

Capítulo III

El papel de la banca de desarrollo en México

1. Caracterización del sistema bancario de desarrollo en México

Definición institucional

En México, los bancos de desarrollo constituyen un instrumento estratégico utilizado por el Estado para apoyar con recursos financieros y servicios complementarios aquellos sectores y actividades económicas consideradas prioritarias y que los intermediarios financieros privados no tienen incentivos o capacidad para atender.

Formalmente, los bancos de desarrollo están definidos en la Ley de Instituciones de Crédito, como “...entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de ésta ley”.¹

Los bancos de desarrollo, como entidades de la Administración Pública Federal tienen una naturaleza pública administrativa: “...los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las *instituciones nacionales de crédito*, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.²

Asimismo, “...el Poder Ejecutivo se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la

¹ Ley de Instituciones de Crédito, artículo 30°.

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1°.

administración pública paraestatal: (...) Empresas de participación estatal, *instituciones nacionales de crédito...*”³

Así, es el Estado quien dirige y provee de financiamiento a la banca de fomento mexicana, lo cual hace necesaria la coordinación entre ésta y el resto de actividades, órganos, organizaciones, programas y políticas públicas, siendo el primer lineamiento a seguir al elaborar su programa anual de operaciones el Plan Nacional de Desarrollo.

De los elementos expuestos hasta aquí, los dos primeros son distintivos de los bancos de desarrollo respecto de otros intermediarios financieros bancarios. Adicionalmente, cada banco tiene actividades y sectores de atención específicos definidos en sus respectivas leyes orgánicas, y por ende, funciones y fines específicos que cumplir.⁴

Función y fines

No obstante que la función y fines perseguidos distinguen a los bancos de fomento de otros organismos bancarios, y aún entre ellos mismos, puede generalizarse sobre éstos aspectos. Por lo que respecta al primero, las entidades bancarias de fomento realizan funciones financieras y de sociales directamente vinculadas con las prioridades de la política económica y social vigente.

En efecto, en primer lugar las entidades de fomento deben financiar sectores que representan alto riesgo cuyos proyectos y actividades son necesarios para el desarrollo del país por su alto grado de rentabilidad social.⁵ Dado que no es obligación de los bancos comerciales otorgar financiamiento a sectores prioritarios pues al canalizar un crédito deben considerar la rentabilidad y tasa de retorno del proyecto, queda un número importante de actividades y sectores sin atender. Sin embargo, esto no quiere decir que la banca de desarrollo deba otorgar créditos a sujetos sin capacidad de pago, o bien, a proyectos cero rentables desde el punto de vista económico. Por el contrario, los estudios que preceden al otorgamiento de crédito, así como los esquemas de pago deben procurar la viabilidad del proyecto y la recuperación del monto otorgado más sus accesorios. Siendo así, la banca de desarrollo requiere de la utilización de herramientas en la determinación y otorgamiento de créditos que midan el impacto social de los proyectos que han de ser sujetos de apoyo además de las utilizadas para determinar si se trata de inversiones financieramente rentables.

³ *Ibidem*, artículo 3°.

⁴ Cf. *Infra*, Estructura, funciones y operatividad del sistema bancario de fomento en México.

⁵ Generalmente el alto riesgo se asocia al carácter de largo plazo de los proyectos a financiar.

En segundo lugar, esta banca no solo debe realizar funciones de banca y crédito, sino que también debe asesorar al sujeto de crédito para promover verdaderamente su desarrollo. Dentro de su función social, los bancos de fomento realizan una transferencia de habilidades hacia donde el desarrollo del capital humano es débil y escaso a través de sus programas de asistencia técnica y servicios promocionales. Lo anterior no solo facilita la recuperación de cartera, sino además permite que la banca de desarrollo cumpla su labor social: preparar a productores y empresarios para la realización de sus proyectos y para que eventualmente puedan ser considerados como sujetos de crédito de la banca comercial.

Las funciones anteriormente descritas deben orientarse a mejorar la planta productiva del país y de los servicios, distribuyendo los recursos en los sectores y zonas consideradas estratégicas o prioritarias de forma tal que la intervención de los bancos de desarrollo provoque un impacto favorable en el desempeño económico del país.

Los fines perseguidos por la banca de desarrollo quedan determinados en primer instancia por el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales en forma anualizada. La planeación del desarrollo nacional es necesaria para asignar de la mejor manera posible los recursos. Una correcta planeación debe analizar y distinguir los factores que frenan el desarrollo, dar coherencia a los programas, incorporar criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del propio plan. Sin embargo, la planeación por si misma no garantizará su cumplimiento, es necesario implementar mecanismos institucionales que verifiquen éste.

La Ley de Planeación, define a la planeación nacional del desarrollo como: "...la ordenación racional y sistemática de acciones que, basadas en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad a las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. (...) Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."⁶

⁶ Ley de Planeación, artículo 2°.

Lugar dentro del sistema de intermediación financiera

El sistema financiero mexicano puede definirse como el conjunto de autoridades de regulación y supervisión; intermediarios financieros bancarios y no bancarios, que intervienen en el mercado generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; y de entidades de apoyo o de servicios complementarios o auxiliares a dichos intermediarios.

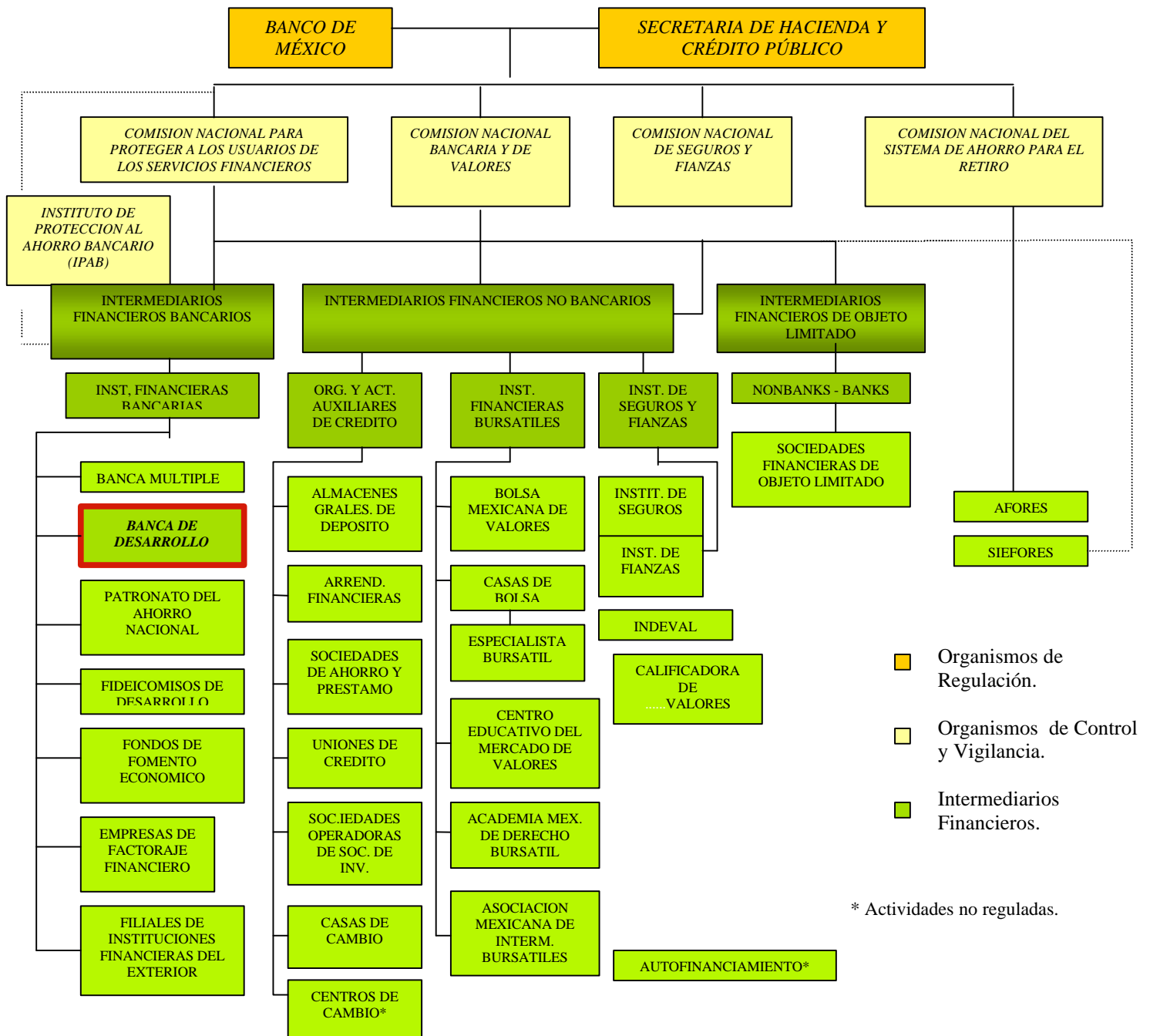
En el sistema financiero “... los intermediarios arbitran entre las preferencias de los usuarios del crédito y de los proveedores de ahorro creando liquidez y seguridad. A tal efecto, estos intermediarios pueden contraer pasivos financieros en concordancia a los activos que adquieren y mantienen. De esta manera, captan recursos del público ofreciendo combinaciones de seguridad, liquidez y rendimiento conformes a las demandas de los inversionistas y colocan esos recursos en condiciones que a la vez se adecuan a los requerimientos de quienes solicitan financiamiento”.⁷

En efecto, los intermediarios financieros realizan servicios imprescindibles en la economía de cualquier país debido a que movilizan ahorro, evalúan proyectos, colaboran con las empresas, facilitan transacciones y manejan riesgos al contactar agentes superavitarios y deficitarios de recursos, permitiendo cierto nivel de correspondencia entre su oferta y demanda.⁸ Debido a que los intermediarios financieros tienen injerencia directa en el endeudamiento y en el desarrollo del país, la actividad de intermediación financiera que realizan se considera de interés público y por tanto, es una actividad reservada a ciertos grupos que requiere de autorización formal. Los intermediarios que bajo autorización, forman parte de la estructura del sistema financiero mexicano pueden clasificarse por el tipo de servicios que proporcionan, en bancarios, no bancarios e intermediarios financieros de objeto limitado. Dentro del grupo de intermediarios financieros bancarios se encuentran los bancos de desarrollo, tal como se muestra en el siguiente diagrama.

⁷ F. Borja Martínez, *El nuevo sistema financiero mexicano*, FCE, México, 1991, p. 20.

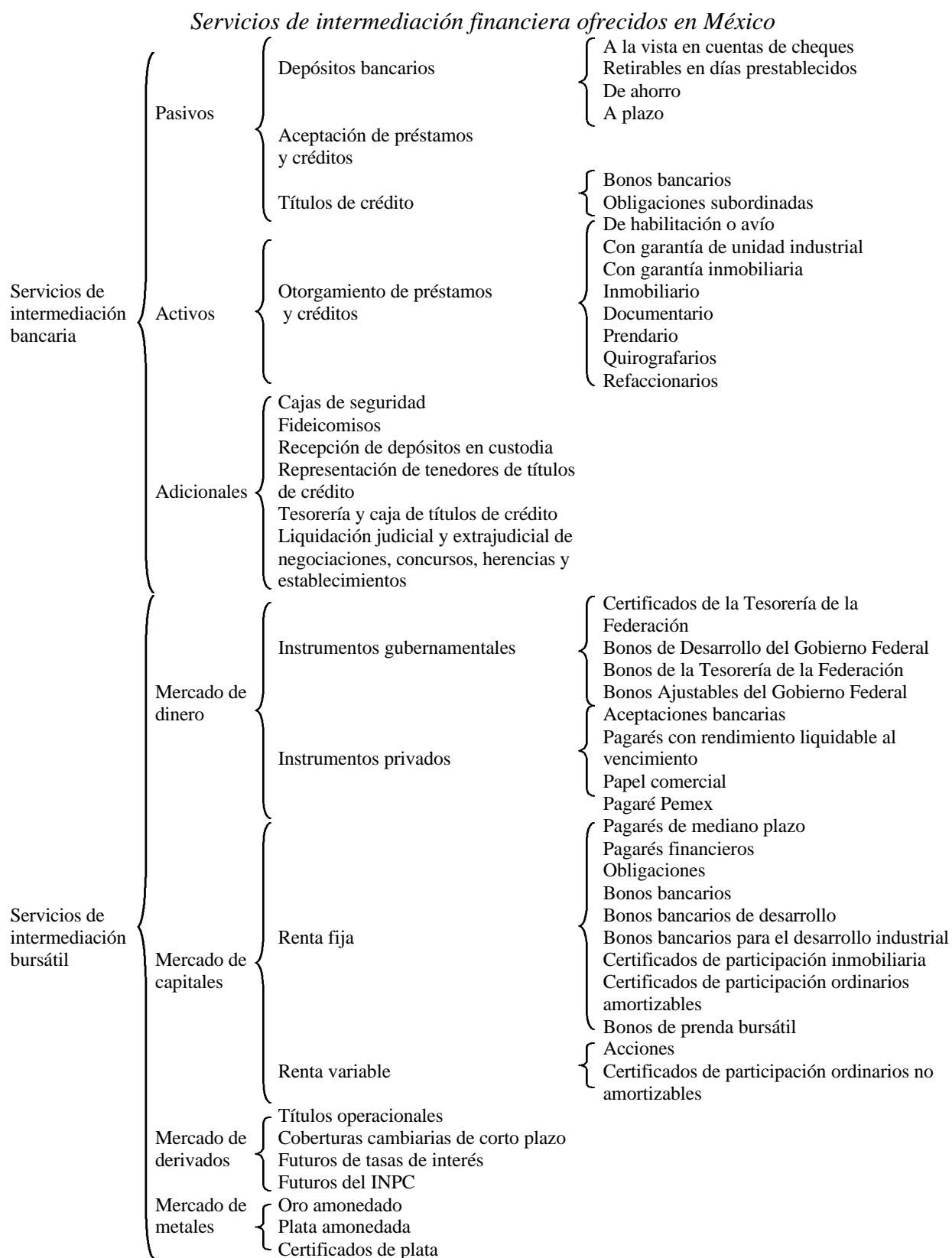
⁸ J. Fray Maxwell, op. cit., p. 252.

Estructura del sistema financiero mexicano



Fuente: Elaboración propia, con información de la conferencia Evolución del sistema financiero mexicano, dictada por V. Colina Rubio, en la Casa Universitaria del Libro, UNAM, México, mayo de 1999.

Asimismo, los servicios de intermediación financiera que en México se ofrecen se resumen en el siguiente diagrama:



Fuente: Elaboración propia con información de S. Verma, y G. Blanco H., *El sistema financiero en México: las instituciones, los instrumentos, las operaciones*, Captus Press, Canadá, 1996.

Parte importante de los servicios ofrecidos por los bancos de desarrollo se engloban en el llamado de banca y crédito bajo condiciones distintas a las de intermediarios financieros privados. Este servicio es definido por la Ley de Instituciones de Crédito como “La captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de un pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal, y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados”.⁹ Asimismo, solo están autorizadas a su prestación las instituciones de banca múltiple y de *banca de desarrollo*.

Características distintivas de la banca de desarrollo respecto de otros intermediarios financieros bancarios

La naturaleza del servicio de banca y crédito que presta la banca de desarrollo es la misma que la del servicio que prestaría un intermediario bancario privado. Entonces, la distinción entre el tipo de prestadores del servicio de banca y crédito no es suficiente para determinar la naturaleza del servicio que prestan tales intermediarios. El hecho según el cual, el servicio prestado por entidades federales esté orientado a sectores específicos de la economía tampoco es indicativo, pues la banca comercial lo puede hacer, aún cuando no se considere banco de desarrollo.

La diferencia entre los prestadores de servicio de banca y crédito radica en la vinculación con el desarrollo proyectado del país, pero este servicio es de interés público para ambos casos, porque satisface las necesidades de grandes sectores de la economía y tiene un impacto importante en el endeudamiento y en el desarrollo del país.

Un criterio de distinción entre servicio público y servicio de interés público es la determinación del titular del derecho de prestarlo.¹⁰ En el caso de un servicio de interés público, el derecho de los particulares es preexistente, por lo cual requiere exclusivamente de una autorización para prestarlo. A diferencia de éste, el titular de derecho de un servicio público es el Estado, quien puede prestarlo directamente o por concesión. El servicio prestado por el Estado mediante un banco de fomento es de carácter público, el cual conforme a la legislación vigente, constituye un instrumento de la administración pública federal. El hecho de que se regule de manera particular a la banca de fomento, se debe a la importancia que la

⁹ Ley de Instituciones de Crédito, artículo 2°.

¹⁰ G. Fraga, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1991.

consecución de sus fines representa, así como a la responsabilidad que tiene el gobierno ante los ciudadanos derivada del manejo de sus recursos.

Diferencias respecto a la banca comercial

Plazo de amortización de los créditos

Una característica distintiva importante de los bancos de desarrollo respecto al resto de intermediarios financieros bancarios es el horizonte temporal en el que se evalúan los proyectos. La banca de desarrollo provee de financiamiento a plazos más largos que los disponibles en la banca comercial, lo cual implica en sí misma una acción de fomento, aún cuando el costo de los recursos para el prestatario estuviera acorde con una estructura de tasas de interés que reflejara el costo del capital, esto es, sin que existieran subsidios por la vía de tasas activas. Dada una tasa de interés para la economía en su conjunto, la extensión del plazo (aún más cuando existen periodos de gracia), introduce en el crédito un componente de subsidio implícito.

Colocación de recursos

La banca comercial coloca sus recursos en el público en general, en tanto que la banca de desarrollo se especializa en otorgar créditos a sectores específicos de la economía. Ambas realizan sus préstamos en primer piso, no obstante, la banca de desarrollo lo hace además de forma indirecta, mediante su segundo piso. En la actualidad, gran parte de los créditos otorgados por los bancos de fomento corresponden a esta última modalidad.

Fuentes de fondeo

La banca comercial obtiene sus recursos de los depósitos que realiza el público en general, sean personas físicas o morales, nacionales o extranjeras. La fuente de recursos de la banca de desarrollo, en cambio, está constituida por las siguientes vías:¹¹

- El mercado interno.
 - Recursos presupuestarios del Gobierno Federal.
 - Colocación de Bonos Bancarios de Desarrollo (Bondes).

¹¹ Cabe destacar que dentro de las fuentes de recursos de los bancos de desarrollo sobresalen los préstamos interbancarios y los provenientes de otros organismos, los cuales representaron para el primer trimestre de 2001 el 55.8% de la captación total. Véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo, tomo IX, n. 27, México, marzo de 2001.

- El mercado externo.
 - Recursos de organismos financieros internacionales, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.
 - Recursos obtenidos vía operaciones con bancos privados internacionales.
 - Recursos de agencias gubernamentales de fomento a exportaciones (Eximbanks).

Constitución

A diferencia de las entidades de banca comercial, los bancos de desarrollo no tienen por origen un negocio. De conformidad con las disposiciones en materia de administración pública la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propone al Ejecutivo la constitución de la entidad pública¹² debiendo existir informe favorable de la Comisión Intersectorial de Gasto y Financiamiento.¹³ No obstante, hay entidades que por sus características y fines, requieren ser constituidas por ley o decreto del Congreso de la Unión, y no por autorización exclusiva del Ejecutivo, este es el caso de los bancos de desarrollo. El Congreso de la Unión es el único facultado para crearlos: “Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas”.¹⁴

Adicionalmente, existen reglas específicas que determinan la composición de su capital y de sus órganos.¹⁵ Lo anterior se justifica en virtud del origen de sus recursos.

¹² El artículo 45° de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal establece que: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

¹³ Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 5°.

¹⁴ Ley de Instituciones de Crédito, artículo 4°.

¹⁵ En el momento de su creación debe considerarse que los recursos aportados a su capital son recursos públicos por lo menos en un 66%, por tanto computan dentro del gasto público.

Órganos administrativos

Diferencias entre los bancos comerciales y los bancos de desarrollo en sus órganos administrativos

Concepto	Banca comercial	Banca de desarrollo
Órganos	Consejo de Administración, Dirección General y de Vigilancia.	Consejo Directivo, Dirección General de Vigilancia y Comisión Consultiva.
Consejos	<p>Consejo de Administración</p> <ul style="list-style-type: none"> • 11 miembros o sus múltiplos. • Serie "A" designa a 6 de los 11 en su caso (presidente incluido), y por cada 10% excedente del 50% ordinario, a uno más. • Serie "B" remanente. • 10% del C.P. tiene derecho a designar un consejero de minoría. • Consejeros de "A" deben ser mexicanos o extranjeros residentes. 	<p>Consejo Directivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • El cargo es personal. • Los suplentes que representan la serie "A" son designados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. • No pueden formar parte del Consejo Directivo consejeros, el Director General, ni las dos jerarquías inmediatas. • Las facultades indelegables del Consejo Directivo están establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito.
Director General	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano mexicano. • 5 años de experiencia financiera y de administración. • No-función de regulación de Instituciones de Crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Designado por el Ejecutivo Federal. • No puede ser consejero.
Órganos de vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> • Uno por serie mínimo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrada por titulares "B" distintos del Gobierno Federal. • Asuntos de su competencia señalados en la Ley de Instituciones de Crédito.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Instituciones de Crédito.

Los bancos de desarrollo, al igual que el resto de las entidades paraestatales deben gozar de autonomía de gestión para el cumplimiento de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto contarán con una administración sujeta a los sistemas de control establecidos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en lo que no se oponga a ésta, a las demás leyes que se relacionen con la administración pública.¹⁶

La administración de los bancos de desarrollo se lleva a cabo por un Consejo Directivo y un Director General.¹⁷ El Consejo Directivo es el órgano supremo del

¹⁶ Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 11°.

¹⁷ La administración estará a cargo de un órgano de gobierno y un director general. El órgano de gobierno lo integrarán de cinco a quince miembros, siendo presidido por el titular de la

banco y generalmente está conformado por titulares de Secretarías y órganos o dependencias de la administración pública (Banxico y SHCP). Pueden ser miembros del Consejo Directivo los representantes de las dependencias o entidades relacionadas con el objeto y fin del banco y miembros del sector privado que por su experiencia contribuyan al logro de los objetivos, siendo éstos minoría significativa: “... Con el propósito de asegurar la adecuada toma de decisiones en las reuniones del órgano de gobierno, los representantes de las dependencias o entidades deberán tener reconocida capacidad o experiencia vinculada con la naturaleza y tipo de operaciones o servicios que realiza la entidad. Quienes tengan la responsabilidad de designar a los miembros de los órganos de gobierno deberán considerar las demás obligaciones que éstos deben cumplir en función de su cargo, a efecto de que cuenten con la disponibilidad necesaria para atender con diligencia y oportunidad los asuntos inherentes a su representación. El nivel jerárquico de los servidores públicos que integren el órgano de gobierno deberá corresponder, cuando menos al de director general de la administración pública centralizada o su equivalente en el caso de los miembros propietarios y al de director de área tratándose de los suplentes...”¹⁸

El Director General es designado y removido exclusivamente por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a diferencia de las demás paraestatales, y deberá cumplir los requisitos enumerados en el artículo 24^a de la Ley de Instituciones de Crédito.¹⁹ Uno de los requisitos para ser Director General, conforme a la fracción II del artículo, es haber presentado un mínimo de cinco años de servicio en puestos de alto nivel decisorio que requieran conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa.

Los bancos de desarrollo deben contar con una Comisión Consultiva integrada por los titulares de los CAP's de la serie “B” distintos al Gobierno Federal. Esta Comisión debe reunirse por lo menos una vez al año, y pueden convocar a reunión en cualquier momento a una tercera parte de la serie, el Consejo Directivo, el Director General, dos consejeros de la serie “B”, o el Comisario.

Finalmente, los órganos de vigilancia de los bancos de fomento los constituyen un comisario de la Contraloría General de la Federación y uno designado por la Comisión Consultiva.

coordinadora de sector, o por quien éste designe. Debe sesionar por lo menos cuatro veces al año y con un quórum de 50% más uno, siempre que la mayoría de los asistentes sean miembros de la administración pública federal. *Ibidem*, artículo 17°.

¹⁸ Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 17°.

¹⁹ La remoción puede ser originada por recomendación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las funciones de los órganos administrativos descritos se resumen en el cuadro siguiente.

