Spink, Peter, Clemente, Roberta e Keppke, Rosane. 1999, *Governo local no Brasil: velhos mitos e novos processos.* Revistqa de Administração – USP. 34, 1, 61-69.

Spink, Peter. 2000, The rights approach to local public management: the experience from Brazil. *RAE – Revista de Administração de Empresas,* jul./set., p. 45-65.

http://inovando.fgvsp.br

http://www.ibge.gov.br

(www.web-brazil.com/gestaolocal).

Alberto Huidobro Ortega[1]

Bancomext y Nafin:
Objetivo y estrategia para la banca de desarrollo mexicana.[2]

PRESENTACIÓN

David Arellano Gault

En esta ocasión, el dossier de la revista presenta el estudio que realizó Alberto Huidobro Ortega, funcionario del Banco de México, respecto de un tema de mucha importancia en el debate y la discusión de la banca de desarrollo en el país. Con la probable fusión de Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior, en apariencia podría concluir un complejo proceso de integración racional de esfuerzos en este sector de la economía nacional. Sin embargo, como nos recuerda el autor del dossier, en realidad el proceso apenas inicia, pues las variables organizacionales, económicas y administrativas de una integración de este tipo requieren ser discutidas y debatidas con mayor precisión. El debate no puede quedarse exclusivamente en la fusión, sino tiene que abarcar el debate respecto a la misión, la estructura política, de rendición de cuentas y de gestión organizacional de un la banca de desarrollo en el país.

[1] Investigador Financiero en Jefe Banco de México. Avenida 5 de mayo No. 1, piso 6, Edificio Guardiola, Colonia Centro, CP. 06059, México, Distrito Federal, México. Teléfonos 52372158, 52372230. email: ahuidobr@banxico.org.mx. Las opiniones y posibles errores contenidos en el documento son responsabilidad única del autor y no deben atribuirse a la institución para la que trabaja. Se agradecen los valiosos comentarios de Javier Cárdenas Rioseco, Alejandro Rodríguez Arana y Alfonso Guerra de Luna".

[2] Artículo recibido el 2 de octubre de 2003 y aceptado el 13 de octubre de 2003.

Esperamos con este dossier que los lectores encuentren una vez más en Gestión y Política Pública una fuente importante de recursos de información y análisis de temas de fondo y de coyuntura en el debate nacional.

INTRODUCCIÓN

A lo largo del año 2003 ha resurgido el tema de una posible reforma de la banca de desarrollo mexicana. El asunto ha sido rescatado fundamentalmente con notas periodísticas que señalan que el Gobierno Federal se propone llevar a cabo una fusión entre el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y Nacional Financiera (NAFIN). Es posible que tal resurgimiento haya sido motivado por el hecho de que el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2002-2006 (PRONAFIDE) plantea un "redimensionamiento del sistema financiero de fomento".[3]

Esta circunstancia abre la oportunidad de reflexionar sobre diversos aspectos que deberían ser tomados en consideración como parte de un proyecto reformador de las instituciones de banca de desarrollo. Al final, lo más importante debe ser el lograr una mayor eficiencia en la operación de la banca de fomento y un mejor cumplimiento de su función como instrumento gubernamental para apoyar la estrategia económica del país, en particular en lo que toca al financiamiento de las empresas de menor tamaño y de los mexicanos que se ubican en las escalas más bajas de ingreso.

De ahí que el presente documento se proponga aportar algunos elementos y propuestas, que podrían formar parte del catálogo de aspectos a incorporar como parte de la ya mencionada intención de reforma de la banca de desarrollo (BD). La primera sección se propone elaborar un diagnóstico, basado en algunos hechos estilizados, a fin de identificar la problemática crediticia que enfrentan las pequeñas empresas. Con base en dicho diagnóstico, la segunda sección propone diversas líneas estratégicas que deben formar parte de una reforma integral de la BD y se concluye con algunas reflexiones finales.

[3] Véase DOF (2002b, 207).

I. DIAGNÓSTICO

I. LAS PEQUEÑAS EMPRESAS ENCUENTRAN MAYOR DIFICULTAD PARA OBTENER CRÉDITO BANCARIO

Desde hace años, un problema que ha afectado negativamente a las empresas mexicanas de menor tamaño es la dificultad que encuentran para ingresar al circuito del financiamiento bancario privado.[4] De hecho, con base en cifras que corresponden al periodo de la administración del presidente Vicente Fox,[5] la dificultad de acceso al financiamiento de la banca privada, tanto nacional como extranjera, muestra una clara relación inversa con respecto al tamaño de la empresa.

Quizás a eso se deba que las empresas chicas y medianas, así como las no exportadoras, son las que han recurrido en mayor medida al financiamiento a través de sus proveedores.[6]

II. LA BD NO PARECE ESPECIALIZARSE O ATENDER MAYORITARIAMENTE A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS

Sorprendentemente, la Encuesta revela, primero, que el porcentaje de empresas chicas y medianas que reciben crédito de la banca comercial, es más de seis veces superior al de las que reciben financiamiento de la BD.[7] Segundo, que si bien un

[4] Esa problemática ya había sido señalada en Huidobro (1999,1).

[5] Las cifras anotadas en esta sección se basan en Banco de México, "Resultados de la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio" (la Encuesta).

[6] La Encuesta clasifica a las empresas a partir de sus ventas en el año de 1997. Así, las chicas son aquéllas con ventas de entre 1 y 100 millones de pesos; las medianas tuvieron ventas de entre 101 y 500 millones, las grandes entre 501 y 5,000 millones, y las AAA más de 5,000 millones de pesos.

[7] Cabe señalar que, de acuerdo con la información disponible a junio de 2003, el saldo del financiamiento total al sector privado por parte de la banca comercial equivale aproximadamente a 5.5 veces el otorgado por la BD (927,574.6 contra 169,856.7 millones, respectivamente). Además, a la misma fecha, el saldo de la cartera de crédito de la BD al sector privado no llega al 20% del total de su cartera vigente. De ahí que las opiniones recogidas por la Encuesta parezcan bastante consistentes con otros indicadores y no luzcan distorsionadas por la presencia de recursos canalizados a través de programas de crédito de segundo piso de la BD.

mayor porcentaje de empresas chicas manifiesta tener mayor acceso al crédito de la BD, dicho porcentaje no es mucho más alto que el observado entre los distintos tipos de empresas. Aún más, el porcentaje de empresas exportadoras, que normalmente no son las más pequeñas, que declaró recibir financiamiento de la BD, es casi tres veces correspondiente a las empresas no exportadoras.

III. Cuando las empresas pequeñas reciben crédito bancario, éste es fundamentalmente de corto plazo, lo que contribuye a que inviertan relativamente menos que las grandes

En cuanto al destino de los créditos bancarios, las empresas chicas, medianas y las no exportadoras son las que más los destinan a financiar su capital de trabajo. A este respecto, es curioso notar que las empresas más pequeñas y las no exportadoras son las que más financiamiento otorgan, fundamentalmente a sus clientes. De ahí que surja la posibilidad de que, en parte, tal financiamiento sea simplemente un medio para "aguantar", en el corto plazo, a su cartera de clientes.[8] Además, si bien no es muy grande la diferencia entre tipos de empresas, es preocupante que las más pequeñas sean las que menos dedican los créditos a llevar a cabo proyectos de inversión. Por tanto, tal parece que el crédito bancario sirve más para permitirles sobrevivir, que para modernizarse, crecer y desarrollarse.

[8] Nótese también que, aunque las empresas de mayor tamaño tienden a otorgar menos financiamiento a sus clientes, cuando lo hacen otorgan mayores plazos que las pequeñas.

RUBROS SELECCIONADOS DE LA EVALUACIÓN DEL MERCADO CREDITICIO EN MÉXICO (CIFRAS PROMEDIO PARA EL PERIODO DICIEMBRE DE 2000 – JUNIO DE 2003)

	Empresas					
	Chicas	Medianas	Grandes	AAA	Exportadoras	No Exportadoras
Fuentes de financiamiento						
Proveedores	63.3	56.4	45.0	30.5	52.1	58.7
Bancos comerciales	16.3	20.6	23.5	32.3	21.0	19.5
Bancos extranjeros	1.6	3.2	9.3	16.4	6.0	2.9
Bancos de desarrollo	2.6	1.8	2.5	1.9	3.2	1.1
Destino del crédito bancario						
Capital de trabajo	67.0	67.6	54.3	56.6	60.2	65.9
Reestructuración de pasivos	12.6	10.9	15.3	16.1	14.7	10.6
Inversión	12.0	12.4	15.0	12.9	12.9	13.2
Motivo de no utilizar crédito bancario						
Altas tasas	26.5	28.8	28.3	23.9	27.2	27.9
Incertidumbre económica	19.7	21.7	21.6	26.9	20.8	21.0
Renuencia de los bancos	19.2	13.8	14.1	15.6	17.1	16.1
Rechazo de solicitudes	10.6	7.3	5.2	4.8	8.2	8.8
Otorgaron financiamiento a:						
Clientes	82.8	76.4	75.0	57.6	75.9	80.6
Proveedores	10.2	11.1	8.0	10.4	12.8	6.6
Clientes (plazo en días)	51.1	51.9	63.2	63.6	46.8	63.0
Proveedores (plazo en días)	36.9	49.7	44.4	42.1	42.7	43.5

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Encuesta.

IV. La administración de las pequeñas empresas es menos sofisticada e informada

De acuerdo con los datos disponibles, un menor porcentaje de las empresas chicas, medianas y no exportadoras dedican los créditos bancarios a llevar a cabo reestructuraciones de sus pasivos, lo que revela una menor ingeniería financiera en la administración de dichas empresas. Por otra parte, al decidir tomar un crédito bancario, la incertidumbre respecto a la situación económica parece tener una importancia creciente mientras más grande sea la empresa, lo que podría significar

que las empresas de mayor tamaño cuentan con mayor información en la toma de sus decisiones.

