades no bancarias que en su totalidad conformaban un muy pequeño nivel de activos condujo a la autoridad a no impulsar un marco regulatorio apropiado para estas entidades. Finalmente, como tercer factor está el político. En la medida que era del interés de la autoridad gubernamental el canalizar fondos crediticios a la microempresa por medio de operaciones de segundo piso, la generación de uniones de crédito y otras entidades no bancarias resultaban un activo para la política gubernamental. En el núcleo de estos tres factores estaba el poco interés que manifestaba la banca comercial de participar canalizando los fondos de Nacional Financiera.

Tanto la laxitud en las medidas de regulación y supervisión como la política crediticia expansiva de Nacional Financiera permitieron un importante auge en el número de entidades no bancarias que se dedicaban a financiar los requerimientos de sectores urbanos de bajos ingresos que no eran clientes de la banca comercial. Sin embargo, los mismos factores que condujeron al auge de estas entidades no bancarias fueron las que ocasionaron que en el umbral de la crisis cambiaria de 1995, muchas de éstas quebraran.

La actual situación del sistema bancario mexicano y la ideología política imperante permite presagiar que la banca de desarrollo seguirá jugando un rol importante como canalizador de recursos. Dadas las estructuras relativas de costos, nos atrevemos a presagiar que en el caso específico de Nacional Financiera, ésta se verá cada vez más inclinada a ofrecer préstamos de segundo piso a entidades no bancarias y a ofrecer garantías crediticias a la banca comercial. Ante ello, se vuelve necesario contar con un estricto marco regulatorio y supervisor de las entidades no bancarias que –entre otros aspectos– ayude a combatir los problemas de riesgo moral que puedan surgir como respuesta a la presencia de líneas de fondeo que esta banca de desarrollo pueda ofrecer a las entidades antes mencionadas. Por otro lado, respecto a las garantías crediticias, es necesario enfatizar que este tipo de programas puede incentivar a la banca a imponer mayores tasas de interés y por ende mayores riesgos crediticios. En la medida que se busca un sistema estable de fondeo, será necesario examinar las propiedades de distintas estructuras de contrato a fin de evaluar cual de éstos puede generar mayores desincentivos a la toma de riesgos por tasa de interés y que permita maximizar la colaboración de la banca privada en la colocación de dichas garantías.

V. Conclusiones

A diferencia de otros países de la región, en México coexiste un proceso de liberalización financiera con la presencia de una banca de desarrollo que se caracteriza por ser un importante actor tanto en el mercado de captación como de préstamos. Tal coexistencia obedece a la presunción de la autoridad de que ante la posibilidad de que importantes sectores productivos no cuenten con acceso a los servicios de la banca comercial, es factible la posibilidad de que la alteración de los precios relativos –fruto de la

política económica seguida- pueda conllevar una asignación subóptima de los recursos. Si bien la presencia de esta banca de desarrollo era considerada como vital para el desarrollo económico, se planteaba a fines de la década de los ochenta la necesidad de llevar a cabo profundas reformas en su accionar.

Haciendo uso de datos de Nacional Financiera –la principal banca de desarrollo del país-, mostramos que no ha habido grandes cambios en el accionar de ésta última a lo largo de la última década. Así, entre 1992 y 1999 este banco –contrario a las declaraciones de las distintas administraciones gubernamentales y del Banco Interamericano de Desarrollo continuó siendo una institución de primer piso y cuyo principal cliente –sin considerar lo que canaliza como agente financiero del gobierno- era el sector público.

En este sentido, todo indica que el accionar de Nacional Financiera no coadyuva a la solución permanente de los problemas de acceso al que enfrentan diversos sectores productivos del país. Así en la medida que sigue siendo principalmente una banca de primer piso, no existen mecanismos adecuados que permitan a la banca comercial conocer la rentabilidad de prestar a sectores hoy atendidos por esta banca de desarrollo. En buena medida, el menor dinamismo de la cartera de segundo piso obedece al menor diferencial que existe entre el costo de fondeo de Nacional Financiera y el de la banca comercial. Así, la mejor integración de estos últimos a los mercados internacionales de capital ha provocado que sus costos de fondeo sean similares a los incurridos por Nacional Financiera. Sin embargo, en los mercados domésticos ello no sucede: ante la imposibilidad de captar depósitos del público, el costo de fondeo es superior para esta banca de desarrollo. De esta manera, la ventaja comparativa de Nacional Financiera en la captación de fondos ha ido decayendo y por ende el interés de la banca comercial de utilizarlos. Esto abre un reto para la operación de esta institución de fomento e implica a futuro la posible

existencia de productos diferenciados: garantías crediticias para la banca comercial y canalización de fondos hacia instituciones no-bancarias reguladas (uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamos y otras instituciones de fomento).

Además de lo anterior, se muestra que la estructura de clientes del sector manufacturero de Nacional Financiero es de tal naturaleza que su contribución al desarrollo y crecimiento económico ha presentado una sensible baja desde 1993. En la medida que los indicadores de desarrollo y crecimiento aquí utilizados solo se fijan en la estructura de clientes de esta institución, el resultado antes señalado no es fruto de la significativa reducción en el número de clientes de Nacional Financiera desde 1995. Es nuestra hipótesis que tal resultado es fruto de la significativa merma que a partir de esos años sufrió la participación de las uniones de crédito como instituciones que canalizaban los fondos de Nacional Financiera. Consistente con lo anterior, tenemos además una reducción significativa en el valor de cartera que se dirigía a microempresas.

En la medida que todo parece indicar que la participación de Nacional Financiera en los mercados de ahorro y préstamos no se verá disminuida, el presente trabajo busca arrojar algunas luces acerca de cuál es su verdadero impacto en el sector manufacturero y hasta que punto ésta contribuye a minimizar los problemas de acceso a servicios bancarios que enfrentan sus clientes. Las cifras mostradas parecen sugerir que la labor realizada deja mucho que desear en cuanto al alcance de sus objetivos.

BIBLIOGRAFIA

Aspe, P. El Camino de la Transformación Económica. Fondo de Cultura Económica, 1993.

Armendáriz, B. (1999), “Development banking”. Journal of Development Economics.

Cotler, P. (1995), “Rebates as a mechanism to induce the entry of banks into new markets”. Journal of Development Economics.

Iglesias, E. (1999), “La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio: visión desde los organismos multilaterales de Crédito”. El Mercado de Valores.

Nacional Financiera, La Economía Mexicana en Cifras, diversos años.

Nacional Financiera, Informe de Actividades, diversos años.

Ortiz Mena, A. (1998), El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. Fondo de Cultura Económica.

Seibel, H. (2000), “Bancos de desarrollo agrícola, ¿cerrarlos o reformarlos?”. Finanzas y Desarrollo.