Facultades y obligaciones aplicables a los órganos administrativos de los bancos de desarrollo

Órgano administrativo	Facultades u obligaciones
Consejo Directivo	<p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determina el cierre de sucursales. • Aprueba todos los programas operativos y financieros. • Aprueba la estructura orgánica básica. • Formula el balance general y los estados de resultados. • Se informa de las auditorías practicadas. • Aprueba los niveles de empleo y otorgamiento de incentivos. • Nombra y remueve a los empleados de las dos jerarquías inmediatas siguientes al Director General. <p>No obstante, dentro de las facultades conferidas a estos, se encuentran algunas que requieren adicionalmente de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo son la constitución de reservas y el aumento o disminución del capital social. El Consejo Directivo puede delegar facultades y debe instruir al Director General.</p> <p>Obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigila que se den las condiciones propicias para lograr un adecuado funcionamiento. • Vigila que se esté operando de la manera más eficiente en la consecución de los fines de la institución.
Director General	<p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Celebra y otorga toda clase de actos y documentos inherentes al objeto del banco. • Ejerce las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas. • Otorga poderes generales y especiales.²⁰ <p>Obligaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formula los programas institucionales y los presupuestos. • Recaba información y elementos estadísticos de la función de la institución para mejorar su gestión. • Establece sistemas de control que garanticen la obtención y cumplimiento de metas y fines. • Ejecuta los acuerdos tomados por el consejo. • Establece mecanismos de evaluación para destacar la eficiencia y la eficacia con que se desempeña la institución, entre otras.

²⁰ Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 22°.

Órgano de Vigilancia	<p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicita cualquier tipo de información de las gestiones realizadas por la entidad, para realizar auditorías, vigilando la aplicación de recursos y el cumplimiento de las disposiciones legales y del programa institucional. • Evalúa los sistemas, mecanismos y procedimientos de control. • Promueve y vigila gestiones de operación, financieras, de productividad y de impacto social. <p>Obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presenta los resultados de los exámenes, evaluaciones y auditorías practicadas a los órganos de decisión de la institución.
Comisión Consultiva	<p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conoce y formula recomendaciones sobre las políticas y criterios, el informe de actividades, los estados financieros y proyectos de aplicación de utilidades.²¹ • Remueve y designa un comisario de su serie. • Aprueba los informes anuales de los consejeros de su serie.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y Ley de Instituciones de Crédito.

En suma, las diferencias principales entre la banca comercial y la banca de desarrollo son:

*Resumen de las diferencias entre
la banca comercial y la banca de desarrollo*

Concepto	Banca comercial o múltiple	Banca de desarrollo
Financiamiento	Coloca recursos en el público en general	Financia determinado sector
Otorgamiento de crédito	Directo	Directo e indirecto
Fuentes de financiamiento	Público en general	Fideicomisos públicos Fideicomisos administrados por el Banco de México Recursos presupuestarios del gobierno federal.
Capital social	Acciones	Certificados de aportación patrimonial
Suscripción Serie "A"	Gobierno y otras personas	Exclusivamente gobierno

²¹ Adicionalmente, las entidades de la administración pública federal deben establecer una comisión de adquisiciones, arrendamientos y servicio y un órgano de planeación conforme a lo señalado por el artículo 24^a de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el artículo 2^o de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, respectivamente.

Excepción a máximos de tenencia accionaria	Con autorización hacendaria hasta del 10% Sociedades de inversión hasta del 15% Gobierno Controladoras 20% fusión	Gobierno Sociedades de inversión Autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a entidades, gobiernos locales y municipios
Capital mínimo	Fijado por la ley	Fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Órganos administrativos	Director General Consejo de Administración Órgano de Vigilancia Comité de Crédito (opcional)	Director General Consejo Directivo Órgano de Vigilancia Comisión Consultiva

Fuente: Elaboración propia.

Diferencias respecto de los fondos y fideicomisos públicos

Si bien es cierto que los fondos y fideicomisos públicos realizan una función primordial en el fomento y desarrollo, no son entidades de banca de desarrollo, pues estos últimos son organismos autorizados a prestar el servicio de banca y crédito.²² Al respecto, la Ley de Instituciones de Crédito establece: “No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a las instituciones de crédito...”²³, determinando además los sujetos autorizados a prestar el servicio de banca y crédito.

Por otro lado, el mismo ordenamiento delimita de manera confusa e incompleta al sistema bancario: “El sistema bancario mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las *instituciones de banca de desarrollo*, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico, así como aquellas que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan”.²⁴ No obstante, cabe señalar que aún cuando existan instituciones que apoyen al servicio de banca y crédito y/o realicen intermediación financiera alguna, no son necesariamente parte de este sistema (como en el caso de las organizaciones auxiliares de crédito). Al respecto, algunos especialistas en la

²² G. Gil Valvidia, op. cit., p. 141-165.

²³ Ley de Instituciones de Crédito, artículo 2°.

²⁴ Ibidem, artículo 3°.

materia, consideran que los fideicomisos, conforme a nuestra legislación, son operaciones de crédito y no sujetos de derecho.²⁵

Marcos institucional y de control y vigilancia

En las operaciones realizadas por los bancos de desarrollo debe existir seguridad y confianza para su correcto funcionamiento. Estos elementos tienen una relación directa con la calidad de las leyes y con los mecanismos de control y vigilancia que regulan las operaciones, las prácticas, la organización, y el cumplimiento y congruencia entre objetivos, prioridades y funciones de los bancos de desarrollo.²⁶ La estructura regulatoria y de supervisión de la banca de fomento en México se explica brevemente a continuación.

Marco institucional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 28° de este ordenamiento señala que el banco central está facultado y tiene la obligación de regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros.

Por su parte, los artículos 73° y 93° señalan las facultades del Congreso de la Unión relacionadas con los servicios de banca y crédito y con los intermediarios autorizados para realizarlos. En particular, se refieren a sus ámbitos de competencia para: el otorgamiento de los empréstitos por parte del Ejecutivo, en cuyo caso, estos deberán producir incrementos en el ingreso público;²⁷ legislar en materia de intermediación financiera;²⁸ establecer contribuciones sobre instituciones de

²⁵ No se cree fundada la incorporación de los fideicomisos a la administración pública desde el momento en que los fideicomisos constituyen de acuerdo con la legislación mexicana (Ley de Instituciones de Crédito y Ley de Títulos y Operaciones de Crédito) simples operaciones de crédito (...) Si por tanto tales fideicomisos son simples medios para realizar atribuciones del poder público, difícilmente se les puede considerar como órganos de la administración pública. G. Fraga, op. cit, p. 205.

²⁶ Para una revisión más detallada de la relación entre desempeño del sector financiero, y la calidad de las leyes y mecanismos de control y vigilancia, véase Burki y Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington D. C., 1998.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73°, fracción VIII.

²⁸ *Ibidem*, fracción X.

crédito;²⁹ y citar a los directores de las instituciones de desarrollo para que informen o estudien un negocio dentro de su actividad.³⁰

El artículo 90° señala que la administración pública es centralizada y paraestatal y autoriza la división de la última por sectores distribuidos a cargo de las secretarías y departamentos administrativos.

Leyes y reglamentos orgánicos de los bancos de desarrollo

Las leyes orgánicas y reglamentos de los bancos de desarrollo establecen el sector que debe fomentar, el objeto y fines de cada banco; autorizan la realización de operaciones especiales, por ejemplo, brindar asistencia técnica y actuar como fiduciario y fideicomisario simultáneamente en un fideicomiso; y finalmente, señalan la forma de establecer la composición del capital social y de los órganos de administración y vigilancia de los bancos, determinando los titulares del primero.

Una cuestión importante a considerar distintiva de la banca de desarrollo es la disposición de un artículo contenido en todas sus leyes orgánicas: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como excepción a lo dispuesto por los artículos 48° de la Ley de Instituciones de Crédito y 14° de la Ley Orgánica del Banco de México, dicta las disposiciones relacionadas con las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas y pasivas que no impliquen captación de recursos del público y servicios que realice la sociedad (...) Corresponde al Banco de México, en los términos de su Ley Orgánica, la determinación de los conceptos señalados en el párrafo anterior, respecto a las operaciones pasivas que capten del público y que estén sujetas al régimen previsto en las fracciones I y VII del artículo 15° de la Ley Orgánica del Banco de México”.³¹ Esto es así porque los bancos de fomento tienen fuentes de financiamiento distintas y adicionales a la captación de recursos del público general, generando la necesidad de un control directo de la utilización de los recursos captados.

Ley de Instituciones de Crédito

Esta ley define el servicio de banca y crédito, determina los sujetos autorizados para prestarlo, establece los órganos de administración bancaria, regula desde un punto de vista general la inspección y vigilancia de las operaciones, y establece las prohibiciones y sanciones a las que está sujeta la banca.

²⁹ *Ibidem*, fracción XXIX.

³⁰ *Ibidem*, artículo 93°.

³¹ Ley Orgánica de Nafin, artículo 9°; Ley Orgánica de Banobras, artículo 10°; Ley Orgánica de Bancomext, artículo 8°.

En particular, el capítulo II de este ordenamiento titulado “De las instituciones de banca de desarrollo”, define a las instituciones de banca de desarrollo, determina los títulos representativos de su capital social, y enuncia los órganos de administración, así como sus facultades.

De conformidad con esta ley, la banca de desarrollo puede: efectuar todas las operaciones que realiza la banca múltiple, orientándolas a actividades o sectores específicos y promoviendo el ahorro y el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional; administrar directa o indirectamente a empresas o sociedades mercantiles; y, actuar como fiduciaria y fideicomisaria en los contratos de fideicomiso. Al respecto, el artículo 48° de este ordenamiento señala que el Banco de México, conforme a su ley orgánica y en su función de regulador monetario y crediticio, establecerá las características de las operaciones activas, pasivas y de servicio. Asimismo, éste organismo, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores vigilarán su cumplimiento.

Ley del Banco de México y Reglamento

Esta ley regula las operaciones, facultades y obligaciones del Banco de México como regulador monetario, cambiario y del sistema financiero.

El capítulo V “De la expedición de normas y sanciones” regula las disposiciones que podrá emitir esta autoridad y su obligatoriedad en los siguientes ámbitos: protección de los intereses del público, inversiones obligatorias, límites a operaciones con riesgo cambiario, y operaciones y servicios.

El artículo 14° de la Ley Orgánica del Banco de México regula el financiamiento de los organismos e instituciones de crédito y las operaciones entre los mismos.

Por último, el Banco de México está autorizado para realizar visitas y solicitar todo tipo de información a los intermediarios financieros e imponer sanciones en caso de infracción.³²

Circulares y oficios de la SHCP, Banxico y la CNBV

Las instituciones de crédito deben cumplir con lo señalado en las circulares y oficios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Estos organismos regulan a la banca de desarrollo de manera más directa que a la banca múltiple, este hecho responde a la necesidad de otorgar créditos a tasas más bajas, acordes a la labor social de

³² Ley del Banco de México, artículos 36° y 37°.

asistencia que proporciona esta banca, y al cumplimiento y persecución de fines específicos de desarrollo vigentes.

Por su parte, los reglamentos emitidos por la SHCP, determinan el capital social de la institución y autorizan la creación de comités de crédito.³³

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley determina la organización de la administración pública federal, la organización general de los miembros de la administración pública centralizada, y ubica a las paraestatales dentro de la administración pública descentralizada, al ser las sociedades nacionales de crédito, parte de la administración pública federal quedan sujetas a esta este ordenamiento.³⁴ En su título tercero establece que las sociedades nacionales de crédito son empresas de participación estatal mayoritaria.

Las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores los cuales tienen un coordinador de sector para su programación, presupuestación, evaluación de resultados y participación en los órganos de gobierno. El coordinador de sector de las sociedades nacionales de crédito, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁵

Finalmente, esta ley establece como únicas formas de creación de los organismos descentralizados la “...Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal...”³⁶

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Esta ley señala las bases para la organización, funciones y control del sector paraestatal. Su artículo 4º establece: “El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su organización, constitución, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.”³⁷

³³ Ley de Instituciones de Crédito, artículo 30º.

³⁴ “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: (...) II. Empresas de participación estatal, *instituciones nacionales de crédito* e instituciones nacionales de seguros y fianzas...” Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 3º.

³⁵ *Ibidem*, artículo 31º, fracción VII.

³⁶ *Ibidem*, artículo 45º.

³⁷ Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 4º.

No obstante, las disposiciones de esta ley no difieren substancialmente de lo establecido por la Ley de Instituciones de Crédito en cuanto a la composición de la administración interna de los bancos.

Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo y Programas

El artículo 47° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que “...las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo, y a las asignaciones del gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos...”³⁸

Por otra parte, esta ley establece que las entidades de la administración pública federal son parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y como tales, deben elaborar programas institucionales. Estos programas deben sujetarse a los objetivos del Plan y a los programas sectoriales. A los funcionarios que contravengan las disposiciones de esta ley, del Plan y sus programas se les impondrán medidas disciplinarias, y en su caso remoción o suspensión del cargo, independientemente de las responsabilidades de orden civil y penal.³⁹

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Regula el gasto, presupuesto, mantenimiento, adquisición y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios y obra pública de las entidades paraestatales. Asimismo establece como únicos medios de contratación la licitación pública y la invitación restringida, y regula estos. Los Consejos que forman parte de los órganos administrativos de los bancos de desarrollo deben observar las disposiciones de esta ley en la elaboración de las políticas y lineamientos relativos a la materia.

Ley General de Deuda Pública

Las obligaciones de pasivo a cargo de las instituciones de banca de desarrollo derivadas de financiamiento se consideran deuda pública conforme a este ordenamiento.⁴⁰ En casos de financiamiento externo se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴¹ Para la contratación de

³⁸ *Ibidem*, artículo 47°.

³⁹ Ley de Planeación, artículos 42° y 43°.

⁴⁰ Ley de Deuda Pública, artículo 1°.

⁴¹ *Ibidem*, artículo 5°, fracción IV.

financiamiento interno bastará la correspondiente resolución del Consejo debiendo el Director General informarlo a la misma secretaría.⁴²

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Reglamento

Reglamenta el gasto de las entidades de la administración pública, es decir su “gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial...”.⁴³ Asimismo, ordena la existencia de áreas de planeación del gasto público en las entidades y regula su contabilidad. Por su parte, el reglamento señala las reglas técnicas para contabilizar, controlar y evaluar el gasto público.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Determina las obligaciones de los servidores públicos, así como las autoridades competentes y las sanciones aplicables.

Órganos de supervisión y vigilancia

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es miembro común a todos los Consejos Directivos de las instituciones de fomento.⁴⁴ Lo anterior implica una facultad exhaustiva de control y supervisión por parte de ésta secretaría hacia estas instituciones. En efecto, como parte de la administración pública federal, sus facultades y obligaciones respecto a los bancos de desarrollo son las siguientes:

- Participar en la proyección y coordinación de la planeación nacional del desarrollo.
- Conocer y evaluar los resultados de las entidades paraestatales.
- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, lineamientos, políticas y demás normas aplicables a los bancos de desarrollo.
- Solicitar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la realización de auditorías y evaluaciones para promover la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos de sus programas.

⁴² *Ibidem*, artículo 6°.

⁴³ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículo 2°.

⁴⁴ “Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes”. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 49°.

- Establecer las directrices de contratación de deuda pública y autorizar financiamientos externos.

Asimismo, como autoridad supervisora de instituciones de crédito, las atribuciones y competencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son:

- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende el banco central, la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.⁴⁵
- Expedir y modificar los reglamentos orgánicos, así como determinar el monto y modificaciones del capital mínimo de cada banco.
- Autorizar cuestiones no establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito y determinar los casos en que se pueden adquirir CAP's de la serie "B" en proporción mayor a la fijada en dicha ley.
- Establecer medidas y mecanismos para un mejor aprovechamiento y correcta canalización de recursos y vigilar su cumplimiento.
- Clasificar los activos y pasivos y determinar sus porcentajes máximos para brindar seguridad en sus operaciones.
- Establecer la remuneración de los consejeros.

Banco de México

Una de las funciones primordiales del Banco de México es controlar a las entidades financieras para que su conducta sea congruente con la política económica. El Banco de México tiene la obligación de vigilar y propiciar un sano desarrollo del sistema financiero, la protección de los intereses del público, y un sistema de pagos eficiente, para cuyo efecto se encuentra facultado para emitir disposiciones obligatorias para las entidades financieras y vigilar su cumplimiento.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la encargada de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, por lo que los intermediarios sujetos a ella, están obligados a proporcionar a éste organismo toda clase de información y documentación que les solicite para efectuar evaluaciones. Al respecto, podrá solicitar a las entidades información referente a los programas operativos y financieros, presupuestos, etc. Asimismo, debe vigilar que las entidades de crédito estimen la viabilidad económica, los plazos de recuperación y consideren las garantías necesarias para el otorgamiento de créditos, para lo cual dictará disposiciones de carácter contable y sobre la revisión que realice de los estados financieros y del balance general de los bancos, sancionando su

⁴⁵ *Ibíd*em, artículo 31°.

incumplimiento.⁴⁶ Además, atenderá las reclamaciones que los usuarios le presenten y puede ser arbitro del juicio para resolver controversias entre usuarios e intermediarios. En este aspecto, se encuentra facultada para imponer sanciones, ordenar correcciones y multar a los organismos de crédito.

Estructura, funciones y operatividad del sistema bancario de desarrollo

Las entidades que actualmente conforman el sistema bancario de fomento en México son Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras), el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. (Bancomext), el Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (Banrural) y el Banco Nacional del Ejército, de la Fuerza Aérea y la Armada, S. N. C. (Banjército).

A continuación se presenta una descripción de éstos organismos. Para ello se han considerado aspectos relacionados con su fundación, objetivos, estructura, sujetos de apoyo, fuentes de financiamiento, estrategia, servicios y programas.

Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin)

Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin) fue creada el 2 de julio de 1934, no obstante es hasta el 10 de julio de 1985 que se transforma en Sociedad Nacional de Crédito. Actualmente, tiene como objetivo fundamental promover el desarrollo y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial, y en general, al desarrollo económico y regional del país. En particular, la prioridad del banco es apoyar a la industria manufacturera, no obstante, se ha fijado entre sus objetivos de desarrollo regional atender a las empresas micro, pequeñas y medianas de los sectores comercio y servicios. Además, contribuye a desarrollar el mercado de valores y a participar como agente financiero del gobierno federal.

Las actividades susceptibles de recibir apoyo financiero y complementario de Nafin son proyectos viables de empresas micro, pequeñas y medianas del sector industrial (incluida la industria de la construcción), del sector servicios proveedoras directas de la industria, del sector comercio, y aquellas asociadas a una empresa integradora. Adicionalmente, atiende a grandes empresas industriales que favorezcan la articulación de cadenas productivas y el desarrollo de proveedores.⁴⁷ La definición de micro, pequeña, mediana y gran empresa utilizada por Nafin obedece a la siguiente clasificación.

⁴⁶ Ley de Instituciones de Crédito, artículo 65°.

⁴⁷ Nacional Financiera, *Programa de Operaciones de Crédito de Segundo Piso*, México, 1998, p. 4.

*Definición de micro, pequeña, mediana y gran empresa
en términos de sus empleos permanentes*

Estrato	Industria	Comercio	Servicios
Microempresa	Hasta 30	Hasta 5	Hasta 20
Pequeña empresa	De 31 a 100	De 6 a 20	De 21 a 50
Mediana empresa	De 101 a 500	De 21 a 100	De 51 a 100
Gran empresa	Más de 500	Más de 100	Más de 100

Fuente: Nacional Financiera, página web www.nafin.gob.mx.

Los esquemas de apoyo ofrecidos por Nafin pueden clasificarse en dos vertientes:

- Esquemas de apoyo financiero con recursos del banco condicionados a metas específicas que coadyuvan al fortalecimiento y desarrollo de las empresas y proyectos sujetos de apoyo.
- Creación de infraestructura para la modernización de la micro, pequeña y mediana empresa. Esta vertiente incluye a su vez estrategias de promoción, asistencia técnica y capacitación.

Finalmente, las fuentes de financiamiento internas de Nafin están constituidas por aceptaciones bancarias, Credibures (valores bursátiles en cartera de segundo piso), Bondes, Nafides, Nafindex y depósitos diversos. Entre las fuentes de financiamiento externas del banco se encuentran la colocación de bonos en los mercados alemán y europeo y líneas de crédito con organismos financieros internacionales.⁴⁸

Estrategia financiera

Los apoyos financieros se ofrecen a mediano y largo plazos. Se destinan a cubrir necesidades de infraestructura y tecnológicas, que faciliten la creación, fortalecimiento, crecimiento y modernización de las empresas mexicanas, destacando el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Las operaciones del banco se ubican en el redescuento. Nafin actúa primordialmente como banco de segundo piso, lo que implica que ahora una parte

⁴⁸ M. López Espinosa, *La banca de desarrollo: 1988-1944, balance y perspectivas*, en El Mercado de Valores, año LV, n. 1, Nafin, México, enero de 1995.

importante de su actuación se realiza en conjunto con los bancos comerciales y otros intermediarios financieros como las instituciones de factoraje y de arrendamiento.

Actualmente Nafin promueve el surgimiento de uniones de crédito y trabaja en el mercado bursátil con las casas de bolsa, alentando la formación de sociedades de inversión para la pequeña empresa. De esta manera, en la operación de los diversos programas de apoyo financiero cobra relevancia la intervención de intermediarios financieros distintos al banco de fomento.⁴⁹

Estrategia promocional

En el ámbito promocional Nafin realiza esfuerzos de concertación entre los diversos estratos con el objeto de crear un ambiente propicio para la articulación de cadenas productivas y redes inter – empresariales.

Servicios y programas

Servicios promocionales

En su vertiente promocional, Nafin tiene por objetivo brindar servicios orientados a:

- La organización de los agentes productivos, mediante el impulso a la formación de uniones de crédito ante la existencia de un segmento de la micro y pequeña empresa que no puede ser atendido por la banca comercial.
- La diversificación de intermediarios financieros privados, incorporando a los programas de descuento de Nafin un mayor número de uniones de crédito, entidades de fomento, arrendadoras financieras y empresas de factoraje, además de los bancos comerciales que hasta ahora canalizan la mayor parte del descuento para el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas.
- En el mercado de capitales, Nafin promueve la creación de Sociedades de Inversión de Capital (SINCAS), cuyo objetivo es conjuntar capitales de diferentes localidades para estimular la inversión en proyectos regionales. Estos constituyen un elemento de apoyo para la política de desarrollo de los gobiernos estatales en tanto significan puntos de atracción de capitales.
- La formación de despachos de servicios profesionales que promocionan fondos de inversión.

⁴⁹ Nacional Financiera, *El papel de la banca de desarrollo en el contexto de liberalización financiera: el caso México*, Biblioteca Nafin, México, 1994, p. 97.

- El desarrollo de esquemas de concertación entre grandes compradores de productos (básicamente cadenas de tiendas), micro y pequeñas empresas que las abastecen y un conjunto de intermediarios financieros privados, como bancos comerciales y empresas de factoraje.

Programas de Nafin que ofrecen servicios promocionales

Programa	Servicios promocionales que ofrece
Programa de Desarrollo de Proveedores	Promoción de alianzas estratégicas.

Fuente: Elaboración propia con información de Nacional Financiera, *Programa de Desarrollo de Proveedores*, Nafin, México, 1999.

Servicios de asesoría

La asesoría, asistencia técnica y capacitación que brinda Nafin comprende los siguientes aspectos:

- La formación de despachos de servicios profesionales que brindan capacitación industrial en materia tecnológica y ambiental.
- Asesoría financiera para operaciones de comercio exterior.
- La capacitación al empresario en las alternativas de alianzas estratégicas con empresas extranjeras, desde la identificación de posibles socios hasta la formalización de los convenios correspondientes.
- La instrucción sobre los elementos necesarios para la integración de un expediente crediticio y los requerimientos legales y operativos exigidos por los intermediarios financieros.
- Asesoría especializada para la colocación de valores (valuaciones de las empresas, diseño de ofertas públicas, etc.), y apoyo en el proceso de las autorizaciones correspondientes.