V. El nivel de las tasas de interés no daña más, ni de forma especial, a las pequeñas empresas

De acuerdo con las respuestas capturadas por la Encuesta, el nivel de las tasas de interés desalienta, prácticamente por igual, a todo tipo de empresas a la hora de decidir no tomar un crédito bancario. Inclusive, las empresas AAA asignan, proporcionalmente, menor relevancia al costo del crédito, aunque quizás ello responda a su mayor capacidad para fondearse por sí mismas en el mercado.

VI. Las pequeñas empresas enfrentan una mayor renuencia de parte de los bancos

La Encuesta muestra que la mayor incidencia de actitud renuente de parte de la banca para otorgar financiamiento afecta a las empresas chicas. Sorprende, no obstante, que tal renuencia, aunque en menor medida que a las chicas, afecta prácticamente con la misma severidad a las empresas medianas y grandes. También llama la atención que las empresas AAA se vean más afectadas por este motivo que las medianas y grandes.[9]

VII. Las pequeñas empresas enfrentan más rechazos a sus solicitudes de crédito

La Encuesta da cuenta de una clara relación inversa entre tamaño de empresa y rechazo de solicitudes de crédito. Inclusive, es notorio que las empresas no exportadoras se encuentran más expuestas a rechazo que las exportadoras.

[9] Ese mismo fenómeno se observa al comparar empresas exportadoras y no exportadoras. Sin embargo, se puede conjeturar que, en realidad, las empresas AAA y las exportadoras enfrentan la renuencia de los bancos para aceptar financiarlas al mismo costo que el que ellas consiguen en fuentes alternas, como la emisión de papel.

De este breve diagnóstico se puede concluir que:

1) El mayor problema que enfrentan las pequeñas empresas del país es su dificultad para obtener crédito bancario privado.
2) Dicho problema es más grave en términos de la renuencia y rechazo de la banca, que del costo del financiamiento.
3) Cuando reciben financiamiento bancario, las pequeñas empresas lo dedican fundamentalmente a satisfacer sus necesidades más apremiantes de corto plazo, en vez de utilizarlo para invertir, modernizarse y crecer.
4) La pequeña empresa requiere de elevar sus capacidades administrativas, de análisis y de manejo financiero para poder competir y hacer frente a su entorno.
5) Que la BD parece no estar apoyando prioritariamente a las pequeñas empresas y cuando lo hace, no parece estarla apoyando en resolver los problemas señalados.

En lo que toca a los obstáculos para obtener financiamiento bancario, se han identificado lo siguientes problemas para la pequeña y nueva empresa:

a) *Falta de Información.* Los intermediarios financieros privados se muestran reacios para otorgar financiamiento a las pequeñas y a las nuevas empresas debido, en buena medida, a la falta de información sobre su calidad crediticia. Además, perciben elevado el costo de generar la información necesaria para analizar las solicitudes de numerosos y geográficamente dispersos agentes económicos.
b) *Elevados costos relativos.* Independientemente del ya mencionado costo de información, es sabido que los costos fijos de análisis y administración pesan más en los montos de crédito que solicitan las pequeñas empresas, que en las sumas para empresas de mayor tamaño. Es tal el peso de esos mayores costos relativos que, en ocasiones, hace inviables los proyectos de las empresas más pequeñas. Ello introduce incentivos para canalizar el crédito preferentemente en favor de las empresas grandes.

c) *Garantías insuficientes.* También se ha detectado que, en ocasiones, las empresas pequeñas o nuevas, con proyectos viables, no obtienen financiamiento por carecer de garantías suficientes a juicio de los prestamistas privados.

d) *Necesidad de asistencia y capacitación.* Existen deficiencias por parte de la pequeña empresa en cuanto a su gestión administrativa, análisis financiero y su capacidad para identificar, preparar y presentar proyectos productivos, lo que se traduce en limitadas oportunidades de obtener financiamiento.

e) *Insuficiente infraestructura legal y administrativa.* De manera más general, en México prevalece la necesidad de contar con una infraestructura moderna y adecuada, desde el punto de vista legal y administrativo, para la eficaz defensa de los derechos de propiedad, sin la cual se genera incertidumbre jurídica y limita el financiamiento bancario y no bancario.

Si bien algunos de los problemas mencionados incluyen aspectos fuera del ámbito de la BD, es posible que las instituciones de fomento contribuyan a aminorar sus efectos negativos e inclusive realicen acciones que faciliten su erradicación. Por tanto, la BD debería orientarse a reducir la desventaja relativa de las pequeñas empresas en su acceso a los mercados financieros formales; a disminuir los costos de transacción asociados con las operaciones crediticias de menor monto; a diseñar y promover instrumentos financieros que ayuden a los pequeños productores a desarrollarse y competir por sí mismos en el mercado, y a subsanar posibles fallas existentes en el mercado de crédito. Estas funciones deberán desarrollarse bajo la óptica de que la acción de la BD debe ser eficiente, temporal y complementaria, no sustituta, de los esfuerzos que realicen los intermediarios financieros privados y por los propios productores.[10] En la estrategia que se propone a continuación se señala la forma en que la BD podría contribuir a resolver la problemática descrita.

[10] Esta misión es aplicable al financiamiento de actividades productivas. Por lo tanto, debe distinguirse entre los sujetos que no tienen acceso al crédito por los problemas anotados en esta sección, de aquéllos cuya actividad no es financiable, por ningún tipo de institución financiera, por carecer de potencial de desarrollo productivo, y que deben ser atendidos por esquemas alternativos al crédito, tales como los subsidios directos.

II. ESTRATEGIA PARA LA BANCA DE DESARROLLO

El actual escenario económico de México se caracteriza por la apertura a los flujos comerciales y financieros internacionales, circunstancia que si bien abre la posibilidad de incursionar en nuevos mercados del exterior, también exige una mayor productividad y competitividad de la producción nacional para mantenerse en su propio mercado.

Ante ello, la mejor respuesta que puede ofrecer el gobierno para apoyar a las pequeñas empresas es, en vez de protegerlas de la competencia, apoyarlas en su desarrollo y fortalecimiento para que por sí mismas sean capaces de producir, obtener financiamiento y crecer en dicho entorno. Dos elementos esenciales en tal propósito son, por un lado, ayudar a las empresas mexicanas a incorporar innovaciones tecnológicas en sus procesos productivos, de manera que puedan producir en condiciones similares a las que tienen a su disposición sus competidores extranjeros. En segundo lugar, evitar que los costos de la acción pública superen sus beneficios debido a ineficiencia administrativa, prácticas que conduzcan al clientelismo y abuso o redundancia en el apoyo ofrecido.

Cabe recordar que hasta hace algunos años, la BD estuvo orientada a financiar segmentos de mercado y actividades consideradas *prioritarias,* en el contexto de una economía cerrada y un sistema financiero con poca penetración, altamente regulado y un bajo nivel de eficiencia. En este entorno, se privilegió el uso de instrumentos de crédito con tasas de interés subsidiadas.

Lamentablemente, la mayor parte de esos créditos se concentró en el financiamiento de empresas del sector público y de grandes empresas, sin que la actuación del gobierno como prestamista lograra incorporar un número importante de pequeñas empresas al mercado de crédito.[11] Inclusive, es posible que la actuación de la BD en primer piso, más que contribuir a que un mayor número de sujetos se incorporaran al crédito privado, en muchos casos haya

[11] Banco Mundial (2001, 10) señala que en los países en desarrollo, los bancos estatales tienden a colocar el crédito en empresas estatales.

inhibido ese desarrollo al actuar como sustituto.[12] Lo anterior generó incentivos para concentrar el crédito en sujetos considerados de bajo riesgo que, de cualquier forma, hubieran recibido financiamiento bancario. En ese sentido, el subsidio implícito fue capturado por sujetos a los cuales, en principio, no se pretendía beneficiar, excluyendo a aquellos que no tenían acceso al mercado de crédito.[13]

Por otra parte, las instituciones de fomento han sido tradicionalmente utilizadas como instrumentos gubernamentales para atender una amplia gama de propósitos que van desde su legítima función de canalizar recursos a sujetos y actividades objeto de apoyo financiero preferencial, hasta apoyar acciones con fines completamente ajenos a su responsabilidad esencial como bancos.

Al respecto, es importante notar que una BD con demasiadas cosas qué hacer probablemente no pueda hacer bien ninguna o, lo que es peor, por distraerse con objetivos que no le son propios, se vea impedida para cumplir cabalmente con las responsabilidades que sí le competen.

Por ello se considera necesario elaborar una estrategia de largo plazo que contemple como líneas generales:

- La definición clara de un objetivo fundamental para la BD,[14]
- La reorientación de las actividades de la BD para ajustarlas a las condiciones prevalecientes en el mercado de crédito.
- El establecimiento de criterios para monitorear, evaluar, premiar y, en su caso, castigar, la eficiencia o ineficiencia en el cumplimiento de su objetivo.
- La revisión de la estructura institucional de la BD a fin de elevar su eficiencia y evitar duplicidad de funciones.
- Separar por completo la presencia de subsidios en la operación de la BD, y
- Actualizar el marco legal y regulatorio que le es aplicable.

[12] Esta posibilidad es teóricamente demostrada por Armendáriz (1999, 93-95). De hecho, algunas instituciones llegaron a financiar a sujetos que, dada la inviabilidad financiera de sus proyectos, requerían, en todo caso, apoyo gubernamental vía subsidios y no a través del crédito.

[13] La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2002, 179) señala el mismo problema.

[14] Una referencia para avanzar en esta definición la constituye la Ley del Banco de México, que asigna al Banco Central un solo objetivo: mantener la estabilidad y poder adquisitivo de la moneda.

A continuación se presentan diversas sugerencias orientadas a detallar cada una de estas líneas estratégicas.