Los programas de Nafin que incluyen éstos servicios son:

Programas de Nafin que ofrecen servicios asistenciales

Capacitación empresarial	
Proceso de Mejoramiento Continuo - Calidad Total (NAFIN – ITESM)	Da a conocer a los empresarios la tecnología de calidad total para elevar la competitividad de sus empresas, mediante la implantación de un proceso de mejoramiento continuo, que cubra la planeación del proceso, su consolidación y el desarrollo del capital humano.
Programa de Asesores Empresariales	Proporciona asesoría y orientación en la gestión crediticia a las empresas asociadas en diversas cámaras o asociaciones empresariales operando en diversas áreas de la industria, el comercio y los servicios.

Asistencia técnica empresarial	
Programa de Desarrollo de Proveedores	Proporciona capacitación y asistencia técnica, a las micro, pequeñas y medianas empresas susceptibles de formar parte de una red de proveeduría eficiente y competitiva para las grandes empresas.
Programa de Certificación de la Calidad.	Su propósito es sensibilizar y capacitar al empresario en lo que se refiere a sistemas de aseguramiento de calidad y al contenido y requisitos de la familia de normas ISO 9000, QS 9000 y HACCP, a través de actividades de difusión y asistencia técnica que resalten los beneficios que trae consigo implantar dicho sistema en la empresa, facilitando además los apoyos financieros y técnicos necesarios para obtener la certificación.
Programa de Productividad y Competitividad COMPITE	Nacional Financiera promueve el Programa COMPITE, el cual tiene por objeto elevar la productividad de las empresas, especialmente las manufactureras, con acciones de bajo costo e impacto inmediato.
Diagnóstico Empresarial	Tiene como objetivo identificar la problemática y requerimientos técnicos, administrativos, económicos y financieros de la empresa; además, permite formular soluciones de acuerdo con sus necesidades específicas, mejorando así su productividad y competitividad.
Programa de Mejoramiento del Medio Ambiente	Está encaminado a apoyar a las empresas pequeñas y medianas con servicios de capacitación y asistencia técnica que les permita prevenir o controlar sus emisiones contaminantes, identificando oportunidades económicamente viables para mejorar el medio ambiente, intensificar el empleo de tecnologías más limpias, la implantación de sistemas de ISO 14000, y la integración de proyectos ambientales y su vinculación con las fuentes de financiamiento, así como lograr la formación y certificación de expertos ambientales.
Programa de Infraestructura Industrial	Apoyar a los promotores y desarrolladores en la elaboración de estudios y proyectos para la creación de parques industriales viables, modernos, eficientes, atractivos y competitivos.
Asistencia Técnica Directa	Proporciona información tecnológica y ubicación de expertos e instructores para la modernización de las empresas micro, pequeñas y medianas, pertenecientes a la Red Nafin.
Formación de consultores	
Programa de Formación de Consultores	Tiene por objetivo desarrollar las habilidades y conocimientos necesarios en la formación de consultores que proporcionen asistencia técnica a micro, pequeñas y medianas empresas.

Fuente: Elaboración propia con información de Nacional Financiera, *Catálogo de productos y servicios 1999*, Nafin, México, 1999. Nacional Financiera, *Programa de Desarrollo de Proveedores*, Nafin, México, 1999. Nacional financiera, *Cooperación financiera para el mejoramiento del medio ambiente*, Nafin / Unión Europea, México, 1999.

Servicios financieros

Nafin ofrece los siguientes servicios financieros:

- Tarjeta empresarial. Actúa como fondo revolvente de ágil acceso y sencillo manejo administrativo.

- Fondos y convenios de coinversión (fideicomisos entre Nafin y bancos del exterior). Buscan ampliar las opciones con que cuenta el empresario nacional en materia de cooperación industrial, asistencia técnica y coinversiones, para lo cual pueden participar hasta con un 33% del capital social de proyectos conjuntos que desarrollen empresarios mexicanos y extranjeros.
- Créditos de primer piso. Nafin otorga créditos en forma directa a empresas pequeñas, medianas y grandes productoras de bienes y servicios de las actividades industriales consideradas prioritarias, de cualquier sector que contribuyan a la generación de empleos y/o al fortalecimiento del sector externo, para la importación de maquinaria y equipo, y la modernización de sus procesos. También están dirigidos a empresas proveedoras de entidades del sector público que cuenten con contratos de abastecimiento, que propicien esquemas de desarrollo de proveedores y favorezcan la articulación de cadenas productivas nacionales, que lleven a cabo proyectos de mejoramiento ambiental, así como a proveedoras de la industria maquiladora y desarrolladoras de parques y naves industriales. El plazo del financiamiento se determina en función de las características del proyecto y puede ser hasta por veinte años, incluyendo un periodo de gracia de tres años. El monto de financiamiento se determina en función del flujo y requerimientos de cada proyecto. La tasa para moneda extranjera es la LIBOR y para moneda nacional es la TIIIE.
- Créditos de segundo piso. Financiamiento dirigido a proyectos viables de las micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores industrial y servicios, que sean proveedoras directas de: la industria, comercio y servicios; de las empresas asociadas a una empresa integradora; y grandes empresas industriales que favorezcan la articulación de cadenas productivas y el desarrollo de proveedores. Las empresas podrán tener acceso al crédito por medio de la Red de Intermediación Financiera, conformada por bancos comerciales, uniones de crédito, empresas de factoraje, fideicomisos AAA, arrendadoras financieras, entidades de fomento y sociedades financieras de objeto limitado, que estén habilitados por Nafin para la operación de sus recursos. El apoyo puede ser otorgado en moneda nacional o extranjera, a la tasa de interés de referencia TIIIE o Libor, más el margen de intermediación financiera establecido por el intermediario, a plazos de hasta veinte años, incluyendo el periodo de gracia. Los montos máximos de endeudamiento están en función del tamaño de la empresa. Los recursos deberán ser destinados a capital de trabajo, activos fijos, infraestructura industrial, mejoramiento del medio ambiente, reestructuración de pasivos, desarrollo tecnológico, contratación de asesorías, tratamiento de aguas para uso residual, cogeneración eléctrica y cuasicapital.⁵⁰

⁵⁰ Los recursos destinados a activos no deben dedicarse a la adquisición de terrenos.

- Líneas globales de crédito. Por medio de éstas, el empresario mexicano obtiene financiamiento a mediano y largo plazo, con tasas de interés preferenciales para la importación de bienes y servicios conexos del exterior. Entre sus ventajas se encuentran: el pago automático al proveedor en el exterior, financiamiento a mediano y largo plazo desde dos hasta diez años, mayor capacidad de negociación del empresario para seleccionar al proveedor que le proporcione ventajas en términos de precio, calidad, garantías y plazo de entrega.
- Financiamiento a corto plazo para comercio exterior. Por medio de este apoyo el empresario mexicano obtiene financiamiento para la pre-exportación, exportación e importación de materias primas, insumos, refacciones productos agropecuarios, maquinaria y equipo, en condiciones preferenciales de tasas de interés y de plazo (90, 180 y 360 días).
- Cartas de crédito. Por medio de estos instrumentos se da apoyo a las empresas en sus operaciones de compra de bienes y servicios en el extranjero y en territorio nacional.
- Garantías. Existen tres tipos de garantía ofrecidas por Nafin: garantías sobre crédito, destinadas a empresas de cualquier sector que requieran invertir en activos fijos y capital de trabajo, o en proyectos de desarrollo tecnológico y de mejoramiento del medio ambiente; garantías automáticas, cuyo monto máximo a garantizar será por el equivalente en moneda nacional o en dólares estadounidenses a 3.26 millones de UDIS; y finalmente, garantías selectivas, aplicadas en operaciones cuyo monto rebase el equivalente en moneda nacional de 3.26 millones de UDIS. La garantía que cubre Nafin es hasta por el 70% del total de la operación solo para activos fijos. Para capital de trabajo es hasta por el 50% excepto en el caso de proyectos de desarrollo tecnológico y mejoramiento ambiental, en donde la garantía de Nafin puede ser hasta del 80%, dependiendo del tamaño de la empresa. Nafin cobrará como contraprestación por el otorgamiento de su garantía, una comisión anual sobre el saldo insoluto de la parte garantizada del crédito.
- Aportación directa al capital de riesgo. Nafin apoya directamente con capital de riesgo en forma selectiva, minoritaria y temporal, proyectos de empresas pequeñas y medianas, principalmente del sector manufacturero con alto potencial de exportación mediante la suscripción de acciones hasta por el 25 % del capital social de la empresa, por un plazo de hasta siete años. Adicionalmente, a través del Fondo de Apoyo al Mercado Intermedio (FAMI) otorga aportaciones de capital a empresas medianas, con el propósito de fortalecer su estructura y promover su colocación en el mercado durante un plazo no mayor de tres años.

- Aportación directa al capital de riesgo. Nafin apoya indirectamente con capital de riesgo en forma selectiva, minoritaria y temporal, proyectos de empresas pequeñas y medianas, principalmente del sector manufacturero con alto potencial de exportación a través de:
 - Su participación con capital de riesgo en diversas SINCAS nacionales y regionales, invirtiendo temporalmente a través de estas sociedades en el capital social de empresas pequeñas y medianas con el objeto de fortalecer su estructura financiera e impulsar su crecimiento mediante asistencia técnica, administrativa y financiera, y posibilitarlas para su colocación en el mercado de valores.
 - La promoción de fondos multinacionales, con el fin promover la participación de inversionistas extranjeros en empresas mexicanas pequeñas y medianas, de nueva creación o que se encuentren en etapa de expansión.⁵¹
 - El Eurocentro de Cooperación Empresarial Nafin - México, organización que ofrece a la comunidad empresarial del país servicios de encuentros empresariales sectoriales, ferias especializadas y misiones empresariales, identificación de contrapartes en Europa, asesoría en la formulación de proyectos de cooperación, seguimiento individualizado de los proyectos, orientación y acceso a financiamientos de capital y crédito en materia de alianzas estratégicas y coinversiones, y finalmente, consultoría sobre la capacidad de internacionalización de las empresas.
 - Su participación en el Convenio de Cooperación Financiera con la Unión Europea para operar el Programa European Community Investment Partners (ECIP) cuyo objetivo es apoyar a empresas mexicanas y europeas que tengan interés en desarrollar proyectos conjuntos de inversión, y a las cámaras y asociaciones empresariales que tengan como propósito identificar oportunidades de inversión para sus miembros, a través de la realización de encuentros empresariales bajo las siguientes modalidades: identificación de proyectos y socios potenciales, acciones previas a la coinversión (estudios de viabilidad y plantas piloto), desarrollo de recursos humanos de empresas en coinversión, y aportación de capital accionario para la creación o modernización de empresas conjuntas.
 - La creación de alianzas estratégicas internacionales entre empresas mexicanas y del exterior, como medio para incrementar la competitividad de las empresas establecidas en el país, mediante operaciones de coinversión, subcontratación, licencias de fabricación, alianzas comerciales entre productores, servicios de asesoría e información, recursos financieros,

⁵¹ Tanto en forma directa como a través de SINCAS o Fondos Multinacionales, Nafin puede participar hasta con el 25% del capital de las empresas, por un periodo no mayor a cinco años.

servicios de ingeniería financiera, servicios de tesorería y servicios fiduciarios.

Los programas de Nafin que comprenden servicios financieros son:

Programas de Nafin que ofrecen servicios financieros

Programa	Servicios financieros que ofrece el programa
<p>Programa de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME)</p>	<p>Acuerdo concertado entre el gobierno federal, Nafin, e intermediarios financieros no bancarios para apoyar a las empresas micro, pequeñas y medianas, ofreciéndoles alternativas para el pago y reestructuración de sus adeudos, y nuevos recursos para impulsar sus actividades productivas.</p> <p>Mediante este programa se otorgan apoyos financieros orientados a la creación, fortalecimiento, consolidación y crecimiento de las empresas y uniones de crédito.</p> <p>Los apoyos se otorgan en función de su localización geográfica, con créditos de habilitación, avío, refaccionario o hipotecario, con plazos que van desde doce años y plazos de gracia de seis meses en adelante.</p>
<p>Programa Unico de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN)</p>	<p>Los apoyos otorgados mediante este programa se dirigen a la creación y ampliación de la capacidad instalada, reubicación, inversiones en capital de trabajo permanente, maquinaria y equipo, nuevas tecnologías y esquemas de cuasicapital de las empresas. Las empresas grandes sólo son atendidas mediante esquemas de apoyo que no impliquen la canalización de recursos de Nafin y que coadyuven a ampliar y fortalecer el mercado de valores mexicano.</p> <p>Son sujetos de descuento crediticio las empresas industriales que lleven a cabo procesos de modernización para aumentar su capacidad de competencia, así como los inversionistas que aporten capital para financiar el proceso de modernización de sus empresas.</p>
<p>Programa de Estudios y Asesorías</p>	<p>Creado para financiar estudios de preinversión con firmas de ingeniería y consultoría, así como para la contratación de servicios y asesorías especializada.</p> <p>Son sujetos de apoyo los gobiernos estatales y municipales, así como las personas físicas y las empresas constituidas bajo legislación mexicana.</p>
<p>Programa de Infraestructura Industrial</p>	<p>Diseñado para financiar la reubicación de plantas, la creación de parques y ciudades industriales o el mejoramiento de los existentes y la instalación de la infraestructura que requiera la desconcentración de cadenas productivas en el país.</p> <p>Son sujetos de apoyo los gobiernos de los estados y municipios, las personas físicas y las empresas industriales constituidas bajo la legislación mexicana, así como los inversionistas que canalicen recursos a través de la aportación accionaria para financiar inversiones de sus empresas.</p>

Programa de Desarrollo Tecnológico	<p>Permite financiar proyectos de investigación, desarrollo y mejoramiento de procedimientos para la fabricación de productos industriales, así como la transferencia, comercialización y utilización de tecnología.</p> <p>Además del apoyo vía descuentos, este programa es el principal beneficiario del esquema de garantías Nafin, que facilita el acceso al financiamiento, a proyectos técnicamente viables, rentables y de gran impacto económico, pero con garantías insuficientes o de alto riesgo para la banca, mediante el otorgamiento de garantías selectivas complementarias. Ofrece garantías de créditos descontados a favor de los intermediarios que las soliciten y garantías sobre títulos de crédito bursátiles que emitan las empresas a favor de los tenedores.</p> <p>Son sujetos de descuento las empresas, institutos y firmas de ingeniería nacionales, sin distinción de tamaño o actividad. Se descuentan créditos a las entidades de banca y crédito y/o a las personas físicas o morales por el importe total que inviertan en el capital de las empresas.</p>
Programa de Desarrollo a Proveedores	<p>Diseñado para promover la creación y fortalecimiento de una red de proveeduría eficiente y competitiva para las grandes empresas otorgando financiamiento, a las micro, pequeñas y medianas empresas que integran su cadena productiva.</p> <p>La operación del programa se apoya en el diseño de esquemas específicos de atención (trajes a la medida) incorporando los servicios financieros siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operaciones de crédito de segundo piso. • Garantías. • Operaciones de factoraje. • Constitución de fideicomisos AAA.
Esquema de Financiamiento para el Desarrollo de Proveedores del Sector Público	<p>Diseñado para financiar en primer y segundo pisos el capital de trabajo de las micro, pequeñas y medianas empresas manufactureras, proveedoras de bienes y servicios que requieren las entidades u organismos del sector público que hayan suscrito el convenio correspondiente.</p>
Programa de Financiamiento a la Asistencia Técnica para la Modernización Empresarial del Sector Privado PROMESP	<p>Su objetivo es financiar los servicios de asistencia técnica que las empresas requieren para elevar su competitividad, incorporar nuevas tecnologías y diseñar esquemas para mejorar la productividad y reducir la contaminación ambiental.</p>
Programa de Mejoramiento del Ambiente	<p>Diseñado para estimular la fabricación y el uso de equipos anticontaminantes para que las empresas cumplan con la normatividad en materia de control de contaminantes y optimicen su consumo de agua y energéticos.</p> <p>Son sujetos de apoyo las personas físicas, las empresas industriales que efectúan inversiones para promover y proporcionar respaldo financiero para el mejoramiento del medio ambiente y racionalización del consumo de agua y energía y los gobiernos de estados y municipios.</p>

Acuerdo de Cooperación Financiera NAFIN – UE para el Mejoramiento del Medio Ambiente	<p>Mediante este programa se otorgan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préstamos libres de intereses a empresas de la Unión Europea y mexicanas interesadas en realizar coinversiones y proyectos de infraestructura privada, financiando hasta el 50% de los costos elegibles de estudios de factibilidad, plantas piloto y fabricación de prototipos. • Aportación accionaria o préstamos al capital social de empresas conjuntas creadas por socios de la Unión Europea y mexicanos, financiando las necesidades de capital, acuerdos de licencia y transferencia de tecnología. El socio europeo debe participar al menos con 10% del capital social. La cantidad disponible puede ser de hasta el 20% del capital social. • Préstamos libres de intereses para empresas grandes y subvención para empresas pequeñas y medianas. Dirigido a empresas en coinversión, financiando hasta el 50% de los costos elegibles en la formación de cuadros técnicos y gerenciales de la empresa conjunta
--	---

Fuente: Elaboración propia con información de Nacional Financiera, *Catálogo de productos y servicios 1999*, Nafin, México, 1999. Nacional Financiera, *Programa de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, Nafin, México, 1996. Nacional Financiera, *Programa de Desarrollo de Proveedores*, Nafin, México, 1999. Nacional Financiera, *Cooperación financiera para el mejoramiento del medio ambiente*, Nafin / Unión Europea, México, 1999.

Servicios de tesorería

Nafin, a través de su Dirección de Tesorería, realiza actividades de captación de recursos, desarrollo de esquemas de financiamiento corporativo y público, desarrollo de mercados, y de estructuración y operación de instrumentos de mercado de dinero y de capitales. Para cumplir con estos objetivos ofrece los siguientes productos y servicios:

- **Servicios fiduciarios.** Algunas de las soluciones fiduciarias que Nafin instrumenta son: el establecimiento de asociaciones para realizar fines comunes, el establecimiento de medios para el manejo de tesorerías, la instrumentación y administración de garantías, la administración de inversiones (fondos), la representación de derechos, emisiones de deuda como instrumento de fondeo, y la ejecución de mandatos y comisiones. En forma complementaria Nafin, a través de su fiduciaria, atiende y resuelve las necesidades de los empresarios nacionales, relacionadas con servicios de valuación técnica profesional (registro pericial) y diagnóstico de bienes y/o derechos, sobre activos industriales e inmobiliarios.
- **Finanzas corporativas.** Nafin brinda asesoría en financiamiento corporativo, estructuración financiera a largo plazo, valuaciones e ingeniería financiera.

- Mercado de dinero. Nafin ofrece papeles de alta bursatilidad, fácilmente reportables en coordinación con los diferentes participantes del mercado (casas de bolsa, bancos, clientes, sociedades de inversión, etc.).⁵²
- Derivados. El banco realiza operaciones de productos derivados en bolsas establecidas (CME-Chicago Mercantile Exchange y Bolsa Mexicana de Derivados), así como en mercados over the counter.⁵³
- Custodia y administración de títulos. Nafin ofrece servicios de custodia y administración de títulos de emisiones gubernamentales, así como algunas emisiones de empresas mexicanas.
- Subastas de dólares de mediano y largo plazos. Este esquema permite otorgar recursos a los bancos para apoyar operaciones de comercio exterior. Son sujetos de apoyo las empresas mexicanas del sector privado, siempre y cuando las empresas sean generadoras netas de divisas o coticen sus productos a precios internacionales, excepto aquellas que tengan acceso a los mercados de capital de largo plazo. La tasa de financiamiento es la LIBOR a tres meses en plazos de uno a diez años. El margen de intermediación se determina entre el intermediario financiero y el acreditado, de acuerdo a las características del proyecto. Se podrá financiar hasta el 100% de los créditos para activos fijos, capital de trabajo, mejoramiento ambiental, creación y desarrollo de infraestructura industrial y desarrollo tecnológico.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras)

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras) fue creado en febrero de 1933, bajo la denominación de Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S. A. Banobras tiene por objetivo constituirse en el instrumento que apoya financieramente y asesora en materia de asistencia técnica a los diferentes niveles de gobierno y entidades públicas paraestatales y paramunicipales en materia

⁵² Nafin ofrece los siguientes valores: aceptaciones bancarias (AB' s Nafin), que son instrumentos a corto, mediano y largo plazo, emitidos a descuento de acuerdo con las condiciones del mercado en el momento de su emisión, cuya adquisición no es restringida; Bonos de Desarrollo Nafin (NAFIDES), los cuales pagan intereses cada 91 días a la tasa que resulte mayor entre TIIE y CETES; Bonos Bancarios de Desarrollo Referenciados a TIIE (NAFTIIE), los cuales se emitieron de 1.5 a 3 años con corte de cupón cada 7 y 28 días respectivamente, y que pagan intereses sobre su valor nominal (\$10,000) a la tasa anual de TIIE a 28 días; y finalmente, Nafreal, cuyo valor nominal se ajusta de acuerdo a la inflación y paga intereses semestralmente.

⁵³ Entre los productos que Nafin negocia se encuentran los futuros de divisas, forwards de dólar, forwards de tasas de interés, forwards de índices, swaps y opciones.

de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, así como a las actividades del ramo de la construcción. De esta forma, es promotor de la descentralización territorial, fortaleciendo la infraestructura urbana y de servicio en las regiones prioritarias para el reordenamiento urbano y territorial.

Son sujetos de apoyo del banco: el gobierno federal y sus entidades, organismos y empresas; los gobiernos federal, estatales y municipales, así como sus organismos y empresas paraestatales y paramunicipales; y el sector privado, bajo programas especiales promovidos por los gobiernos o proyectos derivados de una concesión, permiso o contrato otorgados por una instancia gubernamental.

Banobras obtiene recursos de fuentes externas destacando los provenientes de organismos multilaterales, como el BID y el BIRF. Estos recursos son utilizados principalmente para apoyar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, vialidad y transporte y residuos sólidos. También son importantes las líneas que se establecen con los Eximbanks de diversos países, las cuales son utilizadas principalmente para financiar los componentes de importación de proyectos de infraestructura y equipamiento urbano, como la estación de bomberos de Toluca, el tren ligero de Guadalajara o el Metro de la Ciudad de México. Otra fuente externa relevante, con fondeo de muy largo plazo y tasas singularmente bajas, ha sido la agencia de desarrollo del Japón, OECF, con la cual se apoyan grandes inversiones como las de saneamiento de aguas en Nuevo León, Jalisco, Estado de México y Distrito Federal.

Por lo que respecta al financiamiento interno, Banobras es un participante importante en el mercado financiero mexicano a través de la emisión de pagarés y bonos bancarios de desarrollo. Asimismo, destaca en el fondeo de los créditos de Banobras la participación de su propio capital.

Estrategia como agente financiero del gobierno federal

En sus operaciones de intermediación financiera, Banobras actúa por cuenta propia o como agente del gobierno federal. En el primer caso, el banco asume el riesgo de las operaciones y en el segundo, es el gobierno federal quien lo hace.

Las operaciones por cuenta propia son promovidas por la institución. Las de agente financiero, en la mayoría de los casos, derivan de una promoción directa del gobierno federal.

La mayor parte del costo de estructura del banco está vinculado a las operaciones por cuenta propia, aunque las de agente financiero también implican esfuerzos y costos, sobre todo en el armado y la contratación del fondeo.

Estrategia financiera

Por su naturaleza Banobras ha operado desde su fundación como banco de primer piso, no obstante, existen programas cuyas características hacen necesaria su operación como banco de segundo piso. Este es el caso del programa crediticio para el equipamiento del transporte urbano de pasajeros, en el cual financia a las empresas privadas concesionarias o permisionarias del transporte a través de la banca comercial. Los montos destinados al desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos son cuantiosos y los plazos de maduración de los proyectos involucrados largos.

Recientemente Banobras ha promovido operaciones de co-financiamiento y garantías con diversos intermediarios para apoyar proyectos específicos de inversión. Este tipo de operaciones cobra mayor relevancia en los proyectos en los cuales participa el sector privado, ya que se produce una distribución de riesgos más apropiada.

Con relación al financiamiento tradicional a estados y municipios y a organismos operadores de programas de garantías y al financiamiento de segundo piso, éstos aumentarán en la medida que no impliquen un costo financiero mayor para el acreditado.

Desde hace varios años, Banobras no otorga créditos con tasas de interés subsidiadas, aplicando las tasas activas más bajas posibles, siempre y cuando éstas cubran el costo de fondeo más el diferencial de intermediación necesario. Solamente en el caso de sus programas de asistencia técnica, Banobras asume con sus propios recursos parte de los costos inherentes.

Banobras puede ampliar su capacidad para colocar programas crediticios a través de los mecanismos de mezcla de recursos fiscales y bancarios, aplicados en coordinación con diversas instancias gubernamentales. En la medida en la cual los recursos fiscales son escasos, los programas de mezcla de recursos son muy útiles para las instancias gubernamentales, tanto en el ámbito federal como estatal y municipal, ya que les permiten ampliar su capacidad presupuestal. Estos programas estructurados directamente con los estados y municipios se pueden establecer en las áreas de agua potable, drenaje y saneamiento; recolección y confinamiento de residuos sólidos; reservas territoriales e infraestructura urbana para vivienda; equipamiento escolar y hospitalario; registros civiles y registros públicos de la propiedad; alumbrado municipal; generación y evaluación de proyectos; desarrollo de administradores municipales; y, fortalecimiento de catastros.

Servicios y programas

Para el cumplimiento de sus objetivos, Banobras ha estructurado su quehacer crediticio en siete programas:

- Agua potable, alcantarillado y saneamiento. Cubre los rezagos existentes y atiende la demanda de la población en la materia. Asimismo, establece condiciones que mejoran la prestación de los servicios.
- Infraestructura básica. Atiende todos aquellos aspectos relacionados con la construcción, modernización, rehabilitación y mantenimiento de obras de infraestructura carretera, ferroviaria y de puertos aéreos y marítimos, así como obras relativas a las telecomunicaciones
- Infraestructura y equipamiento. Promueve y financia la construcción, mejoramiento o ampliación de obras de infraestructura consideradas en los procesos de urbanización. Con tal fin se atienden proyectos de pavimentación, guarniciones, banquetas y electrificación, además de la construcción, ampliación y remodelación de instalaciones que mejoran las condiciones de salud y seguridad pública, así como la prestación de otros servicios públicos vinculados con el bienestar de la comunidad, principalmente lo relacionado con el comercio y abasto; asimismo, impulsa la adquisición de mobiliario, equipo y/o maquinaria para mejorar la operación de servicios municipales.
- Vivienda y desarrollos urbanos. Apoya la urbanización y la edificación de vivienda que llevan a cabo los gobiernos federal, estatales y municipales, organismos públicos, paraestatales y paramunicipales dedicados al desarrollo habitacional, así como la construcción de obras de habilitación primaria y secundaria, y la creación de infraestructura para nuevos desarrollos urbanos.
- Vialidad y transporte. Coadyuva al desarrollo ordenado del transporte, acorde con el crecimiento de las ciudades, mediante el financiamiento para la construcción y mejoramiento de las vialidades y la modernización operativa del transporte colectivo, así como de las unidades de transporte de pasajeros y de carga.
- Fortalecimiento estatal y municipal. Impulsa el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en los ámbitos financiero, administrativo y operativo, particularmente en cuanto a la administración de ingresos, recursos, formulación y evaluación de proyectos de obra pública, control del gasto, formación de administradores municipales y modernización de sistemas catastrales y registrales.
- Proyectos diversos. Propicia la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, coadyuva a elevar el nivel de educación de la población y brinda otros apoyos para el desarrollo de todos los sectores de atención del banco.

Los recursos utilizados para la operación de estos programas se clasifican en:

- Propios. Aquellos que provienen de la recuperación de capital e intereses de créditos concedidos, las líneas de crédito otorgadas por el Banco de México y las emisiones de deuda que Banobras realiza.
- Externos. Recursos que el banco contrata con entidades financieras internacionales en su calidad de agente financiero del gobierno federal, gobierno federal, gobierno del Distrito Federal, gobiernos estatales, gobiernos municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y sectores social y privado (concesionarios de servicios públicos).

Servicios financieros

- Línea de crédito para proyectos de agua potable, alcantarillado y saneamiento con la participación de los sectores privado y social. Este servicio tiene por objetivo propiciar una mayor participación de los sectores privado y social en la construcción, rehabilitación, conservación, ampliación y operación de sistemas integrales de agua potable y alcantarillado o alguno de sus componentes, así como de plantas de tratamiento de aguas residuales. El financiamiento para esta línea de crédito puede darse mediante una mezcla de recursos crediticios y recursos privados; a ellos también pudieran adicionarse recursos fiscales cuando se dé la participación conjunta del sector privado y del sector público. Son sujetos de crédito concesionarios o prestadores del servicio.
- Línea de crédito contingente y revolvente. Esta línea está destinada al apoyo de los gobiernos estatales y municipales en la contratación de servicios con los sectores privado y social, relacionados con la operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales y de sistemas de agua potable y alcantarillado, así como con la ejecución de proyectos de infraestructura y equipamiento urbanos susceptibles de privatización, que tengan como fuente de pago sus ingresos o los de los organismos operadores. Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras. Son sujetos de crédito los gobiernos estatales y municipales, y organismos operadores de servicios.
- Líneas de crédito en infraestructura básica. Esta línea de crédito tiene por objetivo financiar la construcción, ampliación, mantenimiento y rehabilitación de obras de infraestructura carretera, portuaria, aérea, marítima, telecomunicaciones, ferrocarriles y su correspondiente equipamiento, así como apoyar el refinanciamiento de aquellos que se encuentran en operación y que cuentan con su propia fuente de pago. Los créditos se otorgan con recursos propios del banco y/o crédito por aval en función de las características del proyecto, de las condiciones imperantes en el mercado y del programa financiero

de Banobras. Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, Administraciones Portuarias Integrales (API's) y concesionarios del servicio.

- Línea de crédito para vivienda y desarrollos urbanos. A través de este servicio, Banobras otorga financiamiento para la urbanización, construcción y adquisición de vivienda de diversos tipos y para apoyar el mejoramiento de vivienda mediante la autoconstrucción de unidades mínimas, su ampliación, mejor distribución y terminación, así como la elaboración de estudios y proyectos para nuevos conjuntos habitacionales. Los fondos para tal efecto se componen de recursos crediticios del banco, recursos fiscales federales, estatales y/o municipales y aportaciones del organismo público dedicado al desarrollo habitacional. Estos se destinan a estudios de factibilidad económica, financiera y técnica, proyectos para la urbanización y edificación de vivienda popular y de interés social, adquisición y mejoramiento de vivienda. Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, fideicomisos, organismos públicos federales, organismos e institutos estatales de vivienda, y agentes privados acreditados por éstas últimas entidades.

*Programas de financiamiento de Banobras en materia
de agua potable, alcantarillado y saneamiento*

Programa	Características
Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	<p>Banobras otorga financiamiento a proyectos que cubran los rezagos existentes en esta materia, mediante la construcción, rehabilitación y ampliación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.</p> <p>El financiamiento para este programa puede darse con recursos del banco exclusivamente, o a través de una mezcla de recursos crediticios, fiscales (federales, estatales y/o municipales) y/o internos. La realización de las obras y/o acciones antes referidas se financian mediante el esquema de mezcla de recursos, con excepción del drenaje pluvial y la garantía de pago a plantas concesionadas a particulares (sectores público y/o privado), cuyos créditos se otorgan con recursos propios del banco.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos estatales y municipales, organismos operadores de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, concesionarios y prestadores del servicio.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web www.banobras.gob.mx.

Programas de financiamiento en materia de infraestructura básica

Programas	Características
Infraestructura Básica	<p>Los recursos de este programa se destinan a la construcción, ampliación, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de carreteras, puertos aéreos, telecomunicaciones, puentes, puertos marítimos, ferrocarriles y libramiento.</p> <p>Son sujetos de crédito, los gobiernos federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, Administraciones Portuarias Integrales (API's) y concesionarios del servicio.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web www.banobras.gob.mx.

Programas de financiamiento en materia de infraestructura y equipamiento urbano

Programa	Características
Urbanización	<p>A través de este programa Banobras otorga financiamiento para la construcción, mejoramiento o ampliación de obras de infraestructura consideradas en los procesos de urbanización, a fin de elevar la calidad de vida de la población, incrementar las condiciones de salubridad y coadyuvar al mejoramiento del entorno.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios del banco y se destinan a la introducción, ampliación y/o construcción de pavimentación, guarniciones y banquetas, y redes de gas doméstico y telefónicas.</p> <p>Adicionalmente, como apoyos complementarios a este programa, se ponen a disposición líneas de crédito para contratar los siguientes servicios: estudios de preinversión en proyectos de electrificación y alumbrado público, y asistencia técnica en proyectos de ahorro y uso eficiente de energía eléctrica.</p> <p>Son sujetos de apoyo los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, así como las entidades paraestatales y paramunicipales.</p>
Pavimentación, Guarniciones y Banquetas	<p>Tiene por objetivo financiar obras de construcción, ampliación y mejoramiento de guarniciones y banquetas en localidades que cuenten con sistemas de agua potable y alcantarillado en buen estado, certificado por el organismo operador.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, así como entidades paraestatales y paramunicipales.</p>
Electrificación y Alumbrado Público	<p>Tiene por objetivo financiar obras de construcción, ampliación y/o remodelación de líneas de conducción de energía, instalación de luminarias, posterías, proyectos de cogeneración de energía eléctrica y equipo para medición de alumbrado público.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos federal, estatales y municipales, las entidades paraestatales y paramunicipales y los concesionarios de los servicios de electrificación y alumbrado público.</p>

<p>Ahorro y Uso Eficiente de Energía Eléctrica</p>	<p>A través de este programa Banobras promueve y apoya las obras o acciones a realizar por los gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus entidades paraestatales y fideicomisos, en los sistemas de alumbrado público, bombeo de agua y edificios públicos orientados al ahorro y uso eficiente de energía eléctrica, así como la generación de energía eléctrica mediante el autoabastecimiento.</p> <p>Para la realización de sus objetivos, el programa cuenta con el apoyo adicional de la Comisión Nacional para el Ahorro de la Energía (CONAE) y del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE), organismos que tienen como principal objetivo promover acciones que induzcan y fomenten el ahorro de este fluido, realizan diagnósticos energéticos en ramas intensivas de consumo, llevan a cabo proyectos demostrativos en empresas altamente consumidoras y brindan asistencia para la formación de comités de ahorro de energía eléctrica, entre otras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales.</p>
<p>Residuos Sólidos</p>	<p>Este programa tiene por objetivo contribuir a la modernización de los sistemas de aseo urbano, otorgando prioridad a los proyectos de construcción, ampliación y rehabilitación de la infraestructura y equipo existentes.</p> <p>El financiamiento de Banobras para este programa puede darse vía recursos crediticios propios, en forma exclusiva, o bien mediante una mezcla de recursos donde convergen la aportación del acreditado, recursos del Banco Mundial (BIRF) y aportaciones del gobierno Federal, a través de contribuciones fiscales federales, estatales y/o municipales.</p> <p>El financiamiento se efectúa en dos modalidades: mediante recursos propios se financia la infraestructura y el equipamiento, así como la contraparte estatal o municipal en el esquema de mezcla de recursos y la garantía de pago (crédito contingente y revolvente) a plantas concesionadas a particulares; en cambio, a través de la mezcla de recursos se apoya la realización de proyectos integrales, que incluyen estudio, infraestructura, equipamiento y las acciones para el fortalecimiento institucional.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y concesionarios del servicio.</p>
<p>Mercados y Otras Instalaciones de Abasto</p>	<p>Tiene por objetivo financiar la construcción, ampliación y remodelación de mercados municipales y unidades comerciales.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales y los concesionarios de los servicios públicos municipales.</p>
<p>Rastros</p>	<p>Tiene por objetivo financiar la construcción, equipamiento y/o remodelación de las instalaciones para el sacrificio de ganado y aves destinados al consumo humano.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales, municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y concesionarios de los servicios públicos municipales.</p>

Renovación y Mejoramiento de la Imagen Urbana	<p>Tiene por objetivo financiar la rehabilitación, ampliación y el mejoramiento de zonas representativas para la población, que presentan problemas urbanos, de congestión, de uso del suelo, de insuficiencia de infraestructura y de deterioro general. A través de este programa se financian estudios socioeconómicos y de mercado, estudios de imagen urbana, proyectos ejecutivos, arquitectónicos y de infraestructura, y estudios de impacto ambiental, necesarios para la renovación de mobiliario urbano, señalamiento y rehabilitación de edificios y espacios abiertos.</p> <p>El apoyo financiero se otorga con recursos del banco, recursos fiscales federales, estatales y/o municipales, y aportaciones de los beneficiarios, patronatos, asociaciones, entre otros.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, las entidades paraestatales y paramunicipales, fideicomisos, mandatos, asociaciones y patronatos, entre otros grupos organizados en concertación con el sector público.</p>
Equipamiento Municipal	<p>A través de este programa Banobras otorga financiamiento para la adquisición de vehículos, equipo y maquinaria, necesarios para obras públicas, seguridad y servicios municipales, preferentemente nuevos y de procedencia nacional.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios del banco.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, las entidades paraestatales y paramunicipales, y los concesionarios de los servicios públicos municipales.</p>
Línea de Crédito Global para Equipamiento y Obras Públicas de Gobiernos Estatales y Municipales	<p>Tiene por objetivo apoyar a los gobiernos estatales y municipales con financiamiento hasta por el equivalente al 30% del Programa Anual de Inversión de estados o municipios, sin agotar su capacidad de endeudamiento para la realización de obras de pequeña escala, de carácter productivo, que les permita cumplir en tiempo con las metas preestablecidas y con los compromisos de sus planes de desarrollo.</p> <p>Los créditos se otorgan con recursos propios de Banobras, con UDIs o con apoyo Foaem.</p> <p>Los recursos de esta línea de crédito se destinan a las obras siguientes: agua potable, alcantarillado, proyectos de saneamiento, fortalecimiento estatal, infraestructura básica, equipamiento urbano, vivienda y desarrollo urbano.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos estatales y municipales.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web www.banobras.gob.mx.

Programas de financiamiento en materia de vivienda y desarrollo urbano

Programa	Características
Infraestructura para Nuevos Desarrollos Urbanos	<p>Tiene por objetivos: impulsar la generación de nuevos desarrollos que propicien un crecimiento ordenado de la población y, en consecuencia, un desarrollo urbano equilibrado; apoyar el crecimiento y administración de reservas territoriales y ecológicas; ofrecer en venta tierra urbanizada a la población a las entidades dedicadas al desarrollo urbano y a los diversos promotores, bajo criterios de rentabilidad de las inversiones; y, apoyar</p>

	<p>técnica y financieramente la adquisición y titulación de suelo y la dotación de servicios en las áreas regularizadas.</p> <p>Para tal efecto, cuenta con recursos crediticios de Banobras, recursos fiscales federales, estatales y/o municipales y aportaciones de los beneficiarios, fideicomisos y asociaciones, entre otros.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y por último, fideicomisos, mandatos, asociaciones en participación y sociedades, en concertación con el sector público .</p>
Programa de Financiamiento Banobras-Infonavit Línea II	<p>Tiene por objetivo financiar parcialmente, mediante crédito puente o líneas revolventes, la urbanización y edificación de viviendas.</p> <p>Son sujetos de crédito promotores y/o constructores que cuenten con un contrato vigente de promesa de venta de viviendas a derechohabientes del Infonavit.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web www.banobras.gob.mx.

Programas de financiamiento en materia de vialidad y transporte

Programa	Características
Infraestructura del Transporte	<p>Tiene por objetivo mejorar la calidad y eficiencia de la comunicación interurbana y regional carretera, para disminuir los costos de operación en el transporte de personas y mercancías. El financiamiento y la asistencia técnica de la infraestructura del transporte se atiende a través de las siguientes tres vertientes: apoyo bajo esquemas de mezcla de recursos externos, bancarios, estatales, municipales y de otras fuentes, a zonas urbanas con población mayor de 50 mil habitantes incluyendo las áreas metropolitanas; apoyo con recursos bancarios a las localidades con población menor a 50 mil habitantes; y, apoyo con recursos bancarios a los proyectos de carreteras, libramientos y puentes</p> <p>El tipo de acciones y proyectos que pueden ser financiados son los siguientes: estudios y proyectos ejecutivos; construcción y mantenimiento de vialidades, incluyendo puentes y pasos a desnivel, señalamiento, alumbrado público, semaforización, drenaje pluvial y paisaje urbano; calles y puentes peatonales, mejoramiento de cruceros y señalamiento; construcción de estacionamientos públicos y estacionómetros; construcción de terminales de pasajeros y de carga; equipo, asistencia técnica y capacitación para fortalecimiento institucional; equipo para monitoreo y control de la contaminación; urbanización de calles que incluya pavimentación, en colonias populares y en nuevos desarrollos; y, finalmente construcción y mantenimiento de carreteras, libramientos y puentes.</p> <p>Son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, y entidades paraestatales y paramunicipales.</p>
Modernización del Servicio Público de Transporte	<p>Tiene por objetivo financiar la adquisición de unidades para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros: urbano, suburbano, interurbano (autobuses, minibuses y taxis) y turístico, y transporte de carga; y para la adquisición, construcción y/o equipamiento de terminales de pasajeros y de</p>

	<p>carga, así como de módulos (oficinas, talleres, encierros, etc.) para el servicio público de transporte.</p> <p>El financiamiento es canalizado principalmente mediante operaciones de segundo piso, en cuyo caso, los intermediarios calificados por Banobras canalizan los recursos y llevan a cabo la gestión crediticia con los prestadores del servicio que cumplan con los requisitos del programa. En aquellos casos en los cuales los gobiernos estatales y/o municipales soliciten apoyo directo para los prestadores del servicio, será posible mediante su intervención como deudores solidarios, en cuyo caso, las participaciones en ingresos federales constituirán la garantía en primera instancia para Banobras. Los concesionarios acreditados deberán respaldar sus obligaciones de pago con garantías propias, quedando éstas subrogadas contractualmente al gobierno estatal y/o municipal.</p> <p>Los recursos para este programa provienen de dos fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos de Banco Mundial. Para financiar la adquisición de autobuses urbanos de pasajeros que operen en las ciudades contempladas en el Programa Federal de las "Cien Ciudades", así como en las zonas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara. • Recursos bancarios. Para financiar en el ámbito nacional: a) toda unidad con la que se preste el servicio público de transporte; b) los seguros de cobertura amplia, multianuales de preferencia, de las unidades financiadas con cualquiera de las diversas fuentes de recursos; y c) los estudios de factibilidad que elaboren empresas de transporte urbano de pasajeros colectivo y empresas de transporte de carga.
--	---

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web www.banobras.gob.mx.

Servicios de asistencia técnica

La asistencia técnica es el conjunto de acciones que de forma integral promueve Banobras, como valor agregado y complemento a sus actividades crediticias, a través de las cuales pretende propiciar cambios estructurales en la gestión gubernamental de estados, municipios, y entidades prestadoras de servicios públicos, necesarios para fortalecer sus acciones de promoción del desarrollo regional.

El servicio de asistencia técnica se orienta a incrementar y mejorar la captación de ingresos, racionalizar el gasto, aumentar el impacto de la inversión pública, modernizar los sistemas de administración de los recursos materiales y humanos, y capacitar y profesionalizar al personal de los gobiernos locales y entidades paraestatales y paramunicipales. En este contexto, la asistencia técnica se proporciona en dos vertientes:

- La asistencia técnica directa considera la elaboración gratuita de diagnósticos generales, mediante los cuales se detecta la problemática administrativa y financiera de las administraciones de los gobiernos locales y se identifican las posibles soluciones a la misma. Asimismo, incluye la elaboración de proyectos integrales, la preparación de términos de referencia para la elaboración de estudios y ejecución de acciones, y el desarrollo de guías metodológicas para formular y evaluar proyectos como un instrumento para la adecuada toma de decisiones.
- La línea de crédito de asistencia técnica financia la elaboración de estudios de fortalecimiento institucional de las diferentes dependencias de la administración pública de los gobiernos locales y la ejecución de acciones que se llevarán a cabo por consultores especializados en la materia.

El financiamiento de este servicio se lleva a cabo con recursos externos, bancarios, y fiscales estatales, y municipales, principalmente.

Programas de Banobras que ofrecen el servicio de asistencia técnica

Programa	Servicio de asistencia técnica que ofrece
Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM)	Tiene por objetivos: apoyar la consolidación del proceso de descentralización de México, a través del fortalecimiento de la gestión financiera de los acreditados; y promover la modernización de los servicios locales, financiando proyectos de infraestructura y equipamiento, estudios de preinversión y contratos de prestación de servicios, dentro de los campos de atención de Banobras en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento, infraestructura básica, equipamiento urbano, protección al medio ambiente, vialidad y transporte, y fortalecimiento institucional. Para llevar a cabo el programa se utilizan recursos externos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Son sujetos de apoyo los gobiernos federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, y empresas privadas prestadoras de servicios públicos.
Programa de Fomento de Estudios de Preinversión	Tiene por objetivos: inducir la formulación de estudios de preinversión en las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad, que garanticen la viabilidad financiera, técnica y social de los proyectos y contribuyan a incrementar la cobertura de atención de los servicios públicos; canalizar recursos para la elaboración de diagnósticos sectoriales en el ámbito de atención del banco en materia de agua potable y alcantarillado, infraestructura básica, infraestructura y equipamiento urbano, vivienda y desarrollos urbanos, vialidad y transporte, y fortalecimiento estatal y municipal. Los recursos utilizados a tal efecto, son principalmente externos y son sujetos de crédito los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, así como las entidades paraestatales y paramunicipales.

Modernización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio	Tiene por objetivo dotar de los mecanismos necesarios para que el Registro Público de la Propiedad y de Comercio mejore sus procesos administrativos con el fin de aumentar la velocidad de respuesta en los trámites que realiza.
Fortalecimiento de la Administración de los Recursos Materiales	Tiene por objetivo dotar a los gobiernos locales de mecanismos e instrumentos necesarios para la correcta planeación, administración y control de las adquisiciones, inventarios, almacenes, patrimonio y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles bajo su custodia.
Apoyo a la Descentralización	Tiene por objetivo fortalecer las dependencias de los gobiernos estatales y municipales responsables de administrar servicios educativos y de salud que el gobierno federal está descentralizando.
Componente de Asistencia Técnica para la agilización de trámites relativos a la construcción de obras de infraestructura y edificación, a través de la instalación de una ventanilla única	<p>Tiene por objetivo agilizar y transparentar los procesos administrativos y jurídicos para la urbanización y edificación de predios en centros de población.</p> <p>Los recursos utilizados con ese fin se destinan a cuatro áreas complementarias entre sí:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legal. Los recursos de esta línea de crédito se destinan a cubrir las fases de elaboración de la propuesta técnico financiera y de ejecución del Programa de Asistencia Técnica. Se financia la elaboración de iniciativas de ley, reglamentos y otros instrumentos normativos que se consideren necesarios. • Administrativa. Se financia la contratación de consultores que desarrollen reingeniería de procesos administrativos, diseño de sistemas administrativos, elaboración de manuales organizacionales, de políticas y procedimientos, así como la adquisición de mobiliario y equipo de oficina. • Operativa. Se financian todas las acciones necesarias para fortalecer la operación de las áreas interesadas. • Tecnológica. Se financia el desarrollo de sistemas conceptuales en materia de informática, adquisición o diseño de software, equipo de cómputo y accesorios. Asimismo, se apoyan financieramente todos los trabajos relacionados con la captura de información para la elaboración de bases de datos, incluyendo padrones de contribuyentes, entre otros. • Capacitación. Se financia la planeación, diseño y realización de cursos de capacitación al personal que colabora en las administraciones locales. • Supervisión. Se financia la contratación de dirección técnica y supervisión para la correcta aplicación de los recursos del financiamiento y la ejecución de acciones. • Infraestructura. Se financian la remodelación y la ampliación de las oficinas, objeto de los programas de fortalecimiento institucional. <p>Son sujetos de apoyo los gobiernos del Distrito Federal, estatales, municipales y las entidades paraestatales y paramunicipales.</p> <p>El Programa de Asistencia Técnica Banobras - Banco Mundial atiende a las entidades federativas de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. El programa de Asistencia Técnica Banobras - BID atiende a los estados no elegibles por el programa Banobras - Banco Mundial. El Programa de Asistencia Técnica con recursos bancarios atiende a todo el país.</p>

Formación de Servidores Públicos	<p>Tiene por objetivo coadyuvar al esfuerzo de los gobiernos estatales y municipales y de sus organismos proveedores de servicios públicos para impulsar la profesionalización y permanencia del personal que labora en el sector público local, y establecer las bases para la implantación del servicio civil de carrera o facilitar la continuidad de los programas de gobierno, así como la eficiencia en la administración de los recursos.</p> <p>El programa general ha sido concebido para adecuarse, en cuanto a su operación y contenido, a las necesidades y condiciones particulares de cada estado y/o municipio. En este sentido, los programas se podrán diseñar de manera flexible en cuanto a la distribución de los módulos, calendarios y periodos de práctica.</p>
Programa Complementario de Apoyo a Comunidades y Empresas	<p>Tiene por objetivo proporcionar financiamiento para aprovechar las ventajas y compensar los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en comunidades y empresas, así como brindar apoyo técnico y asesoría para la identificación y preparación de proyectos.</p> <p>El valor agregado de este programa es la asistencia técnica y el apoyo financiero parcial con recursos a título gratuito para estudios, proyectos, obras y equipamiento.</p> <p>Los recursos financieros se componen de un monto equivalente al 10% del capital liberado por el gobierno del país a favor del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y que constituye el capital de la Ventanilla en el territorio nacional.</p> <p>Los recursos se destinan a proyectos relacionados con los siguientes aspectos: agua potable, tratamiento de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, cogeneración y ahorro de energía, proyectos que ayuden a preservar el medio ambiente y ecosistemas regionales, reconversión industrial en materia ambiental, transporte público operado por gobiernos locales, modernización de catastro y del Registro Público de la Propiedad, y sectores afectados por la entrada en vigor del TLCAN</p> <p>Son sujetos de crédito: las comunidades vinculadas con el Tratado, principalmente en los municipios de la frontera norte, los turísticos, los portuarios, los que presenten disminución de empleo, con alto índice de migración, aquellos en los que se ubiquen empresas maquiladoras de exportación y/o empresas altamente exportadoras, entre otros; organismos paraestatales y paramunicipales y empresas ubicadas en municipios que cumplan con las características que señala el punto anterior.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, página web www.banobras.gob.mx.