II.A. OBJETIVO DE LA BANCA DE DESARROLLO

Se propone adoptar como objetivo fundamental para la BD el facilitar a individuos y empresas, con proyectos financieramente viables, el acceso a las fuentes privadas de crédito cuando por sí mismos no sean capaces de obtenerlo debido a lo reducido de su ingreso, escala de operaciones o por carecer de historiales de crédito.[15]

Así, la BD debe apoyar a sujetos en cualquier actividad, no sólo en aquellos sectores considerados como "prioritarios" o "estratégicos", para convertirlos en clientes permanentes de las fuentes privadas de financiamiento, preferentemente de la banca comercial.[16] Cabe decir que el PRONAFIDE definió un objetivo similar para la BD. Sin embargo, dejó de lado la necesidad de: 1) Referirla a agentes económicos con "proyectos financieramente viables" y, b) Obligar a convertir a dichos agentes económicos en clientes permanentes de las fuentes privadas de financiamiento.[17]

Nótese que la misión propuesta resulta especialmente relevante para las micro y pequeñas empresas, los pequeños productores rurales y la población demandante de vivienda de interés social. Así, la banca de desarrollo actuaría como facilitador para compensar y reducir la desventaja relativa de las pequeñas empresas en su acceso a los mercados financieros, ayudándoles a obtener el financiamiento que les permita desarrollarse y competir por sí mismas en el mercado.[18]

[15] Esta propuesta de objetivo fue presentada originalmente en Huidobro (2000, 69-70).

[16] Este criterio es aplicado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) de Chile. Véase Hempel (1999, 3).

[17] Véase DOF (2002b, 208).

[18] Para una visión similar véase OCDE (2002, 104-105).

II.B. REORIENTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA BD

En el pasado, las necesidades de desarrollo de la economía mexicana marcaban prioridades y sectores específicos que se consideró que requerían atención especial por parte del gobierno federal, lo que condujo a la creación de un gran número de bancos y fideicomisos de fomento especializados en tales sectores. Además, la casi inexistencia de un sistema financiero privado, y la escasa presencia de competencia en el mercado de crédito dieron pie a la amplia utilización del subsidio financiero implícito en las tasas de interés que ofrecía la BD para impulsar actividades y regiones que no se habían incorporado a la dinámica económica del país.

Hoy, sin embargo, a pesar de que persisten segmentos de la población, regiones y actividades que continúan en situación de desventaja y siguen siendo particularmente sensibles y, por tanto, requieren del apoyo gubernamental para su fortalecimiento, la misión de la BD como proveedora destacada de créditos subsidiados ha disminuido de manera importante.[19] De hecho, es probable que una de las causas de la pérdida de competitividad de los recursos de la BD, sea la existencia de subsidios cruzados generados por la realización de actividades que no corresponden estrictamente a sus labores bancarias.

Lo anterior no significa desconocer la necesidad de otorgar subsidios a sectores de actividad particularmente sensibles, como puede ser el caso de la producción en el campo. Simplemente significa que su canal de distribución debe ser distinto a la BD. En concreto, es deseable que la derrama de subsidios hacia aquellas actividades que los requieren sea realizada por entidades o dependencias públicas diferentes a los bancos de fomento, y que su operación se ajuste a los principios generales de temporalidad, transparencia y entrega al frente. Tales principios resultan particularmente importantes en los subsidios destinados al desarrollo del sector agropecuario y rural, a los proyectos de vivienda de interés social y a la promoción de exportaciones.

[19] Véase el diagnóstico presentado al inicio de este documento.

Por otra parte, es importante mencionar que el proceso de internacionalización de la banca comercial le permite captar recursos en condiciones cada vez más favorables en cuanto a costo y plazo, restando competitividad a los recursos de primer y segundo piso de la BD.

Es por ello que se considera indispensable que la BD reoriente sus actividades ajustando sus instrumentos financieros conforme a las nuevas condiciones imperantes en el mercado de crédito, y evite que continúe la pérdida de competitividad de sus productos. En particular, la BD debería trabajar en:

1) Recopilar, sistematizar y propagar la información relevante para el desarrollo del mercado de crédito.
2) Revisar, fortalecer y mejorar el diseño y operación de sus programas de garantías de crédito.
3) Aprovechar la ventaja relativa de tener acceso a recursos financieros de largo plazo.
4) Explorar y, en su caso, poner en marcha esquemas novedosos de financiamiento.

Información del mercado de crédito

La BD puede contribuir a reducir los costos de transacción y a subsanar posibles fallas existentes en el mercado de crédito mediante la difusión de información. En consecuencia, debería participar de manera destacada en las tareas de recopilación, sistematización y propagación de información útil para el desarrollo de actividades bancarias y crediticias, entre la que se encuentra no sólo la relativa a la calidad de los demandantes de crédito, sino también la que se refiere a los costos de originación, administración, etc., de créditos en sectores y regiones no atendidas por los intermediarios financieros privados.[20]

[20] Esta labor fue inicialmente propuesta en Huidobro (2000, 70). Banco Mundial (2002, 1-96) refiere continua y enfáticamente el poder de la disponibilidad e intercambio de información para abatir los costos de transacción y las fallas de los mercados.

Es importante señalar que esta labor no tiene porqué necesariamente realizarse en forma gratuita ya que la BD podría diseñar mecanismos de difusión cuyo costo sea cubierto por los agentes económicos interesados, pero imposibilitados por allegársela o generarla por sí mismos. Inclusive, la BD podría convertirse en una especie de dictaminador técnico y financiero para ciertos tipos de operaciones o proyectos en áreas o sectores no suficientemente explorados por los intermediarios financieros privados.

En este mismo sentido, sería de gran utilidad que la BD introdujera sistemas de información gerencial de Costeo Basado en Actividades (ABC) a fin de: 1) Evaluar de manera separada las diferentes áreas como unidades administrativas perfectamente identificables; 2) Eliminar la presencia de subsidios cruzados[21] y, 3) Medir el costo y, a partir de ello, deducir y difundir precios y valores de mercado para sus actividades, incluidas las de financiamiento.

Garantías de Crédito

Se considera que las garantías de crédito constituyen un instrumento valioso para que la BD logre cumplir el objetivo propuesto en el presente documento, ya con ellas se puede incentivar a los intermediarios financieros privados a tomar parte del riesgo que implica atender a sectores que tradicionalmente no han sido sujetos de sus operaciones crediticias.

Las garantías de crédito son instrumentos de crédito que cubren al acreedor en caso de incumplimiento en los compromisos de un deudor. Además, son productos financieros que: a) Incrementan la rentabilidad del capital de los intermediarios financieros privados, al reducir los requerimientos de capitalización y reservas respecto de los créditos no garantizados; b) Mejoran sus estados de resultados, al elevar sus ingresos por peso prestado; c) Liberan recursos susceptibles de ser destinados a incrementar el volumen de negocios de los

[21] Un caso particularmente importante lo constituye el subsidio cruzado que gravita sobre el gasto corriente de BANCOMEXT, cercano a los $ 70 millones de dolares anuales, destinado a la promoción comercial de México en el exterior, y que es cubierto con recursos provenientes de su margen financiero (especialmente de sus tasas de interés activas), y/o con cargo a su capital.

intermediarios financieros privados y, d) Contribuyen a mejorar las expectativas de recuperación de los créditos.

Por otra parte, la garantía de crédito es un instrumento de fomento cuyo costo es transparente dado que puede determinarse y vigilarse a través del costo de operación del propio programa de garantías, y de la constitución de las reservas necesarias para hacer frente a los posibles quebrantos que se registren a cargo de la institución garante. Inclusive, el elemento de subsidio que lleva implícito podría determinarse precisamente a través de la reducción de requerimientos de capital y de reservas preventivas para la banca comercial.

No obstante, en la actualidad, dichos instrumentos parecen estar diseñados de manera más o menos discrecional y no parecen existir criterios generales que guíen su diseño, análisis y evaluación, circunstancia que quizás explique porqué presentan una modesta participación dentro del total de los programas de fomento de la BD, así como un limitado éxito debido a su inviabilidad.[22]

Lo que es peor, aparentemente sus actuales niveles de comisión y cobertura parecen estar calculados de manera inconsistente y de acuerdo con una situación lejana a la realidad. Específicamente, los niveles actuales de comisión y cobertura son incluso más generosos a los que prevalecerían en el hipotético caso en que el banco privado cediera al garante los colaterales de los créditos garantizados, o bien, a otro en el que la cartera garantizada presentara un nivel de morosidad inferior al que efectivamente se observa en el conjunto del sistema bancario comercial.[23]

Es por ello que se ha propuesto que la BD revise sus programas de garantía de crédito para que, entre otros aspectos:

- La BD obligue al intermediario privado beneficiario a emplear los recursos liberados por capital y reservas, y a soportar el otorgamiento de nuevos créditos.

[22] Véase Huidobro (2003a, 42).

[23] Según Huidobro (2003a, 56) la comisión promedio anual por el servicio de garantía no debería ser menor al 3.2% y podría llegar a un 8%. Por su lado, el porcentaje de cobertura debería encontrarse entre un 35 y un 77%. En varios casos, ambos rangos propuestos resultan muy lejanos a los 0.5-4%, y 50-90%, respectivamente, actualmente vigentes.

- La BD no pretenda fijar de antemano tanto la comisión como el porcentaje de cobertura de sus garantías, sino que, por ejemplo, fije el porcentaje máximo de cobertura y deje que los datos del sistema bancario, o de cada banco participante, determinen el nivel de la comisión a pagar. Inclusive, debería permitir que sean los parámetros por tipo de cartera (dependiendo de su plazo, sector económico, etc.) los que determinen las características del producto a ofrecer.
- Alternativamente, calcule la comisión mínima necesaria para cubrir los costos de operación y de creación de reservas que hagan viable el programa, y deje que los datos de cada banco, o del sistema bancario, determinen el porcentaje máximo de cobertura de la garantía.

A fin de desalentar la incorporación de operaciones no elegibles en los programas de garantías, se contemple en los contratos respectivos la posibilidad de aplicar penas a los intermediarios privados que incluyan operaciones no elegibles. Dichas penas deberían ser mayores mientras mayores fueran las ganancias que el intermediario obtenga por participar en tales programas, y mientras menor probabilidad tenga la BD de detectar créditos no elegibles. Además, dichas penas deberían ser aplicables desde la fecha de inclusión del crédito no elegible, hasta la fecha en que fuera descubierto.

No obstante, queda pendiente una lista de aspectos adicionales a considerar en una revisión detallada de los actuales programas de garantías de crédito de la BD,[24] e inclusive, de los programas de garantía gubernamentales tales como el denominado Sistema Nacional de Garantías, impulsado actualmente por la Secretaría de Economía.