Servicios Institucionales de financiamiento

Bajo este apartado se incluyen los diversos proyectos que no se asocian con los programas anteriores y que Banobras respalda como agente financiero del gobierno federal. Estos se describen a continuación:

- Fondo de Apoyo de Estados y Municipios (FOAEM). Este fondo tiene el objetivo de asumir los riesgos cambiarios derivados de créditos externos concertados por bancos de desarrollo que participan como agentes financieros, de modo que los recursos captados por ellos, convertidos a moneda nacional o unidades de inversión, se destinen al otorgamiento de apoyos financieros a los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, así como a sus entidades paraestatales y paramunicipales. Por su naturaleza, FOAEM opera sólo con recursos externos.
- Mesa de dinero. Por medio de este servicio, Banobras ofrece a las tesorerías estatales y municipales, a empresas y organismos paraestatales, a los fondos de las universidades estatales y de pensiones, y a las empresas privadas, una alternativa de inversión de recursos en instrumentos de corto y largo plazos.⁵⁴
- Constitución y administración de fideicomisos. A través de la figura jurídica del fideicomiso, Banobras apoya los planes y programas de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como del Distrito Federal que inciden en las siguientes actividades: desarrollo de las administraciones locales, desarrollo urbano, infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano, creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, vivienda y aprovechamiento del suelo urbano, comunicaciones, transportes, y adquisición de inmuebles que requieren las dependencias de la administración pública federal.
- Avalúos. Banobras ofrece variados servicios de avalúo, desde los requeridos para garantías, enajenaciones o adjudicaciones, hasta detallados análisis para determinar el valor de bienes muebles e inmuebles, vinculados con la productividad de una empresa en operación. En este servicio son sujetos de atención los gobiernos federal, estatales, municipales y del Distrito Federal, entidades paraestatales y paramunicipales, concesionarios y prestadores de servicios públicos.
- Arrendadora Banobras. Como organización auxiliar de crédito perteneciente a Banobras, la misión de la Arrendadora consiste en apoyar financieramente al Gobierno Federal, a los estados y municipios, y a las empresas cuyas actividades se relacionan con los sectores de desarrollo urbano, servicios públicos, ecología, comunicaciones, transportes e industria de la construcción. Las fuentes de crédito del arrendamiento financiero provienen de préstamos otorgados por las

⁵⁴ Los instrumentos con los que negocia Banobras en su mesa de dinero son: instrumentos con riesgo Banobras, entre los que se encuentran los pagarés bonos y los certificados de depósito; instrumentos con riesgo gobierno federal, que comprenden Cetes Bondes, Ajustabonos, y Udibonos; y finalmente, instrumentos con riesgo corporativo, que comprenden pagarés, aceptaciones bancarias, y papel comercial avalado.

instituciones de crédito, de seguros y de fianzas; emisión de deuda específica con garantía de los ingresos del proyecto a financiar, así como de créditos de proveedores. Son sujetos de arrendamiento los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, organismos descentralizados paraestatales y paramunicipales, y concesionarios de servicios públicos

- **Financiamiento de mediano y largo plazo.** Estos financiamientos se destinan a diversas áreas del sector infraestructura y para la provisión de servicios públicos patrocinados por los gobiernos del Distrito Federal, de los estados y municipios, organismos operadores, entidades paraestatales y paramunicipales, así como, agentes del sector privado que apoyen actividades que lleven a cabo los anteriores. Asimismo, ofrecen esquemas en pesos o en UDIS con recursos externos o con recursos propios del banco. Dentro de las áreas beneficiadas se encuentran: proyectos de agua potable, alcantarillado y saneamiento; proyectos de infraestructura del sector comunicaciones y transportes; proyectos de cogeneración de energía eléctrica; proyectos para equipamiento urbano; y, proyectos para tratamiento de residuos industriales y de aguas residuales.
- **Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA).** El FINFRA tiene como misión generar infraestructura básica mediante la participación del sector privado en proyectos de alta rentabilidad social, tales como carreteras, puertos, aeropuertos, agua, drenaje y saneamiento, recolección, disposición y reciclaje de basura, etc. La clientela enfocada son inversionistas privados seleccionados mediante concursos de licitación convocados por instituciones u organismos federales, estatales o municipales. El FINFRA participa en el financiamiento de proyectos con capital, no con crédito. Los principales instrumentos de participación en capital son:
 - **Capital subordinado.** Se considera como una aportación a fondo perdido, por lo que no se contempla una rentabilidad financiera sobre dicha inversión, de tal manera que se incentive la participación privada al dar viabilidad financiera a proyectos socialmente rentables. FINFRA puede participar hasta con un 40% de la inversión total del proyecto.
 - **Capital de riesgo.** FINFRA participa con inversionistas privados como un socio más dentro del proyecto mediante la aportación de capital de riesgo. Espera una rentabilidad financiera sobre su inversión en los mismos términos que los inversionistas privados. Puede participar hasta con un 35% de la inversión total del proyecto.
 - **Combinación de capital de riesgo y capital subordinado.** FINFRA puede participar con ambos instrumentos siempre y cuando la suma del capital de riesgo más el capital subordinado no sea mayor al 49% de la inversión total del proyecto.

- Adicionalmente, FINFRA puede gestionar la combinación de ambos instrumentos con créditos de Banobras, siempre y cuando la suma de todos los instrumentos no sea mayor a dos terceras partes de la inversión total del proyecto. La participación del FINFRA se realiza con apego a las disposiciones en las "Reglas de Operación del FINFRA" y la "Guía para la Presentación de Proyectos del FINFRA".
- Servicio de banco agente. Adicionalmente, Banobras participa como banco agente en diversos proyectos de promoción de participación privada. Dentro de las tareas desempeñadas por el banco se encuentran: fungir como coordinador de los asesores designados o contratados por el patrocinador del proyecto; la revisión de la estructura del proyecto; su financiamiento; y la administración del proyecto y el control de fondos.
- Servicios de agencia financiera. La agencia financiera comprende diversas tareas para asegurar la rentabilidad de los proyectos en condiciones competitivas, así como, la recuperación de los fondos en los plazos y términos establecidos. Dentro de los servicios de agencia financiera se encuentran: análisis financiero de los proyectos; asistencia jurídica para revisar el sustento legal del proyecto; la elaboración de términos de referencia de proyectos orientados a determinar la rentabilidad de los mismos, su capacidad de endeudamiento y la estructura financiera adecuada; orientación, elaboración, estructuración y validación de estudios de mercado; análisis de las finanzas de los municipios; asesoría y apoyo financiero a los sectores público y privado para la elaboración de estudios técnico y/o financieros (FINFRA); la elaboración, a solicitud del cliente, de corridas financieras para estimar el comportamiento del crédito fondeado con recursos externos (FOAEM); y finalmente, la participación del banco como agente financiero para la contratación de créditos provenientes de organismos financieros internacionales (BIRF y BID).
- Capacitación para la formulación y evaluación socioeconómica de proyectos. Tiene por objetivo establecer un mecanismo de formación permanente de profesionales de la administración pública federal, estatal y municipal, así como del sector privado, en las técnicas especializadas de la evaluación socioeconómica de proyectos de inversión. Los cursos se realizan con recursos externos contratados por Banobras. Estos recursos están circunscritos al Programa de Desarrollo Municipal, financiado a través del préstamo celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Son sujetos de beneficio los profesionistas y servidores públicos de los gobiernos federal, del Distrito Federal, estatales y municipales, entidades paraestatales y paramunicipales, profesionistas y empleados de instituciones de educación superior, y profesionistas independientes.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. (Bancomext)

El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (Bancomext) fue fundado en 1937 con el propósito de promover y financiar el comercio exterior del país. El banco brinda apoyo integral a empresas exportadoras potenciales para que estructuren sus planes de negocios para el inicio y/o consolidación de su participación en el mercado externo. Concretamente, los sectores que Bancomext apoya son: manufacturas y servicios, agropecuario, silvícola y avícola, minero metalúrgico, maquilador y sus proveedores, turismo generador de divisas, pesquero y empresas de comercio exterior (ECEX).

Para la realización de las tareas anteriores Bancomext cuenta entre sus fuentes de financiamiento tradicionales con recursos del BID, de Eximbanks, del Banco Mundial, de líneas comerciales y de líneas garantizadas. Asimismo, entre sus fuentes no tradicionales de recursos se encuentran las emisiones de papel comercial y Eurobonos, reembolso de importaciones, venta de cartera, y el “empaquetamiento” o “bundling” que consiste en acumular los documentos de varias exportaciones hasta un monto considerable susceptible de colocación privada en el mercado de capitales en Estados Unidos.⁵⁵

Estrategia financiera

La estrategia financiera del banco se basa en el diagnóstico de las necesidades de las empresas y sectores económicos específicos. Ello permite diseñar programas financieros que conjuntamente con acciones promocionales, brindan un apoyo integral al sector exportador nacional.

Los apoyos financieros se ofrecen a corto, mediano y largo plazos, a la exportación, importación, promoción y consolidación financiera. Dentro del crédito a corto plazo destacan los apoyos a renglones de pre – exportación y ventas de bienes y servicios. Los rubros de mediano y largo plazos incluyen apoyos para la compra de equipo para modernizar instalaciones o llevar a cabo proyectos de inversión en México para instalar o ampliar plantas industriales, todo con el propósito de aumentar la oferta exportable y fortalecer la estructura financiera de las empresas exportadoras.

Los plazos de financiamiento y amortizaciones son acordes al tiempo de participación de las empresas en el comercio exterior, al tipo de apoyo requerido y al

⁵⁵ Véase M. López Espinosa, art. cit.

periodo de maduración de los proyectos. El banco respalda diferentes etapas del ciclo productivo de los bienes y servicios de exportación (capital de trabajo, inversión física, importación, fortalecimiento financiero, acciones promocionales y desarrollo tecnológico). Las operaciones básicas del banco se ubican en el redescuento. Bancomext mantiene la posibilidad de otorgar créditos directos en aquellos casos en que su intervención sea necesaria, por ejemplo:

- Para demostrar la viabilidad de los programas de crédito.
- Cuando se trate de grandes proyectos, buscando sindicar operaciones con otras instituciones financieras.
- Cuando se trate de proyectos que, no obstante se demuestre su viabilidad e impacto favorable en el comercio exterior, no sean atendidos por la banca comercial.

Estrategia comercial – promocional

Bancomext lleva a cabo la promoción de las actividades de los exportadores a través de dos modalidades:

- Promoción global. Esta modalidad comprende acciones e instrumentos de promoción de carácter permanente para satisfacer necesidades de información, asesoría, créditos y garantías.
- Promoción selectiva. Comprende acciones encaminadas a la identificación y desarrollo de la oferta exportable en mercados específicos.

Asimismo, Bancomext cuenta con consejerías comerciales distribuidas en el territorio nacional que buscan mayor difusión de los servicios de la institución.

Estrategia asistencial

Esta vertiente engloba las actividades del banco en los siguientes rubros:

- La identificación de las necesidades particulares de las empresas, a fin de diseñar e instrumentar un programa de apoyo integral que las cubra.
- La identificación, evaluación y difusión de las oportunidades de negocios que ofrece el mercado internacional, mediante la realización de estudios de mercado, de productos y de servicios.
- El diseño de proyectos sectoriales y por área de mercado que comprende una o las tres áreas siguientes: instrumentación de técnicas de producción, de administración y de comercialización.

- Respaldo jurídico a exportadores cuando son afectados por prácticas o usos comerciales lesivos.

Servicios y programas

Servicios promocionales

El diseño de estrategias de promoción comercial e inversión está a cargo de la Dirección General Adjunta de Promoción Externa que cuenta con consejerías comerciales en mercados potenciales de exportación que atienden sectores productivos específicos por región geográfica: Norteamérica, Europa, América Latina y Asia. Los principales objetivos del área son:

- Fomentar las exportaciones mexicanas a través de la selección y diversificación de sectores y mercados de destino.
- Promover la atracción de inversión extranjera directa y la realización de alianzas estratégicas.
- Integrar un mayor número de empresas pequeñas y medianas al proceso exportador.
- Desarrollar programas de subcontratación.
- Apoyar con líneas de crédito comprador y cartas de crédito las ventas de productos mexicanos, principalmente en América Latina.
- Ofrecer a las empresas mexicanas servicios de información, asesoría, promoción y esquemas de financiamiento.⁵⁶

Los servicios que prestan las consejerías comerciales en el exterior son:⁵⁷

- Inteligencia comercial y de inversión. Comprende la definición, diseño y documentación de estrategias de comercialización y distribución de productos, y de inversión; la detección de nichos de mercado según el ámbito de atención de cada consejería en concordancia y la oferta de productos mexicanos; la elaboración de estudios y perfiles de mercado basados en diagnósticos de las

⁵⁶ En éste ámbito, un instrumento que ha demostrado resultados positivos es el Programa Nacional de Eventos Internacionales que tiene por objetivo la participación de las empresas en eventos internacionales, aumentando por ésta vía sus posibilidades para incursionar y conocer los mercados externos, consolidar su posición o diversificar mercados y exportaciones. El programa se estructura con la coordinación de los sectores público y privado, considerando criterios de selectividad, promoción compartida, especialización y capacitación. Asimismo, se complementa con misiones de compradores y exportadores.

⁵⁷ Véase Banco Nacional de Comercio Exterior, *Oportunidades en el mercado internacional para productos mexicanos*, Bancomext, México, 1999.

características del mercado objetivo, demanda externa, especificaciones por producto, recomendaciones básicas para su comercialización y principales importadores; y por último, la formulación de fichas comerciales, notas técnicas e informes sobre consultores especializados.

- Promoción selectiva. Comprende actividades de coordinación y desarrollo de programas de exportación sectoriales que tienen por objetivo la vinculación de la oferta y demanda exportable; proyectos de infraestructura, identificación y validación de intereses para la construcción de obras de manera conjunta, en proyectos susceptibles de apoyo por Bancomext, o bien a través de licitaciones internacionales; la identificación y validación de intereses de inversión extranjera en nuestro país, susceptibles de concretarse como proyectos de inversión; y finalmente seminarios para la difusión y promoción de oportunidades de negocios, capacitación y asesoría para la exportación, integración de cadenas productivas, fortalecimiento de la cultura exportadora y desarrollo de proyectos viables de exportación a través de la búsqueda de contrapartes potenciales.
- Promoción global de negocios. Incluye los servicios de: atención a empresas interesadas en el mercado internacional; difusión identificación y validación de oportunidades de negocios (comerciales, inversión, licitaciones, etc.) para su incorporación al Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX) y al Boletín de Oportunidades Comerciales Internacionales (BOCI); difusión y promoción de la oferta exportable considerando intereses de importación y nichos de mercado identificados en las áreas de influencia de las Consejerías Comerciales a través de boletines y/o contacto directo con las empresas importadoras; y por último, la difusión de proyectos de inversión mexicana en el extranjero.
- Eventos internacionales. Comprende servicios de: coordinación y asesoría para la participación de empresas mexicanas en ferias y exposiciones en el exterior, incluyendo montaje de stands, soporte técnico a empresas para el manejo y envío de muestras, asistencia durante el evento y seguimiento; identificación y coordinación de importadores interesados en viajar a México para la selección de empresas exportadoras, incluyendo asistencia técnica y agenda de trabajo (misiones de compradores); coordinación de la participación de empresas mexicanas en viajes de promoción al exterior, incluyendo asistencia técnica a empresas, agenda de trabajo y logística (misiones de exportadores); coordinación de la participación de empresas mexicanas o extranjeras en viajes de evaluación de oportunidades de negocios, considerando asistencia técnica a empresas, agenda de trabajo y logística (visitas individuales de exportadores y compradores); campañas de imagen y publicidad; misiones de inversionistas interesados en viajar a México para la evaluación del entorno económico, comercial y estímulos a la inversión extranjera, incluyendo asistencia técnica y

agenda de trabajo; y, finalmente identificación y coordinación de empresas extranjeras de la zona del Caribe interesadas en vender sus productos en México (misiones de vendedores), servicio que incluye además asistencia técnica, agenda de trabajo y logística.

Los programas de Bancomext que incluyen servicios promocionales se muestran en el siguiente cuadro:

Programas de Bancomext que ofrecen servicios promocionales

Programa	Servicio promocional que ofrece
Programa Nacional de Eventos Internacionales	<p>Tiene por objetivo promover productos nacionales directamente en mercados externos ante compradores especializados y proporcionar información acerca de las condiciones de los competidores potenciales. Los instrumentos en éste ámbito son: la organización de ferias internacionales y el envío de muestras; asesoría para seleccionar el evento más adecuado a las necesidades de la empresa y características de su producto.</p> <p>Las empresas pueden obtener los siguientes apoyos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bancomext cubre parte porcentual del costo de participación. En Estados Unidos, el 50%, y en otros mercados el 25%. • Los rubros considerados para el apoyo son: renta de espacio, construcción, decoración y desmontaje, envío de muestras, y gastos de operación • Proporciona información de otros eventos en el mundo dirigidos al sector al que pertenece la empresa.
México Exporta	En su vertiente promocional, el programa acerca a los exportadores de los principales sectores de actividad económica de cada estado de la República Mexicana y promueve las ventajas económicas de las entidades como receptoras de inversión extranjera
Feria Virtual	Las empresas mexicanas pueden exhibir en forma gráfica sus productos, catálogos, listas de precios, utilizando los últimos avances de la informática y telecomunicaciones para facilitar los negocios de comercio exterior entre exportadores y sus posibles clientes.
Programa AL – INVEST encuentros sectoriales entre empresarios. Eurocentro Bancomext.	<p>El Eurocentro Bancomext trabaja en coordinación con organismos europeos y de América Latina para organizar los encuentros entre empresas del mismo sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pueden participar empresarios de cualquier sector. - Los encuentros habitualmente se celebran en ferias especializadas en un stand o salón de la Unión Europea, con toda la infraestructura técnica y de personal necesaria. El empresario recibe una agenda con las entrevistas que más se adaptan a su perfil y producto preparadas por él. - Los resultados pueden ir desde un acuerdo de distribución, la formación de una coinversión, la transferencia de tecnología innovadora, hasta una simple pero valiosa información acerca de su sector que facilite el establecimiento de alianzas estratégicas.

Fuente: Elaboración propia, con información del Banco Nacional de Comercio Exterior, *Catálogo de productos y servicios Bancomext, 1999*, Bancomext, México, 1999. Banco Nacional de Comercio Exterior, página web www.bancomext.gob.mx

Servicios de asesoría

Bancomext ofrece asesoría para orientar a los empresarios sobre los trámites y procedimientos que requiere una operación de exportación.⁵⁸ Las asesorías se brindan principalmente en temas relativos a:

- Iniciación en la actividad exportadora. Es importante que los empresarios o productores que tengan el propósito de exportar inicien un proceso de conocimiento con orientación general sobre los principales elementos para emprender cualquier proyecto de exportación. A través de este servicio, el interesado obtiene un diagnóstico de sus necesidades, así como recomendaciones sobre los pasos que debe realizar durante la primer etapa de exportación.
- Asesoría básica sobre trámites y dependencias involucrados en las operaciones de exportación. Este servicio permite conocer a las empresas que pretenden iniciar exportaciones los principales trámites a realizar, las dependencias gubernamentales involucradas, y los documentos básicos que son requeridos en el país. Asesores especializados dan asesorías en materia fiscal e informan sobre programas de fomento del gobierno federal, la elaboración de la Factura Comercial de Exportación, tipos de transporte formas de pago, etc.
- Régimen legal y arancelario de exportación en México. Esta asesoría permite obtener información por escrito sobre la clasificación arancelaria de los productos a exportar dentro del Sistema Armonizado, y sobre los aspectos arancelarios aplicables al producto como permisos, autorizaciones e impuestos de exportación.
- Régimen legal y arancelario de importación en México. Esta asesoría permite a las empresas que requieren importar conocer la clasificación arancelaria del producto en México y brinda información de los requisitos, permisos, impuestos y derechos de trámite de importación en México.
- Régimen legal y arancelario de importación en el país de destino. A través de este servicio se informa acerca de la clasificación arancelaria del producto a exportar, así como de las condiciones arancelarias establecidas en los tratados y acuerdos comerciales que ha firmado México con otros países. También

⁵⁸ El banco ofrece principalmente asesoría en materia de disposiciones arancelarias y no arancelarias, contratos de compraventa internacional y acuerdos comerciales que México ha firmado con otros países.

proporciona información sobre los impuestos de importación y requisitos legales que solicita el país importador.

- Asesoría para la formulación del precio de exportación. Este servicio proporciona la metodología necesaria para determinar el precio de exportación del producto, de acuerdo a los términos internacionales de compra - venta.⁵⁹
- Asesoría legal básica sobre contratos de compra - venta internacional de mercancías y de comisión, representación y distribución mercantil, así como de otros contratos internacionales. Antes de iniciar una operación de exportación, toda empresa debe asegurarse de contar con un contrato que le prevenga de posibles riesgos legales en sus operaciones comerciales. Para ello, Bancomext a través de la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México (COMPROMEX), proporciona asesoría legal básica para la elaboración de contratos internacionales, mediante el análisis de las principales cláusulas que deben tener estos contratos.
- Asesoría en materia de acuerdos y tratados comerciales celebrados entre México y otros países. Mediante este servicio, Bancomext ofrece asesoría sobre el marco legal y características generales de los tratados negociados por México en diversos convenios comerciales.
- Solución de controversias de comercio exterior a través de la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México (COMPROMEX). Bancomext, a través de la COMPROMEX ayuda a los empresarios en la solución de controversias entre particulares (clientes, proveedores, etc.) derivadas de una transacción comercial, como por ejemplo, falta de liquidez, incumplimiento en la entrega de mercancía, productos de calidad diferente a la pactada en el contrato, entre otros. La solución de controversias se proporciona mediante procedimientos conciliatorios o arbitrales. COPROMEX también podrá emitir su opinión sobre aspectos jurídicos del comercio internacional.
- Estudio arancelario de mercancías. En ocasiones a las empresas que están por iniciar la exportación de algún producto, les resulta difícil determinar su fracción arancelaria basada en la clasificación del Sistema Armonizado. En estos casos, ejecutivos especializados en materia aduanal ofrecen un análisis técnico y legal de las mercancías para determinar la correcta clasificación arancelaria de los productos. Este servicio se brinda tanto para la exportación como para la importación en el país de destino.

⁵⁹ Estos términos son conocidos en comercio exterior como “Incoterms”.

- Estudios sobre regulaciones sanitarias y fitosanitarias por sector, producto y país de destino. Bancomext ofrece el servicio de estudios especializados sobre regulaciones sanitarias y/o fitosanitarias de los países importadores.⁶⁰
- Estudios sobre normas técnicas a la importación de mercancías, por sector, producto y país de destino. Gran número de productos primarios y manufacturas exportables, deben cumplir con normas técnicas establecidas en los países importadores por autoridades oficiales o entidades privadas. El banco proporciona al exportador mexicano el servicio de estudios especializados sobre las principales normas técnicas y de comercialización aplicables a la importación de mercancías por producto y mercado en el país de destino, como por ejemplo, normas de calidad, regulaciones de etiquetado y marcas, toxicidad, resistencia, entre otras.
- Asesoría sobre mercados. A través de este servicio el exportador mexicano puede obtener información de las características de los mercados en el exterior que ofrecen mayores oportunidades para sus productos y características de los mismos, tales como canales de distribución, prácticas comerciales, prácticas reglamentarias, etc.⁶¹
- Asesoría sobre estrategia sectorial. Ofrece al empresario un análisis de la perspectiva global de su sector de competencia, enfocado en los ámbitos de competitividad internacional, factores internacionales que inciden en la exportación, y posibilidades de incrementar exportaciones y/o recibir inversión extranjera.
- Preferencias ALADI y fracciones arancelarias NALADI/NALADISA Esta asesoría brinda información sobre las preferencias negociadas dentro de acuerdos comerciales intrnacionales y de la Preferencia Arancelaria Regional. Asimismo, ofrece la determinación de la clasificación de NALADI/NALADISA para exportar productos mexicanos a los países miembros de la ALADI.
- Formulación del precio de exportación. Permite al empresario conocer la metodología para cotizar sus productos de exportación internacionalmente, y actualizar estas cotizaciones.

⁶⁰ Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos se elaboran estudios sobre las regulaciones establecidas por el Departamento de Agricultura (USDA) y por la Food and Drug Administration (FDA).

⁶¹ Para septiembre de 1999, este servicio se encontraba aún en proceso de instrumentación

- Asistencia técnica. Permite mejorar los procesos productivos de las empresas exportadoras es indispensable para la permanencia y el incremento de la calidad y competitividad de los productos mexicanos en el extranjero.

Los programas que cuentan con el servicio de asesorías anteriormente descrito, se resumen en el siguiente cuadro:

Programas de Bancomext que ofrecen servicios de asesoría

Programa	Servicio de asesoría que ofrece
México Exporta	Informa y asesora sobre oportunidades de negocios, los mercados de mayor potencial, las preferencias comerciales obtenidas por México, y los servicios financieros y promocionales que ofrece el banco. Asimismo, proporciona asesoría individual sobre cómo y a dónde exportar.
Programa de Asistencia Técnica en Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PAT)	<p>Facilita los requerimientos de asistencia técnica de las empresas pequeñas y medianas exportadoras directas e indirectas, encauzando recursos técnicos a fin de incrementar la calidad y competitividad de los productos mexicanos en los mercados internacionales.</p> <p>PAT se ocupa de aspectos relacionados con la contratación de especialistas y/o centros e institutos de investigación aplicados públicos o privados, nacionales o extranjeros que otorguen asistencia técnica al sector empresarial, con el propósito de mejorar sus procesos productivos, así como para cumplir con normas o estándares internacionales. Como servicio adicional, PAT localiza expertos que puedan resolver la problemática de la empresa en materia de asistencia.</p> <p>Los sujetos de apoyo son empresas pequeñas o medianas y exportadoras finales, proveedoras de un exportador final o potencialmente exportadoras. Deben contar con tres años de experiencia en el ramo, no encontrarse en estado de quiebra, disolución técnica o suspensión de pagos. Dirige principalmente a los sectores automotriz y autopartes, eléctrico y electrónico, alimentos, textil y confección, químico y farmacéutico, bienes de capital, cuero y calzado, muebles y artículos de decoración, materiales de construcción, manufacturas, industria de plástico, y artesanías.</p> <p>Los aspectos que no apoya el PAT son: Inversiones físicas, elaboración de folletos o catálogos promocionales, adquisición de patentes, estudios de mercado, estudios de prefactibilidad.</p>

Fuente: Elaboración propia, con información del Banco Nacional de Comercio Exterior, *Catálogo de productos y servicios Bancomext, 1999*, Bancomext, México, 1999. Banco Nacional de Comercio Exterior, página web www.bancomext.gob.mx

Servicios financieros

Los servicios financieros que Bancomext ofrece son de dos tipos: los dirigidos al apoyo de las empresas al momento de exportar (financiamiento a la exportación) y aquellos derivados de las necesidades de financiamiento de las empresas exportadoras con independencia de la fase de comercialización en que se encuentren (financiamiento complementario). Los servicios de financiamiento a la exportación se describen a continuación:

- **Crédito a la pre-exportación.** Bancomext ofrece crédito a las empresas mexicanas con proyectos viables desde el punto de vista técnico, de mercado, administrativo y financiero relativos a la producción bienes y/o servicios no petroleros que directa o indirectamente generen divisas, para que cuenten con los recursos necesarios para financiar las etapas que constituyen el ciclo productivo: acopio y mantenimiento de materias primas; producción, acopio y existencias de bienes terminados; importación de insumos; pago de sueldos de la mano de obra directa, y la prestación de servicios. El financiamiento que el Banco proporciona puede representar hasta el 70% del valor de las facturas, pedidos y/o contratos, o hasta el 100% del costo de producción, dependiendo de las necesidades del cliente. Bancomext canaliza créditos en dólares estadounidenses o en moneda nacional, de acuerdo con los requerimientos del cliente, a plazos de hasta 180 días para los sectores de manufacturas y servicios y de hasta 360 días para los sectores agropecuario y pesquero.
- **Crédito a las ventas de exportación.** Bancomext presta recursos financieros a las empresas mexicanas para que éstas, a su vez, otorguen crédito a sus compradores y, de esta forma, puedan ofrecer a sus clientes productos y servicios en condiciones competitivas. Este tipo de crédito se otorga a empresas con proyectos viables desde el punto de vista técnico, de mercado, administrativo y financiero que produzcan o comercialicen bienes y/o servicios no petroleros que directa o indirectamente generen divisas, o que tengan potencial de exportación. Dependiendo de las necesidades del cliente, Bancomext puede financiar hasta el 90% del valor de las facturas, pedidos y/o contratos, en el caso de ventas a corto plazo, y de hasta el 85% del valor de la factura o hasta 100% del contenido nacional de producción, el que sea menor, en el caso de ventas a largo plazo. Bancomext ofrece créditos en dólares estadounidenses o en moneda nacional, de acuerdo con los requerimientos del cliente, a plazos de hasta 180 días o más si se trata de bienes intermedios o de capital que requieran financiamiento a mediano o largo plazo.
- **Proyectos de inversión.** El banco financia proyectos de nueva creación, ampliación o modernización de empresas ya establecidas con proyectos viables desde el punto de vista técnico, de mercado, administrativo y financiero que

produzcan bienes y/o servicios no petroleros y que directa o indirectamente generen divisas. Bancomext financia hasta el 50% de monto total de la inversión para proyectos de nueva creación y hasta 85% del valor del proyecto, en el caso de proyectos completos, de ampliación y/o modernización de empresas en marcha. Los créditos se otorgan en dólares estadounidenses o en moneda nacional, de acuerdo con los requerimientos del cliente, a plazos que se determinan en función de los flujos de ingreso del proyecto.

- Crédito para unidades de equipo. Bancomext otorga recursos financieros a empresas mexicanas con proyectos viables desde el punto de vista técnico, de mercado, administrativo y financiero, relativos a la producción de bienes y/o servicios no petroleros que directa o indirectamente generen divisas, para la compra de maquinaria o equipo, preferentemente de importación. El Banco financia hasta 85% del valor de la maquinaria o el equipo en dólares estadounidenses, en moneda nacional, o en la moneda del país de origen de la maquinaria o del equipo, de acuerdo con los requerimientos del cliente, en plazos de hasta cinco años.
- Cartas de crédito. Bancomext emite cartas de crédito de importación y domésticas. Las primeras permiten a los compradores agilizar sus pagos a proveedores. Las segundas se emiten para cubrir transacciones comerciales efectuadas en territorio nacional. Ambas se ofrecen tanto a acreditados de Bancomext, con cargo a su línea, como a no acreditados, mediante pago anticipado. Bancomext actúa como banco emisor en el caso de cartas de crédito de importación o domésticas, o como banco notificador o confirmador en el de cartas de crédito de exportación. Las cartas de crédito de importación pueden ser financiadas a tasas preferenciales y a plazos hasta de cinco años, tratándose de unidades de equipo y, en el caso de proyectos de inversión, hasta diez años. Las cartas de crédito de exportación también son objeto de financiamiento a través de las líneas de crédito comprador otorgadas por Bancomext a diversas instituciones bancarias domiciliadas en el extranjero, para apoyar la adquisición de bienes y servicios mexicanos en el extranjero.
- Líneas de crédito comprador. Consisten en apoyos financieros dirigidos a importadores de bienes y/o servicios con un contenido mexicano mínimo de 30%, a través de una entidad financiera en el país del importador, acreditada por Bancomext, de modo que puedan adquirir servicios, bienes de consumo inmediato, bienes de consumo duradero y bienes de capital de origen mexicano (excepto petróleo) y financiar proyectos de inversión, a plazo, con financiamientos otorgados por instituciones financieras en su país, mientras el exportador recibe el pago de su venta al contado.

- Garantías. Bancomext proporciona servicios que protegen al exportador mexicano de los riesgos inherentes a su actividad durante las etapas de producción y comercialización de los productos en otros mercados (por ejemplo, de la falta de pago por parte de sus clientes extranjeros derivada de cancelaciones de pedidos por causas comerciales, políticas o catastróficas). Asimismo, ofrece respaldo al participar en licitaciones internacionales o establecer contratos, garantizando al importador que el empresario mexicano responderá a las obligaciones adquiridas. Las garantías ofrecidas son las siguientes:
 - Garantía de pre - embarque. Mediante esta garantía las empresas mexicanas exportadoras quedan protegidas de la pérdida neta de los bienes de exportación a la que pueden enfrentarse durante la etapa de producción como consecuencia de riesgos políticos, catastróficos o comerciales ocurridos en el país del importador que impidan la colocación de sus productos en cualquier otro mercado. Esta garantía es particularmente útil para los exportadores que fabrican bienes a la medida.
 - Garantía de post - embarque global. Cubre al exportador mexicano contra la falta de pago por parte del importador, una vez que los bienes fueron recibidos por este último. Asimismo, protege a intermediarios financieros de incumplimiento de pago de créditos otorgados a exportadores nacionales originado por riesgos políticos, catastróficos o comerciales. De esta forma, tanto los exportadores mexicanos como las instituciones financieras pueden reducir los riesgos inherentes a las actividades de comercio exterior.
 - Garantía de post - embarque específica. A diferencia de la garantía de post - embarque global, cubre la pérdida neta que sufre el exportador mexicano por la falta de pago del importador por una sola operación con un cliente único y ampara generalmente operaciones de mediano y largo plazo. Esta garantía es particularmente útil para aquellos exportadores que realizan una operación comercial con importadores que radican en países con mayores niveles de riesgo.
 - Garantía amplia de crédito. Cubre a la banca comercial contra la falta de pago de los créditos que haya otorgado a empresas mexicanas para financiar las etapas de producción y ventas (capital de trabajo).
 - Garantía Contractual. Protege de la materialización de riesgos a intermediarios financieros que otorguen garantías a empresas mexicanas para su participación en licitaciones internacionales. Asimismo, Bancomext garantiza al importador el pago de obligaciones contraídas por el exportador mexicano, mediante instrumentos como stand by, bid bonds, performance bonds, advanced payment bonds, entre otros.

Entre los servicios financieros complementarios a la actividad exportadora se encuentran:

- Servicio de banca de inversión. Consiste en el diseño y estructuración de esquemas para el desarrollo de proyectos, utilizando ingeniería financiera, productos derivados, emisiones de instrumentos de deuda, bursatilización de activos, sindicación de créditos, fusiones y adquisiciones, lo que permite la incorporación de empresas mexicanas en actividades de comercio exterior y el fortalecimiento de las que ya participan en estas. Asimismo, se instrumentan esquemas financieros que permiten a las empresas desarrollar proyectos de infraestructura en México.
- Capital de riesgo. Bancomext apoya a las empresas mexicanas mediante la participación en su capital social, con el fin de fortalecer su estructura financiera, fomentar la incorporación de inversionistas nacionales o extranjeros y desarrollar proyectos de expansión. La participación accionaria de Bancomext es temporal y minoritaria, hasta por un máximo de 25% del capital social de la empresa.
- Compraventa de dólares spot y a futuro. Bancomext ofrece el servicio de compraventa de divisas spot, con el fin de facilitar a las empresas la conversión de la moneda requerida derivada de financiamientos recibidos, y la emisión y pago de cartas de crédito. Los valores se cotizan el mismo día, 24 y 48 horas, para transacciones superiores a los 5 mil dólares. Asimismo, el Banco proporciona el servicio de compraventa de dólares a futuro, conocida también como forward o contrato adelantado, que consiste en el establecimiento de un contrato para intercambiar (comprar o vender) dólares contra pesos, a plazos entre 28 y 365 días y a un tipo de cambio establecido en la fecha de concertación de la operación de compraventa. Este tipo de instrumento es muy flexible en lo que respecta a plazos y montos a contratar y no considera el pago de prima o comisión, sino que el flujo de las divisas, pesos y dólares, ocurre en la fecha del vencimiento de la operación, de acuerdo con los términos pactados en el contrato que para tal efecto se establezca.

Programas de Bancomext que ofrecen servicios financieros

Programa	Servicio de asesoría que ofrece
Programa de Asistencia Técnica en Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PAT)	<p>Encauza recursos económicos que permitan mejorar los procesos productivos de las empresas pequeñas y medianas, a fin de incrementar la calidad y competitividad de los productos mexicanos en los mercados internacionales. Específicamente, el banco comparte los gastos inherentes a la contratación de servicios de asistencia técnica entre Bancomext y el sector empresarial. La participación de Bancomext es del 50% del costo total de la asistencia técnica.</p> <p>Los sujetos de apoyo son empresas pequeñas o medianas; exportadoras finales, proveedoras de un exportador final o potencialmente exportadoras; deben contar con tres años de</p>

	<p>experiencia en el ramo, no encontrarse en estado de quiebra, disolución técnica o suspensión de pagos. Se dirige principalmente a los sectores automotriz y autopartes, eléctrico y electrónico, alimentos, textil y confección, químico y farmacéutico, bienes de capital, cuero y calzado, muebles y artículos de decoración, materiales de construcción, manufacturas, industria de plástico, artesanías.</p> <p>Los aspectos que no apoya el PAT son: Inversiones físicas, elaboración de folletos o catálogos promocionales, adquisición de patentes, estudios de mercado, estudios de prefactibilidad.</p>
Programa de Financiamiento Turístico	Programa basado en un esquema de financiamiento hipotecario estructurado por Bancomext en coordinación con un banco hipotecario de Estados Unidos, que beneficia a los desarrolladores de inmuebles turísticos mexicanos, en virtud de que se promueve la venta de estos inmuebles entre compradores estadounidenses y canadienses.

Fuente: Elaboración propia, con información del Banco Nacional de Comercio Exterior, *Catálogo de productos y servicios Bancomext, 1999*, Bancomext, México, 1999 y de la página web del Banco Nacional de Comercio Exterior, www.bancomext.gob.mx

Servicios de tesorería

Dentro de ésta vertiente Bancomext ofrece a la comunidad exportadora, a los importadores, a las instituciones financieras y gubernamentales y a las personas físicas el servicio de administración de excedentes de efectivo, así como apoyo en operaciones cambiarias y de derivados.

- Administración de excedentes en efectivo. Bancomext administra excedentes de efectivo proporcionando los rendimientos más atractivos de los mercados financieros, mediante operaciones de compraventa de títulos y valores en el mercado de dinero doméstico ofreciendo alternativas de inversión en cartera de títulos bancarios y valores gubernamentales, adicionalmente, proporciona asesoría en portafolios de inversión de acuerdo al perfil de cada cliente. Este servicio está dirigido a la comunidad exportadora, a los importadores, y a entidades financieras y gubernamentales.
- Mesa de dinero internacional. Bancomext ofrece este servicio a las empresas que necesitan ampliar o diversificar sus inversiones, mediante la compraventa de papel en dólares en directo o reporto, con instrumentos de deuda gubernamental y/o financiera pagaderos en México o en el extranjero (de acuerdo a la regulación vigente) a corto, mediano y largo plazo, así como a través de depósitos bancarios en dólares.
- Compra – venta de divisas. A través de este servicio Bancomext facilita a sus clientes la conversión de divisas que se cotizan en los principales centros

financieros internacionales, permitiéndoles cumplir oportunamente con sus necesidades de pago de pasivos, recepción de recursos por financiamientos, emisión o liquidación de cartas de crédito, etc.

- Compra – venta de dólares a futuro. Este servicio, también denominado forward o contrato adelantado, permite a las empresas, tanto del sector exportador como del importador, cubrir sus operaciones del riesgo derivado de la fluctuación en la paridad del peso mexicano contra el dólar estadounidense. Esto se lleva a cabo mediante un contrato para intercambiar (comprar o vender) dólares contra pesos en una fecha futura a un tipo de cambio establecido en la fecha de concertación. Bancomext ofrece estas operaciones a plazos de entre 28 y 365 días para montos superiores a USD 25,000. Este instrumento no considera el pago de prima o comisión alguna sino que el flujo de las divisas, pesos y dólares, se efectúa en la fecha de vencimiento de la operación, de acuerdo a los términos pactados en el contrato formalizado.
- Servicios fiduciarios. Los servicios fiduciarios que Bancomext proporciona permiten a las empresas o instituciones contar con mecanismos legales mediante los cuales pueden realizar la estructuración de operaciones financieras, inmobiliarias, de infraestructura y de garantía, entre otras. Bancomext, en carácter de fiduciario, ofrece los servicios siguientes:
 - Fideicomisos de administración. Bancomext gestiona las actividades que se acuerden con empresas o instituciones para lograr un fin específico, por ejemplo, la bursatilización de cartera.
 - Fideicomisos de inversión. Aprovechando su experiencia en el manejo de operaciones financieras, Bancomext pone a disposición de las empresas o instituciones el servicio fiduciario para la inversión de sus recursos financieros, de acuerdo con las condiciones que para dicho efecto se especifiquen, como puede ser la creación de un fondo para la promoción de inversión extranjera.
 - Fideicomisos de garantía. Bancomext apoya a las empresas o instituciones para asegurar el cumplimiento de una obligación propia o de un tercero. Este tipo de fideicomiso es útil para garantizar el pago de créditos recibidos de entidades financieras.
 - Comisiones mercantiles. Con este servicio, Bancomext desempeña los servicios o la gestión de negocios comerciales que el cliente requiera, actuando en nombre propio, o bien, por cuenta y orden de dicho cliente.
 - Avalúos. Bancomext ofrece el servicio de avalúos de bienes inmuebles, maquinaria y equipo, entre otros, lo cual contribuye a que las empresas cuenten con las garantías requeridas para la obtención de financiamientos para sus operaciones internacionales.

Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (Banrural)

El Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (Banrural), surge de la fusión del Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agropecuario, en 1975. Tiene como propósito financiar la productividad y las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados; así como la promoción del desarrollo tecnológico, la capacitación y el incremento de la producción y productividad de las empresas del sector rural.

Banrural dirige su atención a los productores con un grado superior de organización y a los ubicados en zonas geográficas con poca atención de la banca comercial. También apoya a los productores de bajos ingresos con garantías que les faciliten el acceso al crédito de la banca múltiple. Los sectores a los que atiende el sistema Banrural son: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y acuicultura, minería, y pequeña y mediana empresa en el medio rural.

El sistema Banrural está integrado por un banco central, el Nacional de Crédito Rural que es el banco corporativo del sistema, con funciones de normatividad, supervisión y control sobre doce bancos regionales filiales.

Estrategia financiera

Para alcanzar una posición fiscal más independiente y sana, el banco ha desarrollado una estrategia para consolidar las recuperaciones directas como la fuente principal de sus ingresos y ha modernizado la prestación de sus servicios bancarios. El otorgamiento de subsidios se efectúa selectivamente y sustentado en compromisos de productividad, reinversión y temporalidad.

En éste sentido, el apoyo crediticio del banco se otorga en condiciones diferenciadas, tomando en cuenta el nivel de ingreso y el potencial productivo de los clientes rurales del sector social y privado. Los productores de bajos ingresos con potencial productivo continuarán teniendo prioridad en el otorgamiento de los créditos y recibirán un apoyo estratégico, vía tasas de interés preferenciales ligadas al costo del dinero. Complementariamente, Banrural seguirá operando con productores de mayores ingresos a tasas de mercado. Se pretende que la mezcla de tasas de interés aplicables a productores de altos y bajos ingresos, contribuya a equilibrar su situación financiera.

Servicios y programas

Servicios financieros

Los servicios financieros que Banrural ofrece a sus acreditados se agrupan en servicios de ahorro e inversión, servicios bancarios, fideicomisos y líneas de financiamiento al sector rural. Estos, a su vez comprenden los siguientes instrumentos:

- Servicios de ahorro e inversión. Incluyen instrumentos de cuentas de cheques (Cuenta Activa, Cuenta Optima y Agro Cuenta), cuentas de ahorro (Creci Cuenta Escolar y Gana Cuenta), e inversiones (Certificados de depósito, pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento y depósitos retirables en días preestablecidos).
- Servicios bancarios. Estos servicios comprenden remesas, cobranzas órdenes de pago, cheques de caja, giros bancarios y cartas de crédito.
- Fideicomisos. Banrural ofrece este servicio bajo tres modalidades: fideicomisos de inversión, fideicomisos de administración, y fideicomisos de garantía.
- Avalúos. Banrural ofrece el servicio de avalúos sobre bienes muebles e inmuebles industriales y agropecuarios.
- Financiamiento. El banco ofrece líneas de financiamiento para llevar a cabo proyectos en los siguientes ámbitos: agricultura, ganadería, acuacultura, pesca, forestal, comercial, agroindustria, acopio, distribución, comercialización, ventas, industria extractiva y de transformación, servicios de transporte, actividades turísticas, capitalización, reposición y mantenimiento

Entre los programas de apoyo crediticio que ha instrumentado el banco destacan el de adquisición de insumos y bienes de capital, el de comercialización de productos agropecuarios y el de financiamiento y reembolso de la asistencia técnica.

Servicios de tesorería

Banrural ofrece los servicios de pago de nóminas, pago de proveedores, recepción de impuestos y derechos federales y recepción de pago de servicios.

2. Reforma del sistema bancario de desarrollo

Etapas en el desenvolvimiento histórico de los bancos de desarrollo: del auge a la reestructuración

En México, la banca de desarrollo surge en 1926, con la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola. El origen de los bancos de fomento guarda una relación directa con los objetivos de desarrollo económico establecidos en los programas y proyectos de planeación nacional elaborados por el gobierno federal. Esta idea se ilustra en los cuadros que a continuación se presentan. En el primero de ellos se presenta una periodización de las características que el sistema financiero de fomento presentaba en función de la política económica y social adoptada en el país, hasta nuestros días. En el segundo se sintetizan los objetivos que éste orden de gobierno consideraba prioritarios en el momento de creación de cada organismo, mismos que entonces les fueron asignados.