[24] El mismo estudio propone un mínimo de siete aspectos adicionales a tomar en cuenta en un esfuerzo riguroso de revisión de tales programas de garantía, entre los que destaca el cálculo de porcentajes de comisión y cobertura mediante procedimientos alternativos y, con base en dichos cálculos, la posibilidad de que, si así se decide, el Gobierno Federal subsidie el verdadero costo de de los actuales programas de garantía, lo que evitaría la erosión del capital de las instituciones financieras garantes.

Financiamiento a largo plazo

Como se sabe, la BD cuenta con la gran ventaja que le ofrece su naturaleza de entidades públicas, lo cual se traduce en la posibilidad de captar recursos en condiciones favorables, tanto en los mercados nacionales como internacionales, ya que constituyen instituciones con riesgo prácticamente igual al del Gobierno Federal. Además, varios bancos de fomento cuentan con la concesión gubernamental de captar e intermediar recursos externos en calidad de su agente financiero.[25]

Esta labor de agente financiero es puerta de entrada para recursos de largo plazo provenientes de las instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales son captados por la BD a costos que dejan fuera de competencia prácticamente a todo el sector financiero privado, sobre todo en términos de su plazo.

Tales financiamientos representan valiosos recursos que deberían ser utilizados para promover el cambio estructural en algunos sectores de la economía. Por ello, la BD debería especializarse en intermediar recursos de largo plazo, aprovechando su ventaja comparativa en este terreno, y apoyando el desarrollo de proyectos de larga maduración y de gran impacto económico y social.

Cabe señalar que, supuestamente, la BD "participa activamente en el cambio estructural de los sectores, al promover nuevos proyectos de inversión,(...) la modernización de la capacidad instalada para la producción y el fortalecimiento de la infraestructura económica, mediante la canalización de volúmenes importantes de recursos".[26] Además, se supone que "induce cambios de conducta para mejorar la productividad y fomentan la adopción de nuevas metodologías financieras que propician al desarrollo económico".[27] Lamentablemente, la realidad muestra que

[25] Señaladamente NAFIN, BANCOMEXT y BANOBRAS.
[26] Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (1991, 6).
[27] Ídem.

estos propósitos en muchos casos no encuentran logros relevantes, o los encuentran de manera muy limitada.

Considérese, por ejemplo, el caso extremo de la industria azucarera mexicana, sector que apoyó la desaparecida Financiera Nacional Azucarera (FINA) durante casi 50 años,[28] pero en el que además han estado presentes tanto el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), como los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), y más recientemente, BANCOMEXT. En esta industria, a pesar de haber recibido apoyo financiero preferencial por parte de diversas ventanillas públicas, conviven graves problemas de mercado, de ineficiencia en el campo y de obsolescencia tecnológica en las fábricas. Además, existe un producto perfectamente sustituto que resulta más barato, el jarabe de alta fructosa. A diferencia de lo ocurrido en otros países, la acción gubernamental a través de la BD no ha logrado que la industria azucarera mexicana produzca productos alternativos al azúcar, tales como el etanol, que es empleado como combustible en países como Brasil, ni se ha conseguido cambiar la vocación del campo cañero para experimentar con cultivos alternativos a la caña.

De ahí que una labor de apoyo al desarrollo que debería realizar la BD, consista en canalizar recursos de largo plazo para asumir el riesgo inicial de probados cambios tecnológicos que requieren los diversos sectores para competir en un mundo global, acompañando transitoriamente al productor en el riesgo, a efecto de lograr un efecto demostración que haga atractivo el financiamiento de estos nuevos procesos productivos para la banca comercial.

Aquí es importante distinguir entre el financiamiento de *probados* cambios tecnológicos, y el desarrollo de proyectos de desarrollo tecnológico, ya que éstos últimos involucran los estudios para desarrollar la tecnología, analizar su viabilidad, estudios de mercado, etc. Por tanto, el desarrollo tecnológico es una labor que requiere de subsidios, no de crédito, ya que demanda recursos prácticamente a fondo perdido. Para ese tipo de apoyos se cuenta con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

[28] La participación gubernamental en el capital de la entonces Financiera Industrial Azucarera, S.A. inició en 1953, cuyos antecedentes datan de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, constituida en 1938. Fue en 1985 cuando esta empresa se transformó en FINA.

Asimismo, a través de los recursos de largo plazo accesibles para la BD, se podría redoblar el esfuerzo de apoyar el despliegue de infraestructura básica para integrar sectores productivos, señaladamente el campo, al crecimiento y desarrollo del país, así como regiones que han quedado rezagadas en sus oportunidades para participar en los flujos de comercio internacional. De esta forma podría contribuirse a promover el desarrollo equilibrado del país y a reducir los costos de transporte, de producción y de comercialización mediante esquemas de financiamiento para la construcción de caminos, presas, puertos, así como para el desarrollo de zonas industriales y la provisión de servicios básicos como electricidad y agua potable en zonas menos desarrolladas, tales como el sur y sureste del país.[29]

Otra vertiente en la que podrían ayudar los recursos de largo plazo de la BD es en apoyar la modernización de las entidades e instituciones dedicadas a la definición y defensa de los derechos de propiedad, particularmente en lo que se refiere al desarrollo de condiciones que ofrezcan plena certidumbre y seguridad jurídica en las operaciones de crédito.

De hecho, existe evidencia internacional que señala que "La ausencia de mecanismos formales de observancia de los contratos ha limitado el crecimiento de las empresas y el desarrollo de las instituciones financieras". Por otra parte, "Los jueces sin la preparación debida en derecho de empresas y en contabilidad, por ejemplo, no pueden ser los mejores árbitros en casos de quiebra".[30]

Aunque parece que han habido avances legales significativos en esa materia,[31] tales como la expedición de la Ley de Concursos Mercantiles de mayo de 2000, así como la denominada "Miscelánea de Garantías" de junio de 2003,[32] aquí se enfatiza la infraestructura humana y física necesarias para facilitar la aplicación de las disposiciones contenidas en las leyes, como pueden ser el personal profesional y altamente capacitado en estos temas, modernos y actualizados sistemas de registro,

[29] Una idea similar es expuesta por Vélez (2003, 176) y Banco Mundial (2002, 31).

[30] Véase Banco Mundial (2002, 117-132) donde se abunda sobre la importancia de la adecuada defensa de los derechos de propiedad en el desarrollo económico. Véase también Martínez (2000, 5-12).

[31] Banco Mundial (2002, 38).

[32] Para consultar las disposiciones legales mencionadas véase el DOF (2000,b), DOF (2000,c) y DOF (2003,c, 25-43).

trámite, seguimiento, etc. De ahí que la BD podría diseñar programas destinados a financiar a estados y municipios a fin de que éstos emprendan proyectos de modernización de sus diversas estructuras legales, judiciales y administrativas, así como de capacitación del personal que ahí labora.

De manera paralela, convendría que la BD apoyara mediante esquemas y programas de crédito, un gran esfuerzo por desarrollar sujetos de crédito, así como una amplia red de consultores expertos en el armado de proyectos financieros y capacitación tecnológica.[33] La idea sería canalizar becas-crédito para asistir a seminarios, cursos etc., que eleven las capacidades productivas, financieras, gerenciales, de comercialización y de identificación y preparación de proyectos en las pequeñas empresas del país. En tal sentido convendría que existiera un coordinador del proyecto, que podría ser la Secretaría de Economía,[34] que alentara la incorporación y participación de instituciones de educación superior, con suficiente y certificado nivel académico, y adecuada infraestructura física y humana, a fin de que actúen como centros de capacitación y "parafinancieras" en la canalización y recuperación de los recursos de la BD. Por supuesto, la BD debería participar activamente en la definición de políticas de operación de dichos esquemas de capacitación, en el establecimiento de requisitos mínimos para los programas académicos y, en general, en la orientación de las labores de capacitación y asistencia técnica.

Este tipo de acciones por parte de la BD pueden incidir de manera favorable en el desenvolvimiento del mercado crediticio en la medida que su actividad, sin ser notoriamente visible, contribuya a desarrollar a los pequeños demandantes de crédito, a sentar bases para que la pequeña empresa genere proyectos productivos y financieros viables, y a hacer más ágiles y eficientes diversos trámites, lo que repercutiría en reducir costos de transacción y, con ello, los elevados márgenes financieros que actualmente prevalecen en el mercado de crédito.

[33] CORFO ha desarrollado una red de consultores que promueve sus instrumentos entre las pequeñas y medianas empresas, las apoya en la preparación y presentación de proyectos e, incluso, tiene delegadas funciones de administración de recursos y rendición de cuentas.

[34] Específicamente, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa.

Esquemas novedosos de financiamiento: subastas de crédito y crédito a compradores extranjeros

La utilización de las subastas de crédito como mecanismo de asignación de recursos de fomento ha sido modesta y se ha concentrado fundamentalmente en la asignación de recursos destinados a la vivienda de interés social a través del desaparecido Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

Ciertamente, las subastas de crédito significan un riesgo para la institución que las realiza ya que, frecuentemente, se enfrenta al peligro de colusión entre los intermediarios participantes para lograr, por ejemplo, tasas de interés más bajas.

No obstante, para disminuir este tipo de riesgos, es importante hacer un esfuerzo por revisar detalladamente tanto las características de las posibles subastas, como el reglamento que regiría las condiciones que deben cumplir los participantes. Además, se requeriría permitir la participación de un elevado número de intermediarios no sólo para extender su utilización, sino para disminuir la posibilidad de colusión. A manera de referencia se podría rescatar la experiencia obtenida en el diseño y operación de las subastas de los denominados Bonos de Regulación Monetaria (BREMS), e inclusive de las subastas de la llamada opción BANXICO, que consiste en un mecanismo de intervención en el mercado cambiario que tiene la virtud de ser transparente y no afectar los precios de mercado.[35]

De hecho, este instrumento podría contribuir a medir el verdadero valor de mercado de los recursos de fomento y a proporcionar información útil que permita crear mercado para créditos en plazos que no se encuentren disponibles, señaladamente el mediano y largo, al facilitar el establecimiento de estructuras temporales para sus correspondientes tasas de interés.