Etapas de los bancos de desarrollo en función de la política económica y social (1920-1999)

Etapa	Características
Primera: 1920-1940	<ul style="list-style-type: none"> • El establecimiento del Banco Nacional de Crédito Agrícola, del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Banco Nacional Hipotecario marca el inicio en México de la existencia de bancos de fomento públicos. • Estos tendrían un papel muy importante en apoyo a la estrategia de reconstrucción económica del país instrumentada después de la revolución de principios de siglo. • Mas tarde, el Banco de Desarrollo Industrial, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior apoyarían la inversión pública a través de la canalización de crediticio para sectores prioritarios.
Segunda: 1940 – 1960	<ul style="list-style-type: none"> • Como parte de la estrategia de crecimiento hacia adentro los bancos de desarrollo actuaron promoviendo la planta industrial, proyectos de inversión de impacto regional y obras de infraestructura. • Surge el instrumento de política selectiva del crédito (encaje bancario marginal). • El sector experimenta una etapa de auge de fondos de fomento y fideicomisos.
Tercera: 1960 – 1970	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de bancos multilaterales internacionales y regionales de desarrollo que se convierten en fuente importante de financiamiento para la banca de desarrollo mexicana.
Cuarta: 1980 - 1990	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructuración de la banca de desarrollo en el marco de una política económica encaminada a la inserción de la economía mexicana en los mercados mundiales.

Fuente: Elaboración propia, con información de J. Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1999. C. Sales Gutiérrez, “Los bancos de desarrollo en la estrategia económica de México”, en *El Mercado de Valores*, año LVII, n. 5, México, mayo de 1997, pp. 7 y 8. F. Suárez Dávila, “La banca de desarrollo y el desarrollo de la banca: los retos para el siglo XXI”, en *La Banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, UNAM, IIE, México, 1996, pp.128 y 129.

Objetivos iniciales de los bancos de desarrollo nacionales

Año	Banco	Objetivos
1933	Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas	Otorgar crédito inmobiliario y financiero para la realización de obras públicas de interés social, obras de equipamiento en los ámbitos federal, estatal y municipal y el fomento a la industria de la transformación.
1934	Nacional Financiera	De ser una entidad administradora y liquidadora de bienes rústicos y de créditos inmobiliarios, se transformó en banca de fomento industrial, con dos propósitos fundamentales: <ul style="list-style-type: none"> • Reintegrar al sector privado los bienes inmuebles que el Estado se adjudicó durante los años de la Revolución y aquellos que no pueden formar parte de los bancos de depósito indefinidamente. • Estimular la organización y ampliación de empresas, así como las operaciones bursátiles de toda índole para fomentar el mercado nacional de valores.
1935	Almacenes Nacionales de Depósito	Facilitar a pequeños agricultores y ejidatarios el acceso al crédito en mejores condiciones, mediante certificados de depósito sobre las cosechas almacenadas en éstas entidades.
1926 y 1936	Banco Nacional de Crédito y Agrícola Banco Nacional de Crédito Ejidal	Apoyo a los ejidatarios y comuneros. Ambos crean un esquema de financiamiento rural.
1937	Banco Nacional de Comercio Exterior	Ampliar, diversificar y fomentar las exportaciones de los productos agropecuarios y manufactureros no petroleros en el corto plazo, de modo que se generen divisas frescas para el desarrollo del país.
1937	Banco Nacional de Fomento Industrial, que en 1941 es sustituido por el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y que varias décadas después se transformó en el Banco Nacional Pesquero y Portuario.	Otorgar financiamiento a productores organizados sin acceso a recursos de la banca privada.
1937	Unión Nacional de Productores de Azúcar	Ampliar la coordinación y fomentar el crecimiento de la producción y el consumo de azúcar.
1943	Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal	Otorgar financiamiento a locatarios de mercados públicos para la adquisición directa de bienes de consumo.
1947	Banco Nacional Cinematográfico	
1947	Banco Nacional del Ejército y la Armada	
1950	Patronato del Ahorro Nacional	

1953	Banco Nacional del Transporte	
1953	Financiera Nacional Azucarera	
1965	Banco Nacional Agropecuario	
1966	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Financiar obras y servicios de interés social relacionados con proyectos de infraestructura urbana, comunicaciones y transporte, funciones que se reforzarían en 1981 con la fusión del Banco Nacional Urbano.
1975	Banco Nacional de Crédito Rural	Surge de la fusión entre el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agropecuario, para apoyar la producción primaria, agropecuaria y forestal, así como actividades complementarias de almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización de los productores acreditados.

Fuente: Elaboración propia, con información de J. Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1999. Nacional Financiera, El Mercado de Valores, año XLVII, n. 10, octubre de 1987. Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, vol. 45, n.1, enero de 1995.

Durante la primer etapa, de 1920 a 1940 se crea la mayor parte de los bancos de desarrollo. Con el establecimiento del Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, puede observarse que la agricultura e infraestructura son los primeros objetivos del Estado. Poco más tarde se crean el Banco de Desarrollo Industrial, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior, mismos que tendrían un papel muy importante en apoyo a las políticas de fomento a la inversión pública y de apoyo crediticio preferencial para sectores prioritarios de la economía.

En las décadas de 1940 y 1950 comienza la aplicación del instrumento de política selectiva de crédito, de modo que parte de los incrementos en la captación debía asignarse a ciertos sectores de la actividad económica, inicialmente a la agricultura, y posteriormente a la pequeña y mediana industrias, la exportación, la vivienda y al turismo. También se crean los fondos de fomento que consisten en la agrupación de recursos financieros con participación del gobierno federal, gobiernos estatales y personas morales y físicas, para dedicarlos al apoyo de fines específicos, generalmente considerados prioritarios, mediante el redescuento de créditos que realizaban con otras entidades bancarias.

En la década de 1960, los bancos multilaterales internacionales o regionales de desarrollo se convierten en fuente importante de fondeo de dólares de los bancos de fomento nacionales.⁶² En la misma década, dentro del marco de la política de endeudamiento externo, la banca de desarrollo desempeña el papel de agente del gobierno federal para captar recursos del exterior y canalizarlos.

En suma, a partir de 1926 y hasta principios de la década de 1970, los bancos de desarrollo en México, participan activamente de la captación y movilización de recursos de ahorro interno, obteniendo fondos bancarios por medio del encaje legal, que con anterioridad solo se canalizaban a actividades comerciales, así como de recursos externos provenientes de organismos y mercados internacionales, estableciendo programas de apoyo a sectores prioritarios.

De manera contraria, el desempeño de la banca de desarrollo en las décadas de 1970 y 1980 se caracterizaría por el deterioro de su salud financiera, constituyéndose en una de las fuentes principales del profundo proceso de cambio institucional que experimentaría a partir de entonces.

Factores determinantes de la reforma de la banca de desarrollo

La banca de desarrollo ha experimentado diversos cambios en su estructura, operatividad y funciones a lo largo de su historia, no obstante, en los últimos años es objeto de un proceso de reforma particularmente profundo. Entre los factores que contribuyeron a este proceso destacan por lo menos tres. En primer lugar, la adversa situación económica que vivió el país durante las crisis en 1982 y en 1994 provocaría una aguda descapitalización de los bancos de fomento, en particular, durante los episodios de devaluación del peso frente al dólar estadounidense. Cuando en estos años los bancos de fomento contrajeron deuda en dólares y, en algunos casos, canalizaron créditos en moneda nacional, lo hicieron asumiendo el riesgo cambiario con la confianza derivada de los periodos de estabilidad del tipo de cambio del peso frente al dólar. Ante este hecho, las devaluaciones trajeron como consecuencia serios quebrantos. Paralelamente, la aceleración de la inflación provocaría por una parte, que las tasas activas de la banca de desarrollo se deterioraron, y por la otra, la falta de pago oportuno de los usuarios del crédito de fomento de los sectores privado y social, ocasionando cuantiosos trastornos de liquidez en el sistema.

⁶² Los dos organismos internacionales más importantes en éste ámbito fueron el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Ante estas vicisitudes, la disminución de recursos captados vía crédito externo no se hizo esperar. Ello, aunado con las dificultades descritas, resultó en limitaciones graves de recursos para los bancos de fomento, determinando en consecuencia la necesidad de apoyarse más ampliamente en recursos provenientes de fuentes alternativas al mercado interno y en el uso más selectivo del crédito de fomento y del subsidio financiero.⁶³ En efecto, se requirió revisar los criterios de recuperación de cartera crediticia, los esquemas de tasas de interés activas, los niveles de capitalización, y los costos de operación de los bancos.⁶⁴

En segundo lugar, a partir de la década de 1970, las deficiencias en la gestión de los propios bancos de desarrollo se hicieron evidentes, colocando al sistema en una frágil situación financiera. En efecto, la falta de transparencia administrativa se tradujo en elevados índices de riesgo y en inadecuado desempeño financiero de los bancos, que en muchos casos requirió de capital fresco proveído por los gobiernos para su funcionamiento. Asimismo, el crédito de fomento fue susceptible de transformarse en fuente de rentas económicas para agentes y grupos distintos a los grupos beneficiarios a los que tendrían que canalizarse los recursos de acuerdo con lo establecido en las leyes orgánicas de los bancos.⁶⁵

En tercer lugar, puede afirmarse que la reforma del sistema financiero, la reforma del sector público, la nueva definición de las relaciones comerciales con el exterior y la desregulación de la actividad económica, influyeron en la reforma que emprendería el sistema bancario de desarrollo.

⁶³ Para dotar de recursos al sistema, en 1985 se estableció mayor coordinación en la distribución el ahorro captado por los intermediarios financieros, al propiciar que la banca de desarrollo utilizara recursos provenientes del régimen de inversión obligatoria de la banca múltiple. De este modo se buscó compensar la baja participación de la banca de desarrollo en la obtención directa de recursos al público. Adicionalmente otra forma de fondeo para la banca de desarrollo fue propuesta: la colocación de valores en el mercado de capitales, en la cual, los propios bancos serían los encargadas de emitirlos y redimirlos. Un ejemplo de estos son los Bonos de Desarrollo (Bondes)

⁶⁴ Entre las medidas de racionalización de costos de operación de los bancos de desarrollo destacan: la liquidación de fideicomisos; la integración de organismos y fondos de fomento económico – como por ejemplo el Fomex al Bancomext y de los fideicomisos industriales a Nafin –; y, la reducción del personal, sucursales y subsidios.

⁶⁵ Véase E. Iglesias, “La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos multilaterales de crédito”, en *El Mercado de Valores*, año 59, n. 12, México, diciembre de 1999.

Implicaciones de las políticas de ajuste y cambio estructural emprendidas en México a partir de 1983 para el sistema bancario de fomento

Reforma financiera	Ajuste de las tasas de interés pasivas y activas, eliminando la discriminación de tasas en función de la actividad económica o del prestatario; desmantelamiento de los requisitos de asignación de crédito por actividad económica (crédito dirigido); promoción de marcos y normas regulatorias prudentes y de una estructura de supervisión efectiva, que permitieran consolidar instituciones financieras rentables y solventes; introducción de nuevos instrumentos de financiamiento, así como el establecimiento y/o diversificación de los intermediarios financieros no bancarios; transformación de bancos de fomento de primer piso a bancos de segundo piso.
Reforma del sector público	Disminución de los aportes transferidos a los bancos de desarrollo que ha traído consigo la necesidad de encontrar nuevas fuentes y modalidades de captación de recursos de mediano y largo plazos, tales como los fondos ofrecidos por inversionistas institucionales, la movilización de fondos a través de títulos en los mercados de capitales internos e internacionales, entre otros.
Apertura comercial	Fortalecimiento de los bancos de desarrollo en el área de financiamiento y la promoción de las exportaciones, especialmente en las actividades en las que se cuenta con ventajas comparativas potenciales y perspectivas favorables para competir; apoyo al desarrollo tecnológico mediante la asociación de la banca de desarrollo con el sector productivo y privado y con bancos comerciales y otras entidades financieras a fin de expandir la escala de las inversiones, a la vez que dispensar parcialmente los riesgos de exploración; se acentúa su función de intermediación financiera entre los mercados de capital internacionales y distintos sectores económicos internos.

Fuente: Elaboración propia con información de E. Iglesias, "La banca de desarrollo en el nuevo milenio: visión de los organismos multilaterales de crédito", en *El Mercado de Valores*, año 59, n. 12, México, diciembre de 1999.

Reformas emprendidas

Como consecuencia de los factores anteriormente señalados, los gobiernos han tomado dos decisiones fundamentales para los bancos de desarrollo en los últimos años. Por un lado, se mantendría en funcionamiento el sistema nacional de banca de fomento, en tanto representa un importante instrumento estatal de desarrollo, sobre todo de cara a los desajustes que implica la reestructuración económica actual. Por otra parte, el sistema se reformaría para poder atenuar las fallas de su desempeño y cumplir más eficazmente sus funciones bajo el nuevo contexto económico y financiero del país. En particular, las reformas emprendidas tienen por objetivos: incrementar la eficiencia del sistema, evitar traslapes en las funciones de los bancos, reducir los riesgos que implica la asignación de apoyos crediticios; y procurar su autosuficiencia financiera. Entre los ámbitos que serían objeto de reforma se encuentran los siguientes:

- Cambios en los criterios de elegibilidad en la asignación de créditos. Hasta hace pocos años, los bancos de fomento concentraban la mayor parte del crédito otorgado en el sector paraestatal, actualmente se revisan los sectores que constituyen el objetivo de la banca de desarrollo, de modo que orienten sus recursos hacia aquellos que presentan problemas de crédito (agrícola, micro, pequeña y mediana empresa, exportador y vivienda de interés social, básicamente) cuyos acreditados demuestren posibilidades reales de crecimiento y consolidación, o hacia proyectos prioritarios que contribuyan al desarrollo del país en áreas como la infraestructura o la exportación.
- Cambios en la operatividad de la asignación de créditos. En el plano operativo, las acciones emprendidas han propiciado que los bancos de desarrollo operen preferentemente como bancos de segundo piso, delegando a intermediarios financieros privados la colocación directa de sus recursos mediante mecanismos de redescuento.⁶⁶ Entre los argumentos de las autoridades a favor de esta medida se encuentran los siguientes: la promoción de otros intermediarios financieros como las uniones de crédito, las sociedades de ahorro y préstamo y las arrendadoras;⁶⁷ la complementariedad de las actividades de los bancos de desarrollo con las del resto de intermediarios financieros;⁶⁸ el establecimiento del compromiso de intermediarios financieros privados de realizar operaciones prioritarias en las que no existen incentivos de participación; la disminución de los riesgos de la banca de desarrollo, al reducir los asociados con la banca de primer piso;⁶⁹ la reducción de los costos de intermediación de los bancos de desarrollo, resultado del aprovechamiento de la infraestructura y del personal que utilizan de los intermediarios financieros privados para su operación en segundo

⁶⁶ Entre las formas con las que se cumple al pie de la letra con la operación en segundo piso, pero que equivalen de hecho, a quedarse en el primero, por excluir a la banca comercial, se encuentran los préstamos directos de Nafin y Bancomext. En el caso de Banrural, su actuación en el primer piso tiene justificación en tanto que la banca comercial no logra atender a los productores agropecuarios que demandan créditos muy pequeños. Respecto a las excepciones en que la banca de desarrollo puede operar con cierta justificación en un primer piso, hay que citar a Banrural y a Banobras.

⁶⁷ En este sentido, la banca de desarrollo no entra a competir con los intermediarios financieros, sino que les da un servicio más, apartándoles un nicho de mercado que de otra manera no tendrían y al que pueden explotar sin necesidad de expandir su red de captación de recursos.

⁶⁸ En la práctica ya se opera con instituciones de factoraje y de arrendamiento financiero y se impulsan las uniones de crédito. También se ha decidido trabajar a través del mercado bursátil, las casas de bolsa, las sociedades de inversión, etc.

⁶⁹ El trato directo de los bancos de desarrollo con los acreditados significó una y otra vez, grandes riesgos de pérdida patrimonial para estas instituciones y para todo el sector público. Dependiendo de los arreglos institucionales que se adopten, los costos por la falta de recuperación de cartera pueden ser incluso mayores que los de carácter puramente administrativos. M. Maydón Garza, *Banca de desarrollo. Experiencias de ingeniería financiera*, Nafin, México, 1994, p. 15.

piso; el logro de un balance en las decisiones técnicas, bien intencionadas o, por el contrario políticamente sesgadas, que puedan tomar los funcionarios de la banca de desarrollo, derivando en un mejor sistema de decisiones de los riesgos de conceder un crédito.⁷⁰

- Rentabilidad de los proyectos. Se pretende lograr mayor eficiencia en la recuperación de los créditos, a fin de contribuir al mejoramiento de la operación y capitalización de los bancos. A tal efecto, la aplicación de los criterios de rentabilidad social debe continuar pero con criterios más estrictos al evaluar la viabilidad económica de los proyectos.
- Tasas de interés. Se pretende reducir la dispersión de las tasas de interés preferenciales y terminar de restaurar la práctica de fijarlas como proporción del costo promedio de los recursos financieros para el gobierno federal. El criterio central en este caso es que las tasas activas deberán cubrir el costo financiero y administrativo de los recursos involucrados, a fin de mantener e incrementar el patrimonio de cada banco, para que paulatinamente aumente la derrama crediticia y se eliminen las transferencias fiscales. Asimismo, se revisaron las condiciones inherentes al otorgamiento del crédito, tales como plazos de vencimiento, periodos de gracia y periodicidad en los cobros de intereses.⁷¹
- Subsidios. Se ha planteado la reducción del uso generalizado de subsidios como uno de los ejes centrales de las medidas para mejorar la salud financiera y la eficiencia operativa de los bancos de desarrollo.
- Cambios en las fuentes de financiamiento. Con el objetivo de hacer compatible el fondeo de los bancos con los servicios que otorgan se ha procurado el mejoramiento de su cartera crediticia, la eliminación de operaciones de menudeo de captación de recursos, la captación de recursos de mayoreo o en “bloque”, y la ampliación de fuentes de fondeo internas.
- Cambios en los controles presupuestarios de las fuentes de captación. Con el objetivo de incrementar la eficiencia en la asignación de los subsidios implícitos en el financiamiento otorgado por los bancos, en 1992, fueron redefinidos los conceptos de déficit y patrimonio relacionados con los recursos que el gobierno federal capta del mercado abierto para dedicarlo al crédito preferencial, creándose el sistema de derivación de fondos del exterior. En dicho sistema, los

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Por ejemplo, a partir de 1993 en lugar de aplicar a todos los acreditados la misma tasa de interés general, ligada al costo para el gobierno de los fondos en pesos, se decidió brindar los subsidios implícitos en forma selectiva y se buscó trasladar a los acreditados tasas “bajas” obtenidas en el exterior en divisas para un fin específico. *Ibidem*, p. 47.

préstamos externos en divisas se canalizaban por el Banco de México, pero a cuenta de la Tesorería de la Federación a la banca de desarrollo, ya transformados en pesos, y a la tasa de los Certificados de la Tesorería (CETES), cuando se destinan a créditos en moneda nacional para los usuarios finales. Lo que se buscaba era que sólo el subsidio correspondiente a los diferenciales de tasas expresamente registrados tuviera que entrar como una partida en el presupuesto público, sin tener que contabilizar el total del endeudamiento neto de la banca de desarrollo. Con distintas adaptaciones, éste concepto de medición se adoptó en 1993 al quedar establecida una nueva definición del rubro de “intermediación financiera” en el presupuesto nacional. Este sistema tiene la ventaja de permitir un control transparente de los subsidios. Si los programas crediticios no permiten obtener intereses suficientes para cubrir al Banco de México la tasa CETES, entonces se tiene que identificar el subsidio necesario para llenar la diferencia con recursos fiscales, asignados en el presupuesto de cada banco de desarrollo (o a cargo de su patrimonio).⁷²

- Cambios en los incentivos para la toma de riesgos. Un sistema de calificación de cartera y capitalización de la banca de fomento se puso en vigor en 1993, imponiendo por primera vez contrapesos generales a la toma de riesgos por los intermediarios públicos. En una primera etapa, se calificó la cartera y se exigieron coeficientes de capitalización mayores a los aplicados a la banca comercial, al reconocer que en la banca de desarrollo se presenta una pérdida potencial mayor que en la banca comercial.⁷³ Los ponderadores de los factores determinantes de cada categoría también se revisaron.⁷⁴ En una segunda etapa, los riesgos del crédito de primer piso y la siniestralidad esperada en distintos tipos de garantías dedicados al sector social, se diferenciaron de los dedicados a otros sectores.
- Liquidaciones y fusiones. Como parte de la estrategia de modernización del sistema bancario de fomento se tomó la medida de liquidar aquellas entidades que ya cumplieron con el objeto para el cual fueron creadas. Tal es el caso del Banco Nacional de Comercio Interior, S. N. C. (BNCI) que en el primer

⁷² M. Maydón G., op. cit., pp. 48-49.

⁷³ Se tomó en cuenta que podrían aceptarse como con cero incertidumbre sobre su recuperación los préstamos otorgados sin garantía desde el segundo piso de la banca de desarrollo, siempre y cuando los créditos preferenciales se concedieran a bancos comerciales privados sólidos y con alto grado de diversificación de contingencias financieras, sin carteras especializadas o concentradas en una rama de la actividad, localidad o largos plazos. Por otra parte, el sistema calificador estableció que las garantías a la banca comercial constituían un riesgo igual al de prestar en el primer piso, sin distinguir la probabilidad de tener que liquidarlas o no.

⁷⁴ Por ejemplo, la experiencia de pago con el deudor recibió mayor ponderación.

trimestre de 1998 fue liquidado.⁷⁵ En materia de fusiones, en el último decenio se tomaron medidas para que Nafin y Bancomext concentraran todas sus operaciones dirigidas al sector privado en sus segundos pisos. Con este objeto, se fusionó a FOMEX con Bancomext, y a los fondos de apoyo industrial con Nafin. De esta manera, a principios de los años noventa se podían considerar a estos como bancos de operación parcial en el segundo piso.

- Nuevos mecanismos para evaluar el desempeño. En 1993, se publican las “Reglas para la Calificación de Cartera de Créditos de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo”. En 1994 se publican las “Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo”.⁷⁶ Estos mecanismos de regulación prudencial obligan a los bancos a calificar su cartera de acuerdo a niveles de riesgo existentes y a constituir reservas preventivas proporcionales al riesgo detectado, reduciendo la posibilidad de que enfrenten quebrantos importantes de cartera.⁷⁷

Las nuevas funciones

Actualmente los bancos desarrollo tienen un campo de actuación en lo que llamamos banca de inversión (inversionista en los mercados bursátil y cambiario, promotor de la inversión extranjera y de alianzas estratégicas con inversionistas extranjeros). Las nuevas tareas para la banca de desarrollo son las siguientes:

- El incremento de su eficiencia mediante el financiamiento de proyectos rentables, reducción de subsidios, aumento de recursos propios y mejoramiento de la calidad de la cartera crediticia.
- Disminución de los costos de operación: reducción del personal, fusiones y nuevas modalidades de fondeo.
- Reducción de su presencia en el mercado: cierres y fusiones.
- Participación de bancos en nuevos productos: intermediarios financieros no bancarios, uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, y arrendadoras.

⁷⁵ Cabe aclarar que la liquidación de este banco parece obedecer más a la quiebra del banco, Cf. “No hay responsables del quebranto en BNCI: Nicolín”, en *El Financiero*, miércoles 29 de abril de 1998, p. 7. “BNCI, carga innecesaria”, en *El Financiero*, lunes 27 de abril de 1998.

⁷⁶ En estas reglas se define una clasificación de activos para ponderar sus distintos niveles de riesgo y se establecen los elementos que deben considerarse para computar el capital neto. A los bancos de fomento se les exige un nivel de capitalización del 10%, mientras que a los bancos comerciales se les requiere el 8%.

⁷⁷ En agosto de 1994 las reservas constituidas dentro del sistema bancario de desarrollo representaron el 100% de su cartera vencida. M. López E., art. cit., p. 13.

Persistencia de debilidades en el sistema

Aún cuando no se pueda exigir a la banca de desarrollo resolver las fallas que se presentan en los sectores que atiende, su desempeño frecuentemente ha dejado mucho que desear, no obstante las reformas anteriormente enumeradas. Su nivel de pérdidas creciente, el escaso dinamismo en la concesión de apoyos, el deterioro de la calidad de su cartera y la disminución de su presencia en el sistema de intermediación financiera en México, son solo algunos indicadores que dan razón de esta situación.