[35] Para una descripción de los BREMS y de su forma de colocación véase Banco de México (2001) y Banco de México, ANEXO 7 de la Circular 2019/95. Respecto a un análisis de la opción BANXICO véase Fernández (2003, 185-208).

Otro producto que se debería explorar a detalle sería el financiamiento en favor de agentes económicos del exterior que adquieran productos mexicanos. De hecho, este es un instrumento que utilizan diversos organismos internacionales, los denominados EXIMBANK, para apoyar y promover las exportaciones del país acreedor.

II. C. CRITERIOS PARA EVALUAR LA ADMINISTRACIÓN Y EL IMPACTO ECONÓMICO DE LOS RECURSOS DE FOMENTO

Si bien la BD no tiene porqué perseguir la maximización de sus utilidades, el mantener una situación financiera saludable es una condición indispensable para que pueda cumplir con las actividades a las que está destinada, así como para garantizar su permanencia y viabilidad de largo plazo. Esto lleva a requerir niveles mínimos de rentabilidad y solvencia.

Por tanto, conviene introducir mecanismos que permitan evaluar su salud y solvencia, así como garantizar que podrá continuar de manera autosuficiente con su misión.[36] Para tal propósito, un posible mecanismo podría ser el que, periódicamente, las instituciones de fomento sean evaluadas, por empresas calificadoras de reconocido prestigio internacional, *como si fueran instituciones que no gozan de la garantía que les confiere su naturaleza de entidades públicas*. En ese sentido, una calificación al menos igual a la que reciba el promedio de los bancos comerciales, o bien, no menor a la que determina el denominado *riesgo-país*, podría ser considerada como favorable.

En este punto conviene recordar que, en México, el desarrollo relativo del mercado de calificación de riesgo por parte de empresas calificadoras es muy bajo. Ello se debe a que, por lo general, la calificación de riesgo se ha aplicado cuando se trata de emitir papeles de deuda en el extranjero, si el mercado objetivo exige tal calificación. Además, los dictámenes se han referido únicamente a instrumentos con características específicas en cuanto a monto, plazo y garantías. Por tanto, el

[36] OCDE (2002, 177-178) plantea un propósito similar.

dictamen del que se habla deberá contener una evaluación integral y completa de la institución de que se trate.

Por otra parte, resulta indispensable modificar los criterios con que actualmente se mide el cumplimiento de metas de la BD. En particular, conviene evitar que, como hasta ahora, los principales indicadores de la gestión se limiten a comparar el monto derramado, o el número de financiamientos otorgados, o el número de empresas o individuos financiados, respecto al programa anual autorizado. El problema con estos indicadores es que privilegian el enfoque de "cuántos insumos" se dedican a las labores de desarrollo, pero deja de lado lo que se podría denominar como "cuántos productos fueron generados". Además, introducen el incentivo de colocar créditos a como dé lugar, lo que puede propiciar un descuido en el análisis de los proyectos, propiciando cuantiosos quebrantos a futuro. Por tanto, la evaluación de la gestión de la BD debería descansar en variables cuantificables que midan el grado de cumplimiento de su misión u objetivo central. En tal sentido, la evaluación deberá ponderar, además de los tradicionales indicadores financieros, factores tales como:

1) Número de acreditados exitosamente incorporados a la cartera de crédito permanente de la banca comercial.
2) Número de acreditados atendidos y promovidos ante la banca comercial, mediante fórmulas como la sindicación de créditos, créditos garantizados, etcétera.
3) Número de acreditados atendidos y su participación en el mercado objetivo.
4) Producción o valor agregado adicional generado con el apoyo financiero de fomento.
5) Volumen del empleo adicional generado por la acción de fomento.
6) Calidad del empleo adicional generado por la acción de fomento, lo que se medirá por tipo y temporalidad del empleo generado.
7) Clasificación, por monto, de los acreditados atendidos en función de su tamaño (pequeño, mediano y grande) medido éste por ventas y fuentes de empleo.

8) Clasificación, por número, de los acreditados atendidos en función de su tamaño (pequeño, mediano y grande) medido éste por ventas y fuentes de empleo.
9) Distribución regional y por actividad de los recursos otorgados.
10) La conservación, en el tiempo, del patrimonio institucional.[37]
11) La recuperación de la derrama crediticia, distinguiendo entre amortizaciones programadas, anticipadas y atrasadas.
12) Derrama de crédito, distinguiendo entre nuevos créditos y reestructuraciones.

Por otro lado, y a efecto de incorporar incentivos que mejoren el desempeño en la BD, la estrategia debería contemplar una clara asignación de responsabilidades, por funcionario, al interior de las instituciones, evitando que éstas queden diluidas en varias personas o instancias de decisión. De esta forma, también sería posible introducir esquemas de incentivos y penas para premiar o castigar los buenos o malos desempeños.[38]

Cabe decir que las reformas legales de junio de 2002 representan pasos en la dirección correcta, pero insuficientes en los términos del párrafo anterior, hacia la mejora del gobierno corporativo de la BD, al prever la presencia de consejeros independientes en los H. Consejos Directivos de los bancos de fomento. Además, tales reformas otorgan una mayor autonomía de gestión al limitar "la ingerencia de la SHCP a ámbitos prudenciales y de control macroeconómico en su operación".[39] Asimismo, contemplan que "a cambio de tener mucha mayor flexibilidad en su

[37] La adición del Artículo 55-Bis a la Ley de Instituciones de Crédito apunta en este mismo sentido al prever la constitución de un fideicomiso, dentro de cada institución de BD, que tendrá como fin el proporcionar apoyos encaminados al fortalecimiento de su capital. Véase DOF (2000a, 47-72). Asimismo, DOF (2003a, 2-13) precisa la forma de calcular las aportaciones a tales fideicomisos, haciendo explícita la inclusión de los Activos Sujetos a Riesgo en el cálculo.

[38] Esa idea ya había sido señalada en Huidobro (1999, 12) y Huidobro (2000, 70). Banco Mundial (2001, 107) refiere un estudio que encontró una alta productividad en los bancos estatales chinos en los años ochenta, circunstancia que se explica porque los banqueros estatales fueron bonificados de acuerdo con la rentabilidad del banco.

[39] Véase DOF (2002b, 208).

operación, se establece a las instituciones la obligación de enviar reportes periódicos sobre su gestión al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión".

No obstante, las reformas no eliminan posibles conflictos de interés de parte de algunos de los miembros de los respectivos consejos, ya que en varios casos asisten a los órganos de gobierno personas que representan a grupos beneficiarios de la acción de cada institución, y que podrían imprimir una orientación y dinámica inconveniente en las decisiones adoptadas en tales órganos colegiados. Dos casos claros de ello, aunque no únicos, lo constituyen la Financiera Rural ("la Financiera"), donde forman parte de su H. Consejo Directivo representantes de productores del sector rural y agrario, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), donde participan algunos gobernadores y presidentes municipales del país.

Otra insuficiencia de tales reformas es que no prevén la definición de estrictos tramos de responsabilidad hacia el interior de la estructura de cada institución, incluso a nivel de titulares de área, y dejan a los miembros de los consejos directivos como responsables últimos del desempeño de la BD, agudizando, quizás, el clásico problema de agente-principal entre la administración y el consejo directivo.[40]

Tampoco contemplan directrices conducentes a propiciar un servicio civil de carrera, lo que impide disminuir las presiones de carácter político en su conducción y administración.[41] De hecho, se debería considerar la conveniencia de fijar periodos relativamente largos en la designación de la mayoría de las personas encargadas de la administración de los bancos. Los periodos extensos, además de proteger su autonomía, permitirían que, al adoptar sus decisiones, las citadas personas tuvieran en cuenta los efectos que tales decisiones surtirían en el mediano y largo plazos, y no sólo en la coyuntura inmediata.

Más a detalle, y con el propósito de hacer compatible el objetivo de la BD con los criterios de evaluación propuestos, resulta pertinente también definir

[40] En este caso, el Agente (la administración) tiene más y mejor información sobre el banco que el principal (los miembros del H. Consejo Directivo), circunstancia que genera el problema referido.

[41] Como ejemplo de lo anterior, considérese el hecho de que, entre enero y septiembre de 2003, BANOBRAS tuvo dos cambios de director general y cada cambio implicó otros movimientos de alto nivel.

lineamientos que guíen la acción de la BD en sus operaciones activas de primer piso.

Lineamientos para realizar operaciones de primer piso

Como ya se ha mencionado, el primer criterio que deberá cumplir la operación en primer piso de la BD será que su apoyo sea canalizado a agentes económicos, con proyectos viables, pero que no tienen acceso a las fuentes privadas de financiamiento por alguna de las causas señaladas en la sección I de este documento. Nótese que, puesto así, este criterio permite el financiamiento a empresas de mayor tamaño, pero de nueva creación, por ejemplo, lo que serviría para ayudarles a generar un historial crediticio.

No obstante lo anterior, se estima necesario establecer límites más estrictos al apoyo otorgado a un mismo individuo o a un grupo empresarial que constituya un mismo riesgo. Tales límites deberían establecerse tomando en cuenta al menos dos dimensiones. Por un lado, en términos cuantitativos, lo cual ya se hace, pero de manera un tanto laxa para el caso de la BD, así como en términos temporales.

En cuanto a la primer dimensión, la CNBV ha emitido Reglas para la Diversificación de Riesgos que limitan el financiamiento, en monto, a lo que denomina un mismo "riesgo común", excluyendo todo aquello que represente "riesgo Gobierno Federal".[42] Tal límite es un porcentaje máximo referido al nivel de capital básico de cada banco, y es creciente respecto a su índice de capitalización. No obstante, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, dicho límite máximo se antoja demasiado elevado en el caso de algunos bancos de fomento:

PORCENTAJE Y MONTO MÁXIMO DE FINANCIAMIENTO A UN MISMO RIESGO COMÚN

Institución	SHF	BANOBRAS	BANCOMEXT	NAFIN	BANJERCITO	BANSEFI
% Máximo	40	40	25	30	40	40
Millones	4,482	3,319	1,434	1,337	761	179

Fuente: Elaboración propia con base en cifras preliminares a junio de 2003.

[42] Véase DOF (2003b, 162-169).

Por tanto, sería conveniente establecer límites adicionales al financiamiento entregado por la BD a un sólo riesgo común. Tales límites podrían ser, por ejemplo:

a) Un porcentaje máximo, del 70%, del monto total de proyecto a financiar, porcentaje que debería ser decreciente conforme vaya madurando dicho proyecto.[43]
b) Un porcentaje máximo, del 45%, del capital contable del solicitante.

El propósito de dichos límites sería que el apoyo de la BD sea canalizado a sujetos que requieren de los recursos preferenciales, evitando financiar a empresas o individuos a los que no se justifique entregar recursos preferenciales de fomento. En todo caso, los apoyos entregados a empresas de mayor tamaño no deberán exceder, digamos, del 15% del total de financiamientos otorgados al sector privado, medidos en términos de flujo.

Este criterio busca evitar que se pierda el espíritu de canalizar los recursos de fomento preferentemente a las empresas de menor escala del país, evitando que la BD se aleje de la misión que le da razón de ser, y dirigiendo sus operaciones estrictamente a la población objetivo.[44]

Alternativamente, podrían establecerse límites tanto en número de financiamientos otorgados a un mismo agente económico, o en número de años en que éste sea susceptible de recibir apoyo financiero de fomento. Por ejemplo, podría establecerse que un mismo sujeto no puede recibir más de 5 financiamientos, ni continuar dentro de la cartera de clientes de la BD después de cumplidos 5 años desde el primer financiamiento recibido. Lo anterior tiene como objeto obligar a la BD a "graduar" a las unidades productivas que apoye, y garantizar

[43] CORFO apoya la realización de proyectos con hasta el 70% de su costo en el primer año, porcentaje que se reduce hasta un máximo de 50% en el tercer y último año de su apoyo.

[44] La observación viene al caso ya que, como se sabe, los nuevos principios regulatorios aceptados internacionalmente tienden más a acotar el *porcentaje* de capital concentrado en un proyecto o sector, en un mismo riesgo, y menos al *monto*.

que su función efectivamente permita hacer de esos productores clientes permanentes de las ventanillas privadas de financiamiento.

Un tercer criterio deberá consistir en evitar que los recursos de fomento sean entregados en condiciones que no reflejen su verdadero costo (costo de fondeo, costos administrativos, prima de riesgo, etc.). Por tanto, no sólo debería eliminarse cualquier elemento de subsidio en tasas, sino que éstas deberían reflejar el verdadero costo de los recursos y del riesgo asociado a la operación y sujeto en cuestión, lo que contribuirá a transparentar las operaciones activas de la BD y a eliminar posibles distorsiones en los precios prevalecientes en el mercado de crédito.[45]

En resumen, las operaciones crediticias que realice directamente la BD deberían regirse por los siguientes criterios:

a) Adicionalidad en el crédito.[46]
b) Temporalidad del apoyo.
c) Participación en el riesgo de los proyectos ya sea de los intermediarios financieros privados, de los propios productores, o de ambos, y
d) Eliminación de todo subsidio en sus instrumentos.

La aplicación de los criterios señalados habrá de coadyuvar a expandir las posibilidades de crecimiento y a encauzar adecuadamente la iniciativa y creatividad de los productores del país.

[45] Como se anota más adelante, en este punto resulta relevante la introducción de sistemas de costeo por actividades en la BD. Lamentablemente, el Artículo 55 Bis 1 de la Ley de Instituciones de Crédito, en su Fracción II, prevé que las instituciones de BD pueden seguir siendo canales de distribución de subsidios, lo que podría impedir el cumplimiento del tercer criterio expuesto.

[46] Por adicionalidad se entiende el número de individuos que se transforman en elegibles para recibir financiamiento por parte de las fuentes financieras privadas gracias a la acción de la BD. No obstante, hay autores, como Riding (2001, 9-10), que definen de manera ligeramente distinta a la adicionalidad.

II.D. REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE INSTITUCIONES DE BD

La disminución observada en la importancia del financiamiento bancario dentro del mercado de crédito del país, y el de la BD en particular, combinada con los inadecuados indicadores de gestión que aún rigen la evaluación de su desempeño,[47] ha propiciado que algunas instituciones de fomento incursionen en actividades, sectores y segmentos que no responden a su vocación original, ni a las razones que dieron sustento a su iniciativa de creación, perdiéndose paulatinamente sus características de organismos especializados.

La problemática descrita, sumada a la amplitud de funciones asignadas a las instituciones de BD, ha provocado competencia entre algunas de ellas, dificultad para identificar claramente sus objetivos, arbitraje por parte de los usuarios, y ha complicado la posibilidad de plantear con claridad metas y responsabilidades bien definidas. Casos particularmente claros lo constituyen NAFIN y BANCOMEXT, que han transcurrido por periodos en los que han competido por los mismos posibles clientes, sobre todo de los sectores industriales productores de bienes comerciables. Nótese, por cierto, que tal competencia es hasta cierto punto natural si se considera que en el contexto de una economía abierta, la tendencia es hacia la desaparición de la clasificación de los llamados productores de bienes comerciables y de bienes no comerciables. Sin embargo, permanece la distinción entre aquellos que son *exportadores* y los que no.

Por otro lado, la existencia de bancos especializados puede conducir a una alta concentración crediticia, con el consecuente aumento en el riesgo. Inclusive, es posible que, en alguna medida, tal especialización haya inhibido la incursión de la banca privada en sectores específicos, tales como la agricultura, la infraestructura o la vivienda de niveles medio e inferiores.[48]

Otro problema derivado de los anteriores, y cuya relevancia trasciende al ámbito estrictamente de la BD, tiene que ver con el dispendio que ha significado para el sector público el que exista una gran cantidad de instituciones, financieras

[47] Véase sección II.b de este documento.

[48] Véase Armendáriz (1999, 93-95) y OCDE (2002, 154).

y no financieras, dedicadas a la atención de sectores específicos. Tal es el caso también de la agricultura y la vivienda de interés social, sectores para los cuales existe una multiplicidad de ventanillas públicas de atención, ya sea a través de créditos o de distribución de subsidios, las cuales no necesariamente actúan de manera coordinada, y que involucran a una gran masa burocrática que, al final, termina consumiendo una parte, quizá sustancial, de los montos asignados de subsidio en la cobertura de sus propios gastos corrientes.[49]

En tal virtud, resulta indispensable revisar la estructura y conformación de la banca de fomento para adecuarla a los nuevos requerimientos del país, a efecto de evitar duplicidades, reducir costos de operación y eficientar sus labores.[50]

Debido a lo anterior, hace algunos años se realizó un estudio dedicado a probar formal y empíricamente la conveniencia, desde el punto de vista económico, de llevar a cabo una reestructuración de la banca de desarrollo, fusionándola en una sola institución.[51] Los resultados dieron evidencia estadística de la existencia de economías globales de escala en las operaciones de primer piso de la BD, lo que da fundamento para llevar a cabo la fusión de las instituciones actualmente existentes y crear un solo banco de desarrollo que atienda las necesidades financieras de la pequeña empresa del país.[52]

Asimismo, en el estudio de referencia no se encontró evidencia de economías específicas de escala, lo que implica que no hay razón para tener bancos públicos especializados en la atención de sectores específicos de la actividad económica. Por el contrario, fueron detectadas deseconomías específicas de escala en el otorgamiento de créditos a la agricultura, transporte, minería y construcción. Lo anterior tiene como consecuencia inmediata el que no se justifica la existencia de

[49] Una opinión similar se encuentra en OCDE (2002, 131 y 154). Incluso, señala la existencia de más de 200 programas de apoyo a las pequeñas empresas [OCDE (2002, 179)].

[50] De hecho, el redimensionamiento de la BD podría ser el inicio de una revisión de estructuras organizacionales que comprenda a una gran cantidad de entidades y dependencias públicas.

[51] Véase Huidobro (2000, 45-46) y OCDE (2002, 166-167).

[52] El estudio no contempló las operaciones de segundo piso ya que, en ese caso, la discusión se esfuma casi automáticamente. La experiencia de instituciones de segundo piso, como el FOVI o el también desaparecido Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), muestra que este tipo de organismos requieren básicamente de una infraestructura de telecomunicaciones adecuada para conducir operaciones vía electrónica o en línea, muy poco personal, y casi ninguna sucursal.

instituciones como BANRURAL, FINA o BANOBRAS, especializadas en sectores específicos.[53]

Sobresale, no obstante, el que se haya encontrado evidencia de rendimientos constantes a escala en los créditos a las manufacturas, comercio, servicios y vivienda, circunstancia que, en sí misma, deja abierta la posibilidad de contar con entidades especializadas para su atención. Sin embargo, la presencia de economías globales de escala constituye razón suficiente para no promover la creación de entidades especializadas en estos sectores.

Además, se encontró evidencia de ventajas en costos al otorgar conjuntamente los pares de créditos agricultura-minería, agricultura-construcción y agricultura-transporte. En contraparte, los pares construcción-transporte y minería-construcción probaron generar aumentos indeseados en los costos totales de la BD.

De ahí que las conclusiones generales del estudio fueran: "1) Es conveniente llevar a cabo la fusión de las instituciones de banca de desarrollo actualmente existentes y evitar la creación de instituciones dedicadas a la atención exclusiva de sectores de actividad determinados y, 2) La decisión sobre ofrecer al público una canasta variada de créditos debe descansar en consideraciones relacionadas con la presencia de economías de escala, la complementariedad de costos con un tercer producto, la diversificación de la cartera, la adecuada administración de riesgos, la reducción en los costos de transacción y la coordinación y supervisión de la política de fomento que desee establecer el Gobierno Federal. Por cierto, todos estos factores favorecerían la provisión conjunta de diversos tipos de crédito".

De esta forma, el redimensionamiento de la banca de desarrollo implicaría la creación de una sola entidad que promueva sinergias y complementariedad entre los diferentes sectores de atención, logrando coordinar acciones, abaratar los esfuerzos gubernamentales de apoyo a sujetos productivos de menor escala,

[53] Como es sabido, FINA y BANRURAL ya se encuentran en proceso de liquidación.

diversificar riesgos y fortalecer el patrimonio institucional de fomento al consolidar sus resultados operativos.[54]

Inclusive, concentrar los esfuerzos de fomento en una sola institución resultaría muy a tono con el actual contexto de fusiones bancarias y de búsqueda constante de fórmulas para elevar la eficiencia en la operación de los sistemas bancarios a lo largo de todo el mundo. De ahí que no sorprenda que en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y República Dominicana se hayan emprendido esfuerzos dirigidos a concentrar las labores de apoyo preferencial por parte del Gobierno a través de reestructuraciones de sus instituciones bancarias gubernamentales.

Por su parte, Canadá y Estados Unidos han concentrado los diferentes tipos de apoyo financiero de fomento en una sola institución gubernamental. En España se constituyó un *holding* que engloba toda la banca pública, la llamada Corporación Bancaria Española (CBE). En 1992, Colombia inició la concentración de las funciones de fomento en una sola institución, la cual atiende a todos los sectores menos el agropecuario y, en 1999, Japón fusionó en el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC) las labores de su EXIMBANK y de su Fondo de Cooperación Económica de Ultramar.

Además, mediante áreas sumamente reducidas, se contaría con un solo organismo dedicado a la provisión de apoyos específicos, como las garantías de crédito, y a las labores propias de agente financiero del Gobierno Federal.

Ahora bien, si resultase políticamente muy difícil integrar en una sola organización a toda la BD, mucho se avanzaría en eliminar las duplicidades más evidentes entre NAFIN y BANCOMEXT, e integrar las labores de desarrollo de infraestructura que realiza BANOBRAS a la nueva institución resultante a fin de llevar a cabo una estrategia integral de fomento a la competitividad del aparato productivo nacional, especialmente de los sectores industrial y del campo, a través de un organismo con ventanillas especializadas.[55]

[54] Banco Mundial (2002, 88) expresa una idea similar. Además, Banco Mundial (2002, 39) señala que "La viabilidad financiera de muchos de los bancos agrícolas especializados formales, como Crédit Agricole de Francia y Bank Rakyat de Indonesia, mejoraron mediante la integración de los riesgos agrícolas y no agrícolas".

[55] La idea se puede concebir como un nuevo banco que atrás cuenta con un *backoffice* común que le provea servicios en materia de administración, sistemas de información, contabilidad, temas fiscales y legales, de administración de riesgos, etc., y que al frente cuenta con áreas de negocio especializadas.

Otro sector que sería conveniente analizar en más detalles es el que se refiere a la atención de las necesidades financieras de la población urbana de más bajos ingresos y de los habitantes del sector rural. Para ellos, el Gobierno Federal ha creado, recientemente, al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y la Financiera. El primero tiene como misión general promover y fomentar el hábito del ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector de ahorro y crédito popular, conformado principalmente por población urbana y semirural, contando para ello con autorización para operar en primer piso tanto en captación como en crédito. La Financiera, por su parte, tiene asignado el objetivo general de impulsar, mediante créditos en primer piso, capacitación y asesoría, el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás vinculadas al medio rural y semiurbano.[56]

Aunque las labores encomendadas a ambas instituciones resultan de la mayor importancia para completar mercados e integrar a esos segmentos de la población a los circuitos financieros formales, no es tan claro que la modalidad de dos entidades separadas sea la más adecuada. De hecho, la experiencia internacional hasta ahora más exitosa para atender propósitos similares, el Bank Rakyat, combina la conducción simultánea de operaciones activas y pasivas, así como la diversificación de riesgos, al atender actividades agropecuarias y no agropecuarias.[57]

La importancia de analizar la posibilidad de combinar estas funciones en una sola institución se puede ver en tres vertientes. En primer lugar, permitiría mejorar la coordinación de la política financiera dirigida a tales sectores. En segundo término, podría contribuir a abaratar el costo de fondeo de las operaciones activas. Tercero, facilitaría la generación y administración de historiales de ahorro y, en su caso, de crédito, de individuos que aún no tienen acceso a la banca comercial. Además, facilitaría el diseño de instrumentos de crédito que resulten adecuados a las necesidades y capacidades de los agentes de bajos ingresos.

[56] Cabe aclarar que la Financiera no es una sociedad nacional de crédito. No obstante, es un organismo descentralizado con funciones similares a los de la BD.

[57] Véase Banco Mundial (2002, 39, 42), Morduch (2000, 625) y Maurer (1999, 11-22).

Otro caso especial lo constituye la atención de las necesidades financieras de las fuerzas armadas del país. En este sector, lo más conveniente sería formalizar la transformación del actual Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO) en una sociedad de ahorro y préstamo, dedicada exclusivamente a los miembros de las fuerzas armadas del país.

Para terminar esta sección, es importante insistir en que *un programa integral de reforma de la banca de desarrollo mexicana no se debe limitar a, ni terminar con, fusionar las instituciones que la conforman*. Para que la banca de fomento pueda cumplir adecuadamente su misión, se requiere llevar a cabo un conjunto de acciones, entre las que figuran las que se proponen en el presente documento, así como posibles fusiones que eleven la eficiencia de las labores de fomento y eliminen duplicidad y descoordinación entre entidades públicas.[58]

II.E SEPARACIÓN DE SUBSIDIOS EN LA OPERACIÓN DE LA BD

Es conveniente que las labores que actualmente realiza la BD en materia de capacitación, asistencia técnica y promoción de diversos agentes económicos sean cubiertas con recursos previstos en partidas presupuestales del Gobierno Federal, con lo que se eliminarían subsidios cruzados que encarecen el crédito.[59] En ese sentido, se deberían separar de la BD aquellas áreas que realizan actividades no bancarias y traspasarlas a dependencias del Ejecutivo Federal que funcionen como ventanillas dedicadas a entregar subsidios a grupos y sectores determinados.

[58] Nótese que no han sido mencionadas las duplicidades que también existen entre la BD y otro tipo de instituciones. Por ejemplo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) otorga créditos de primer piso en turismo, sector en el que también actúan BANCOMEXT y BANOBRAS. FIRA canaliza financiamientos a la agricultura, sector donde actúa la Financiera. La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) es un banco de fomento que coexiste con el INFONAVIT, FOVISSSTE y FONHAPO en el financiamiento de la vivienda popular. Incluso aquí ha incursionado NAFIN mediante créditos de liquidez, en segundo piso, para promotores de vivienda.

[59] Nuevamente, destacan los casos de la promoción de exportaciones que realiza actualmente BANCOMEXT, con cargo a su presupuesto, y de FIRA, que cuenta mayoritariamente con personal dedicado a brindar asesoría técnica a los productores del campo. Estas labores encarecen el crédito porque, para cubrir estos gastos, estas instituciones se ven en la necesidad de elevar sus tasas activas o, en su defecto, llevarlo como pérdidas en contra de su capital.

En su defecto, se deberá convertir a dichas áreas no bancarias en centros de ingresos y costos totalmente independientes del resto de la institución, bajo el principio de que deben ser financieramente autosuficientes con los recursos que se les asigne desde el presupuesto gubernamental. De ahí la importancia de introducir sistemas de información gerencial ABC.[60]

En lo que toca a las labores de financiamiento, es importante precisar la diferencia, no siempre bien percibida, entre lo que significa otorgar créditos *subsidiados*, y el canalizar créditos relativamente *baratos*.[61] La BD, mediante un esfuerzo de reducción de sus costos de operación, mayor eficiencia en su desempeño y captando recursos a tasas atractivas, gracias a su condición de entidades públicas, debería ser capaz de poner a disposición de la pequeña empresa recursos a tasas de interés *relativamente* bajas, pero que resulten suficientes para garantizar la cobertura de su fondeo, de los (reducidos) gastos de operación, una prima de riesgo y, quizás, hasta una pequeña utilidad. Es decir, debería esforzarse por lograr que sus recursos lleguen al usuario final a tasas preferenciales, más no *subsidiadas*.

II.F. REGULACIÓN

En materia regulatoria, las reglas bajo las cuales opere la BD deben ser al menos tan estrictas como las que enfrentan la banca comercial, no sólo en razón de que lo contrario significaría, de alguna manera, un tipo de competencia desleal, sino además porque el marco regulatorio debe transmitir los incentivos correctos para que los recursos públicos sean manejados bajo estrictos criterios de eficiencia y responsabilidad, en condiciones de mercado.[62] Por otra parte, el mantener disposiciones que otorguen tratamiento preferencial a la banca gubernamental

[60] Véase Huidobro (2000, 71).

[61] Una visión similar es señalada por Morduch (2000, 624).

[62] Con el propósito de homogeneizar el marco legal aplicable a la banca comercial y de fomento, en los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo de revisión de las reglas aplicables a la banca de desarrollo en materia de capitalización, calificación de cartera y administración de riesgos.

respecto a la privada podría constituir un factor que reste transparencia a sus labores de fomento.[63]

De ahí que la estrategia para la BD deba contemplar también la revisión y, en su caso, eliminación de toda regulación que otorgue condiciones legales, normativas, impositivas, etc., diferentes a las que rigen para las instituciones privadas, en el desarrollo de actividades bancarias similares. Este aspecto es importante enfatizarlo porque, como se ha señalado líneas atras, lo que se propone es que la BD se centre en labores bancarias, dejando de lado otras tareas que no le competen, o bien, que queden claramente separadas de las labores propiamente bancarias. Por ello, en tanto institución bancaria, deberá recibir el mismo tratamiento que cualquier otra.

En esta línea de razonamiento, convendría analizar la pertinencia de limitar el respaldo al 100% que reciben los pasivos contraídos por las instituciones de BD de parte de su accionista mayoritario, es decir, el Gobierno Federal. La idea sería prever un periodo límite para tal respaldo, como ocurre en el caso de la SHF, institución cuyos pasivos serán *honrados* ilimitadamente por el Gobierno Federal por un plazo máximo de 12 años que vencen en octubre de 2013. La alternativa, es prever un periodo para el cual dicha cobertura muestre una tendencia descendente hasta llegar a cero, y dejar que, con posterioridad a ese hecho, las propias instituciones hagan frente a sus compromisos a partir de los fideicomisos encaminados al fortalecimiento de su capital.

Por otra parte, habrá de realizarse una profunda revisión a la regulación aplicable al manejo de las disponibilidades de la BD. En efecto, es importante notar que al tiempo que las operaciones de segundo piso han disminuido sensiblemente en los últimos años, la BD ha acumulado disponibilidades por montos importantes. Dichas disponibilidades han sido invertidas en el mercado interbancario por lo que, muy probablemente, la BD ha estado proporcionando fondeo a la banca comercial a un costo atractivo, no sólo en términos de la tasa de interés, sino también porque se evita el costo regulatorio de atender a un segmento

[63] Huidobro (2003b, 26-27) señala una regulación reciente que introduce condiciones desiguales de competencia entre los participantes del mercado asegurador mexicano.

determinado del mercado, la obligación de reportar las operaciones realizadas, y la supervisión realizada por la propia BD. Lo anterior reduce aún más los incentivos a la banca comercial para descontar recursos con la de fomento.[64] En el fondo lo que se lograría sería evitar que la inversión de las disponibilidades en el mercado interbancario se convierta en una vía para desviar los recursos de fomento de su propósito fundamental, e impedir que se constituyan en fondeo alterno en beneficio exclusivo de los intermediarios financieros privados.[65]

CONSIDERACIONES FINALES

Para que la banca de fomento pueda cumplir adecuadamente su misión y coadyuvar al desarrollo del sistema financiero, se requiere de una serie de condiciones. En primer lugar, es necesario definir de manera clara el objetivo que se persigue con este instrumento de fomento a efecto de evitar vaguedades que deriven en la realización de múltiples propósitos que probablemente sea incapaz de cumplir de manera eficiente.

En segundo término, la estrategia de la nueva BD debe basarse en una serie de acciones que tienen que ver con su redimensionamiento, la reorientación de sus actividades, la adecuación de sus instrumentos financieros, la introducción de incentivos y criterios claros en el desarrollo y evaluación de sus operaciones, así como en una exhaustiva revisión de la normatividad que rige sus actividades. Es decir, debe ser una reforma integral que debe incorporar un catálogo variado de aspectos y acciones.

Tercero, y de manera más general, la estrategia de la BD debe formar parte del esfuerzo, iniciado hace algunos años, por fortalecer la estructura legal e

[64] Adicionalmente, podría significar un desvío de los recursos preferenciales de fomento a actividades ajenas a su vocación e, incluso, distorsionar al cálculo de algunos indicadores, tales como el déficit por intermediación financiera, en las finanzas públicas.

[65] Los lineamientos aplicables al manejo de disponibilidades financieras del sector público, están contenidos en DOF (1992). Sin embargo, se considera que dichos lineamientos, así como sus modificaciones de 1999 y 2000, no resuelven esta problemática ya que se limitan a ampliar la gama de instrumentos en que pueden ser invertidas, al incluir los títulos emitidos por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario. Véase DOF (1999) y DOF (2000a).

institucional del sistema financiero mexicano, pero donde existen aún importantes áreas de acción para que, entre otros aspectos, se mejoren los derechos de propiedad, se mejoren los servicios de información crediticia y se eleve la capacidad técnica de los solicitantes de crédito.

Una última reflexión. La fortaleza de la BD no debe medirse en función del número de instituciones que la conforman, el número de personas que en ella trabajan o el monto otorgado en préstamos. La verdadera fortaleza de la banca de desarrollo debe verse en función del cumplimiento eficiente de su misión, de su viabilidad financiera sin recursos fiscales y del impacto económico de sus labores. En la medida que su actuación contribuya a que las pequeñas empresas del país compitan, crezcan y permanezcan por sí mismas en el mercado, se podrá hablar de una banca de desarrollo fuerte. Resulta difícil pensar en una BD capaz de elevar la producción, competitividad y eficiencia del aparato productivo nacional, si ella misma no es eficiente, altamente competitiva y autosustentable.

BIBLIOGRAFÍA

Armendáriz, Beatriz (1999), "Development banking", *Journal of Development Economics*, Vol. 58, February.

Banco de México (2001), *BREMS Bonos de Regulación Monetaria*, Mayo.

Banco de México, *ANEXO 7 de la Circular 2019/95*, disponible en www.banxico.org.mx.

Banco de México, *Resultados de la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio*, varios números, disponible en www.banxico.org.mx.

Banco Mundial (2001), *Finanzas para el Crecimiento Económico: Opciones de Política en un Mundo Volátil*, Bogotá, Alfaomega Colombiana.

Banco Mundial (2002), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2002: Instituciones para los Mercados*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.

DOF (1992), "Lineamientos sobre nuevas reglas en el manejo de disponibilidades financieras del sector público y del mecanismo para su información", 12 de junio de 1992. Se puede consultar en www.legatek.com.

DOF (1999), "MODIFICACIONES y adiciones a los lineamientos sobre nuevas reglas en el manejo de disponibilidades financieras del sector público y del mecanismo necesario para su información", 30 de diciembre de 1999. Disponible en www.shcp.gob.mx.

DOF (2000a), "MODIFICACIONES a los Lineamientos sobre nuevas reglas en el manejo de disponibilidades financieras del sector público y del mecanismo necesario para su información", 25 de febrero de 2000. Disponible en www.shcp.gob.mx.

DOF (2000b), "LEY de Concursos Mercantiles y se Reforma el Artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación", 12 de mayo de 2000. Se puede consultar en www.legatek.com.

DOF (2000c), "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio y de la Ley de Instituciones de Crédito", 23 de mayo de 2000. Disponible en www.shcp.gob.mx.

DOF (2002a), "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley Orgánica de Nacional Financiera; de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior; de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal", 24 de junio de 2002. Disponible en www.shcp.gob.mx.

DOF (2002b), "DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006", 30 de septiembre de 2002. Disponible en www.shcp.gob.mx.

DOF (2003a), "CIRCULAR mediante la cual se informa la Metodología de cálculo para la determinación de las aportaciones que las instituciones de banca de desarrollo deben realizar al fideicomiso a que se refiere el artículo 55 bis de la Ley de Instituciones de Crédito", 29 de abril de 2003. Disponible en www.shcp.gob.mx.

DOF (2003b), "REGLAS Generales para la diversificación de riesgos en la realización de operaciones activas y pasivas aplicables a las instituciones de crédito", 30 de abril de 2003. Disponible en www.shcp.gob.mx.

DOF (2003c), "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito",13 de junio de 2003. Disponible en www.shcp.gob.mx.

Fernández, Begoña, Manuel Galán y Patricia Saavedra (2003), "Dos estrategias ganadoras para la opción BANXICO", *Economía Mexicana, Nueva Época*, Vol. XII, Núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económica, Segundo Semestre.

Hempel, Roberto (1999), *Corporación de Fomento de la Producción: Experiencia de su modelo de fomento productivo,* Documento presentado en la Conferencia "La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio", Nacional Financiera, México, Octubre.

Huidobro, Alberto (1999), *Objetivo y Estrategia para la Banca de Desarrollo,* Mimeo, México, Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento, Banco de México, Diciembre.

Huidobro, Alberto (2000), "Economías de Escala y de Alcance en la Banca de Desarrollo Mexicana, 1989-1999", *Gaceta de Economía* No. 11, Año 6, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Otoño.

Huidobro, Alberto (2003a), "Garantías de Crédito de la banca de desarrollo: Una nota para su análisis", *Gaceta de Economía*, Año 8, Núm. 16, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Primavera.

Huidobro, Alberto (2003b), "Economías de Escala y de Alcance en el Sector Asegurador Mexicano", por publicarse en *Gaceta de Economía*, Año 9, Núm. 19, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Otoño.

Martínez, Lorenza (2000), *La importancia de la protección de los derechos de propiedad en el sistema financiero y en el crecimiento económico,* Documento de Investigación No. 2000-07, Banco de México, Diciembre.

Maurer, Klaus (1999), *Bank Rakyat Indonesia (BRI); Indonesia case study,* Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Working Group on Savings Mobilization, Budesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Eschborn.

Morduch, Jonathan (2000), "The microfinance schism", *World Development*, Vol. 28, No. 4.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2002), "Estudios Económicos de la OCDE. México 2001-2002", *Gaceta de Economía*, Volumen 2002/7 – Abril, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Noviembre.

Riding, Allan and George Haines (2001), "Loan Guarantees: Costs of Default and Benefits to Small Firms", *Journal of Business Venturing*, Vol. 16, No. 6, November.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1991), La Banca de Desarrollo en México, Agosto.

Vélez, Félix (2003), "Sector agropecuario: Diagnóstico y perspectivas", *Gaceta de Economía*, Número Especial, Cambio Institucional: Agenda pendiente para las políticas públicas en México, Año 9, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

RESEÑAS

Bernard S. Silberman, Cages of Reason. The rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain, (The University of Chicago Press, 455 pp.)

Pablo Rojo Calzada

El desarrollo del aparato administrativo del Estado bajo dos perspectivas, una administración profesionalizada o un modelo organizacional es el hilo conductor de B.S. Silberman para realizar un estudio histórico y un análisis político de la evolución del llamado estado racional.

La racionalización a que se refiere se trata del conjunto de normas y reglas que le dan coherencia y legitimidad a la integración y, desde luego, el funcionamiento del aparato administrativo del Estado. Particularmente, destacan las formas, métodos, costumbres y criterios que rigen a la selección y al reclutamiento del personal que estará encargado de la toma de decisiones. La racionalización del cuerpo administrativo es entonces la vía para reducir los altos costos de actividades descoordinadas en sociedades cada vez más complejas.

El crecimiento tan importante que durante los dos últimos siglos experimentó el Estado en todo el mundo, así como el incremento de las autoridades electas, con la subsiguiente necesidad de delegación de la facultad de decidir, han puesto sobre la mesa la discusión sobre cómo seleccionar al personal que va a recibir dicha facultad. El debate ha girado alrededor de cómo asegurar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, pero también de cómo encontrar un equilibrio. Particularmente, la