En efecto, cuatro de las seis entidades de fomento, presentaron pérdidas acumuladas por 2 312 000 pesos en 1998. Como grupo consolidado, el deterioro de las operaciones significó un 87.6% más que lo que se había reportado a la misma fecha en un año anterior. Del total de pérdidas registradas, el 46.3% corresponden a Banrural; 30.8% a Banobras; 20.1% a Bancomext; y el restante 2.8% a Financiera Nacional Azucarera.

El mayor deterioro se dio en Banobras, cuyas pérdidas se multiplicaron por seis veces – fundamentalmente por los castigos a la cartera de crédito -, en tanto que en el caso de Fina se pasó de 26 millones a un resultado negativo de 225 millones de pesos, en función de sus menores ingresos por intereses y mayores requerimientos de provisiones preventivas.

Por su parte, Banjército reportó utilidades de 123 millones de pesos al tercer trimestre de 1997, lo cual significa 59.5% más que un año antes, mientras que Nafin presentó una ganancia de apenas 35 millones, que significa una disminución de 4.5 veces en relación con la obtenida en septiembre de 1997.

La cartera total de crédito vigente de la banca de fomento, ascendió a 408 282 000 de pesos al cierre de septiembre de 1998, sin considerar las operaciones de crédito interbancario, lo que implicó un crecimiento nominal del 19.2% respecto al cierre de 1997 y de un escaso 0.6 en términos reales.

Esta falta de dinamismo en el financiamiento de la banca de desarrollo se viene observando a partir del año 1995 fecha en que la cartera total pasa de representar el 18.96% del PIB al 10.55% en 1998, esto es, en tres años el crédito total otorgado por esta vía se ha compactado en casi 56%. Más grave resulta el comportamiento del crédito que se ha dedicado a financiar actividades propias del sector privado, ya que la baja registrada resulta ser del 63%.

En efecto, el crédito canalizado por la banca de desarrollo de primer piso al sector agropecuario, industrial, servicios, vivienda y al consumo significaba en 1998 el 2.06% del PIB, mientras que en 1995 equivalía a 3.26%.

Pero no solo eso, si al financiamiento que se canalizaba directamente por las entidades de fomento se agrega el que otorga por medio de la banca comercial, en el ejercicio de los distintos programas que se tienen conjuntamente en operación, se observa que no sólo su caída es más acentuada, sino que también su participación registra mayor deterioro, al pasar del 43.7 al 36.9% del total del crédito otorgado entre diciembre de 1995 y septiembre de 1998.

Desde un punto de vista sectorial, las actividades más afectadas por una menor cobertura de crédito resultan ser, en primer lugar, los servicios que caen en casi un 78% en estos tres últimos años⁷⁸, seguidos por las actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras que registran una disminución de 31.3% y finalmente el sector industrial que en conjunto sufre una reducción de 16.7% durante ese mismo lapso de tiempo.⁷⁹

Por otra parte, entre los problemas de difícil solución en el corto plazo para la banca de desarrollo, se encuentra el de cartera vencida, debido a que hasta septiembre de 1997, alcanzaba los 16 197 507 de pesos, más 3 863 466 denominados en moneda extranjera; dicha cartera ascendía aproximadamente a los 49 000 millones de pesos.⁸⁰ Los problemas de liquidez derivados de este problema, obligaron al Gobierno Federal a apoyarlas financieramente con recursos de entre 80 y 100 mil millones de pesos, según estimaciones de la Secretaría de Hacienda.⁸¹

A raíz de lo anterior, el sistema se ha visto obligado a disminuir sus créditos y a constituir reservas para mantener niveles adecuados de solvencia. No obstante, las mejoras financieras no se consiguieron, aún cuando las entidades de fomento para reducir sus costos de operación, cerraron sucursales y realizaron recortes de personal. Las primeras se redujeron de 596 en 1994 a 406 en el año 2000 y el

⁷⁸ La disminución del nivel de créditos otorgados en este rubro se atribuye, en lo fundamental, al ajuste que implicó la desaparición del Banco Nacional de Comercio Interior.

⁷⁹ Cifras proporcionadas por L. Fabre, "Ensombrecido el panorama de la banca de desarrollo", *El Financiero*, México, 16 de marzo de 1999, pp. 1-A y 3-A.

⁸⁰ Cifras obtenidas de J. Bautista R., *Nacimiento y transformación de la banca de fomento en México*, UNAM, IIE, México, 1999, p.106.

⁸¹ R. Román y L. González, "Banca de desarrollo, un fomento cuestionado", en *El Universal*, México, 30 de octubre de 2000, p. D-8.

personal empleado se redujo 46.6%, pasando de 20, 783 a 11,104 en el mismo periodo.⁸²

Los resultados arriba mostrados reflejan la combinación de debilidades económicas, políticas e institucionales de la banca de desarrollo y que el intenso proceso de reforma de que ha sido objeto, por lo menos desde 1985, no ha logrado atacar pese a estar encaminado al logro de la rentabilidad y eficiencia de las actividades que lleva a cabo. Estas debilidades son expuestas a continuación.

Debilidades económicas

Uno de los factores de carácter económico que explica la problemática actual por la que atraviesa la banca de desarrollo radica en su deficiente administración, la cual se ha caracterizado principalmente por controles internos deficientes, un volumen excesivo de operaciones crediticias, políticas de crédito inadecuadas y mala planificación. Estas causas han conducido a pérdidas recurrentes, erosión de capital e insolvencia de las entidades bancarias.

- Deficientes controles internos. La deficiencia de controles internos ha sido una constante en la actuación de las entidades de fomento. Esta falla se presenta en materia de decisiones de préstamos o de sistemas de seguimiento, y en mecanismos de auditoría interna o sistemas de información gerencial, en los que la información no es oportuna o suficiente para realizar un buen control.⁸³
- Volumen excesivo de préstamos. Los bancos de desarrollo con frecuencia otorgan préstamos en un nivel excesivo en relación con su capital y su valor en depósitos, ocasionando que se encuentren descapitalizados y que su base para absorber pérdidas resulte insuficiente ante problemas de deterioro en su cartera de préstamos.
- Alta concentración de los préstamos. Debido a la función que está llamada a desempeñar la banca de desarrollo en atención a sectores prioritarios, sus actividades están concentradas en sectores específicos de prestatarios. En tal caso, la crisis de determinado sector representa un riesgo latente para la calidad de cartera que esta banca concentra y por tanto para efecto de su solvencia. La

⁸² Cifras proporcionadas por CNBV, *Boletín estadístico de la banca de desarrollo*, México, septiembre de 2000.

⁸³ Un ejemplo se refiere a la insuficiencia de controles presupuestarios. Los bancos de desarrollo no registran como parte del déficit público subvenciones, garantías ni préstamos por diferenciales de interés otorgados a la banca comercial para que ésta preste a sectores prioritarios, lo que influye negativamente en los controles de tipo presupuestario que deben llevarse a cabo para evaluar su desempeño y para tener un control de los recursos que se dedican a las actividades productivas involucradas en sus programas.

concentración de riesgos es especialmente peligrosa, cuando la concesión de apoyos se basa en una evaluación errónea de la calidad del prestatario.

- Deficiente recuperación.⁸⁴ Las tasas de recuperación de los préstamos han constituido un difundido problema. Este se relaciona directamente con préstamos vinculados y prácticas fraudulentas, particularmente cuando el beneficiario presupone que nunca se adoptarán medidas para la recuperación de los préstamos. Adicionalmente al mantenerse obsoletas las prácticas legal y judicial sobre quiebra y ejecuciones, la recuperación de los préstamos a través de los canales legales resulta difícil y demorada. Es posible que la falta de recuperabilidad crediticia pueda estar propiciada por factores que alientan la falta de cumplimiento de los deudores. No obstante, hay que reconocer que los bancos públicos, en ocasiones, otorgaron créditos inadecuados con tasas, comisiones y plazos que aparentemente les daban alta rentabilidad, pero que ponían a sus clientes en serios aprietos de liquidez y solvencia. La privatización de los intermediarios a principios de los noventa, la apertura económica y la política de control macroeconómico sacaron a relucir a diversos clientes en esa condición.
- Mal diseño de tasas efectivas de interés y frecuencias de pagos. Los bancos de desarrollo obtienen recursos con fuentes de financiamiento cuya frecuencia de pago es mayor a la que cobran a sus acreditados, es decir, los bancos de desarrollo proporcionan descuentos a intermediarios financieros con ritmos de vencimiento menores al mensual, inclusive hasta al anual, pero al hacerlo, crean distorsiones en perjuicio de su nivel de solvencia y rentabilidad.
- El problema no se limita a tener diferenciales de tasas y subsidios reales que dependen de la periodicidad de las liquidaciones. La dificultad también estriba en que esos factores son afectados por los niveles de inflación y las tasas de interés de referencia (CPP y CETES). Al no acumular mensualmente los réditos, se crea mayor discrepancia entre las tasas simples de los créditos cobradas por los

⁸⁴ El tratamiento dado a los deudores de Banrural a finales de 1991 es un claro ejemplo de la limitada viabilidad de la cobranza de los créditos por el sistema bancario de fomento en México, obstaculizando el camino del banco hacia la meta deseable de operar práctica y creíblemente como una entidad financiera autosuficiente. La anunciada “reestructuración” de deudas hecha por Banrural en ese año, generó expectativas de una condonación generalizada de los pasivos de todos los acreditados, a pesar del cuidado que se tuvo en anunciar que se tomaría en cuenta el comportamiento de cada beneficiario del crédito y que su atención se consideraría sobre una base de caso por caso.

Los efectos de la falta de prestigio acerca del cobro de deudas del banco agrícola, no se hicieron esperar, aún cuando la reestructuración de deudas se trató en un fideicomiso ajeno a la entidad. Las presiones de los deudores para recibir tratamientos preferenciales o perdones de adeudos se presentaron repetidamente tanto por grupos de menor ingreso como por segmentos de productores con mejor posición económica que vieron la oportunidad de obtener un subsidio del gobierno a través del banco de fomento. Así, no solo se redujo la posibilidad de operar como un intermediario financiero viable, especializado en el subsector de demandantes campesinos de recursos prácticamente marginales, sino que además, la opción de concentrarse en los créditos de mayor tamaño y en sujetos con mejor capacidad de pago, también quedó limitada.

bancos de fomento y las normales del mercado (compuestas, al ser efectivamente pagaderas en forma mensual). Para los bancos desarrollo, el cobro de los intereses en plazos mayores al mensual provocó que éstos no logran resarcir los costos acordes con los de una captación de fondos que, por su parte, exige el pago mensual de intereses. Este problema es atribuible más que a problemas de ingeniería financiera, a un largo proceso de negociación sectorial.

- Deficientes esquemas de amortización y reestructuración ante riesgos de mercado. La inflación elevada por la que atravesó el país a partir de los ochenta, puso a muchas empresas en graves dificultades de liquidez y en la imposibilidad de cumplir con sus compromisos financieros, debido a que exigió en lo inmediato (por la vía de los intereses) liquidaciones reales mayores que las que tendrían que hacer de haber sido baja.⁸⁵
- Los bancos de desarrollo, generalmente no están en condiciones de aclarar la verdadera situación de las empresas en un medio inflacionario y carecen de instrumentos adecuados que corrijan el fenómeno de amortización acelerada provocado por periodos de alta inflación. Al no ofrecerse un mecanismo estable para la corrección de distorsiones impuestas por la inflación, las empresas con pasivos reestructurados quedan en el mismo camino peligroso de la amortización acelerada y corren el riesgo de tener que solicitar renegociaciones de sus créditos de manera recurrente con grandes sacrificios en las tasas de interés activas de los bancos de desarrollo.
- No obstante que nuevos esquemas de liquidación de créditos han abierto el camino para que las prórrogas de vencimientos puedan realizarse sobre bases sanas y para que las empresas no tengan que solicitarlas recurrentemente, hace falta que la banca de desarrollo aproveche mejor estas oportunidades. Los esquemas de amortización de créditos actualmente se basan en entornos de relativa estabilidad inflacionaria a pesar de las amargas experiencias del pasado. La aplicación de los esquemas de amortización acelerada continua como una necesidad, aunque pareciera menos apremiante al abatirse la inflación. El instrumento solo ha sido aplicado para postergar las amortizaciones de manera indefinida y fue dejado de lado el criterio de una aceptable rentabilidad potencial de las unidades productivas al momento de su aplicación.⁸⁶
- Alto riesgo cambiario en la composición de fondos. La importancia relativa de los recursos patrimoniales entre las fuentes de financiamiento de la banca de fomento es muy baja respecto del nivel de recursos externos. Tal composición implica riesgos monetarios importantes. En efecto, cuando un banco de desarrollo obtiene como parte de sus fuentes de financiamiento, créditos en moneda extranjera y los convierte en moneda local con el fin de prestar estos recursos, asume el riesgo cambiario. Al producirse una devaluación, la amortización de sus préstamos externos en moneda local resulta al banco mucho

⁸⁵ Este fenómeno recibe el nombre de amortización acelerada.

⁸⁶ Véase M. Maydón G., op. cit.

más costosa. Este hecho ha sido recurrente en la historia de los bancos de desarrollo. Después de 1960, las devaluaciones (1954, 1976, 1982 y 1994) han producido un problema serio, ya que casi todas las obligaciones externas de los bancos de fomento han sido denominadas en moneda extranjera mientras sus activos lo hacen en pesos, lo cual implica que dicha banca asuma todo el riesgo, y en última instancia, el costo de las devaluaciones. Al contraer estas entidades, deuda en dólares, asumiendo el riesgo cambiario con la confianza derivada de la época de estabilidad, y canalizar créditos en pesos, son objeto de graves quebrantos.⁸⁷

Debilidades políticas: corrupción y préstamos vinculados.

Los bancos de desarrollo fueron creados principalmente para satisfacer las necesidades de crédito en actividades prioritarias que debían ser compensadas por las condiciones desfavorables que afrontaban. Se consideró que los bancos privados no tenían incentivos suficientes para cumplir con este objetivo, al menos en el corto plazo. Por consiguiente fue necesario crear entidades bancarias que pudieran adaptar sus políticas operativas, requisitos y procedimientos a las circunstancias de quienes acudiesen a solicitar sus préstamos y que realizaran funciones productivas en los ámbitos agrícola o industrial, cuyos proyectos se caracterizaran por su rentabilidad social.

En los primeros años de su labor, la preocupación de los bancos de desarrollo en la canalización de créditos pareció ubicarse más en la expansión cuantitativa de las operaciones, en cumplimiento de los programas de gobierno, que en la dimensión cualitativa de las mismas. Así, fueron otorgados créditos a un gran número de solicitantes, pero insuficientes a las necesidades que debían cubrir, actuando más como paliativo que como un instrumento que diera como resultado el apoyo temporal necesario para la formación, consolidación y expansión de empresas que incursionaban en actividades socialmente prioritarias, mediante una canalización de recursos programada y ajena a intereses políticos.

Adicionalmente, la ausencia de la aplicación rigurosa de medidas de fiscalización y vigilancia en los organismos bancarios de fomento ha sido causa directa de una notoria desorganización en el manejo de los fondos, destacando el caso de los préstamos vinculados.⁸⁸ Esta situación ha sido frecuente en el

⁸⁷ J. Bautista R., op. cit., pp. 73 y 70.

⁸⁸ Los préstamos vinculados involucran el otorgamiento de recursos basados en intereses personales que mantienen los funcionarios de los bancos en ciertos proyectos o actividades.

desempeño de los bancos de desarrollo en México, prácticamente desde su creación.⁸⁹

En principio, esta práctica no es errónea si el banco opera en condiciones de igualdad, como si el prestatario fuera un tercero. El problema es que este tipo de operaciones con frecuencia involucra las siguientes imperfecciones:

- Las condiciones y las restricciones sobre el volumen de tales operaciones son menos estrictas de lo que es conveniente.
- La facilidad de tales operaciones conduce a una administración ineficiente en la empresa o proyecto beneficiado por esta práctica, desde que su flujo de ingresos está asegurado.
- El flujo de información entre el prestatario y el banco de desarrollo acreedor se ve afectado, desde que los intereses del proyecto respaldado están representados por funcionarios del banco, que en este caso, constituyen un serio obstáculo a una información adecuada.
- Cuando se produce el incumplimiento de alguno de estos préstamos, raramente se les clasifica como incobrables, se efectúan las reservas necesarias y se les recupera.

Estos préstamos son particularmente riesgosos cuando existen presiones políticas para que los bancos de desarrollo continúen prestando a clientes insolventes o no recuperen créditos otorgados con anterioridad. Al respecto, ya es familiar a la opinión pública nacional que funcionarios de estas entidades, cometan cuantiosos fraudes en perjuicio de la banca de desarrollo.⁹⁰ La entrega de créditos en muchas ocasiones fue hecha a quienes apoyaron las gestiones y actitudes del partido oficial, constituyéndose así en instrumento con fines políticos. Este factor contribuyó a aumentar las carteras vencidas de los bancos de desarrollo.⁹¹

⁸⁹ J. Bautista R., op. cit., pp. 77-80.

⁹⁰ Tan solo en 1998, se llevaban a cabo 340 investigaciones legales sobre funcionarios de la banca de desarrollo, de las cuales 36 corresponden a denuncias penales en contra de funcionarios de Nacional Financiera y 280 se refieren a irregularidades administrativas en el Banco Nacional de Comercio Interior. Reforma, México, 11 de febrero de 1998.

⁹¹ Véase R. Haussmann, *Las crisis bancarias en América Latina*, BID, FCE, Santiago de Chile, 1997.

Debilidades institucionales: ocultamiento de los problemas de los bancos

Ante una reglamentación poco efectiva en materia de supervisión bancaria y rendición de cuentas y ante medidas correctivas ineficaces, es muy probable que los problemas financieros por los que atraviesa un banco se oculten a través de prácticas de contabilidad ficticia.

Las reestructuraciones injustificadas de préstamos constituyen una práctica de contabilidad ficticia que de forma recurrente se ha presentado en la banca de desarrollo mexicana, consecuencia de deficientes mecanismos de control y vigilancia. Cuando un préstamo se torna dudoso e incobrable como consecuencia de la falta de amortización del prestatario, el banco podría recurrir a su reestructuración. Alternativamente podría otorgarse al prestatario un nuevo préstamo para amortizar el anterior. Así, el préstamo reestructurado no figura como vencido en los libros y el nuevo préstamo no está en mora, aunque la deuda real si lo está. En otras palabras, cuando estos préstamos se renuevan permanentemente, casi nunca se les clasifica como dudosos e incobrables, sino como préstamos corrientes. Esto desvirtúa la calidad de cartera de los bancos al volverla en apariencia de bajo riesgo.

Criterios de contabilidad “cosmética” o ficticia han operado por largo tiempo en los bancos de desarrollo ocasionando que el nivel de cartera que potencialmente era incobrable se incremente con el transcurso del tiempo. La falta de liquidez resultante después de un largo periodo de ocultamiento de los problemas de los bancos mediante un sistema de contabilidad ficticia, se torna difícil de remediar.

¿Hacia dónde ir?: propuesta de reforma

Los problemas por los que atraviesa la banca de desarrollo en la actualidad requieren un nuevo diseño de los mecanismos y procesos con los cuales debe operar distintos a los del pasado pues tienen serias deficiencias y no cumplen con sus objetivos. Es pertinente reformar las políticas y estructuras de gobernación de los bancos de desarrollo.

Ámbito microscópico de reforma: viabilidad financiera de los bancos de fomento

Atendiendo al ámbito microscópico, la reforma debe estar encaminada al logro de adecuados niveles de rentabilidad y solvencia bancaria. El mantenimiento de una situación sana de los bancos de desarrollo es hoy más que nunca condición

indispensable para que puedan cumplir con su misión específica. Las medidas en este nivel de reforma, estarían encaminadas al logro de:

- Mayor selectividad en la elección de proyectos a financiar adoptando criterios más estrictos en su evaluación y diligencia para la aplicación de los recursos.
- Observancia de normas claras y eficaces en los campos de la administración de préstamos e inversiones, adquisiciones, desembolsos y garantías.
- Una supervisión más efectiva en la marcha de las operaciones y del riesgo en sus distintas manifestaciones.
- La aplicación de medidas eficaces en el caso de los proyectos que plantean problemas.
- La búsqueda de un adecuado equilibrio entre la participación del banco en cada financiamiento y los recursos propios comprometidos por el cliente.
- La aplicación de normas y políticas financieras en materia de endeudamiento, manejo de liquidez, estructura de capital y diversificación de riesgos, acordes con prácticas bancarias sanas.
- La diversificación de operaciones.
- El desarrollo de nuevas formas e instrumentos de captación de recursos.
- Adecuación de la calidad de la administración y del nivel de competencia profesional en la organización.⁹²

Los instrumentos financieros utilizados por los bancos de desarrollo para realizar su actividad de fomento no deben concebirse como indiscriminados de todo tipo de proyectos y clientes, sino que deben atender a la rentabilidad social y privada de los proyectos; a la cobertura de los costos fijos y variables tanto de los bancos de desarrollo, como de los privados que actúan junto a los primeros y; a la generación de un nivel razonable de sus utilidades. Asimismo, la asistencia a la clientela debe caracterizarse por su temporalidad, de forma tal que al cabo de un plazo determinado los prestatarios estén en condiciones de acceder al mercado, es decir, al crédito de primer piso de la banca comercial.⁹³ Debe evitarse enviar señales equivocadas a los beneficiados, de que los préstamos están destinados a ser subsidios o amortizaciones cuyos pagos son opcionales por estar garantizados por el gobierno.

Por su parte, el gobierno debe exigir eficiencia y efectividad a los bancos de fomento en el cumplimiento de su misión de contribuir a las prioridades del desarrollo y de su obligación de operar sobre bases rentables, a través de un adecuado sistema de rendición de cuentas. Al mismo tiempo, debe exigirse a sí mismo no utilizar a los bancos de fomento para propósitos que no sean los que justifican su razón de ser. Para que el sistema de rendición de cuentas cumpla con

⁹² J. Bautista R., *op. cit.*, pp. 112 y 123.

⁹³ *Ibíd.*, p. 113.

estas condiciones, el organismo encargado de aplicarlo debe ser autónomo e independiente de las instancias que supervisa y controla.

En efecto, difícilmente podrá cumplir adecuadamente su misión un banco de desarrollo cuando se maneja como instrumento político teniendo que apoyar el financiamiento de un proyecto que no es viable o de una empresa que no es solvente; asimismo, difícilmente puede un banco de desarrollo ser eficiente y autofinanciable cuando los criterios de contratación de personal y de asignación de salarios e incentivos, se ajustan a intereses personales y no a la necesidad de lograr los objetivos para los que de manera formal, ha sido creado.⁹⁴

A continuación se hacen algunas propuestas para el diseño de tres de los instrumentos que inciden significativamente en el grado de viabilidad financiera de los bancos de desarrollo, a saber, los subsidios financieros, la calificación de cartera y la reestructuración de pasivos.⁹⁵

Subsidios financieros

En el caso particular de los subsidios – específicamente los financieros (tasas de interés) -, debe lucharse para que no den oportunidades de corrupción individual o de los grupos de presión. Así, los subsidios deben ser controlados y moderados, sin pretender que sean ilimitados y generalizados a toda la población y a la diversidad de actividades existentes.

No se propone que las subvenciones de tasas de interés deban desaparecer siempre completamente. Después de todo, se trata de un precio, que no puede pretenderse que sea único para todos los proyectos, ni que esté siempre correctamente determinado al dejarse libre. Así como en ocasiones los intereses en créditos para proyectos concretos reflejan los riesgos de las inversiones o de los acreditados involucrados en las mismas, el costo del crédito destinado a ciertos grupos de población, puede igualmente requerir niveles diferentes de los determinados por las fuerzas de mercado, o de los cobrados a otros acreditados.

La respuesta sobre qué grado de corrección debe alcanzarse en los niveles de las tasas de interés dependerá no solo de cuestiones sociales, sino de los límites que impongan los recursos escasos del país y en particular de los presupuestarios. Poco ayuda a desplazar o relajar esos límites. Tampoco es útil, como ya se mencionó, la posición extrema de eliminar absolutamente los subsidios financieros.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 122.

⁹⁵ La exposición referida se elaboró en gran medida con información de M. Maydón G., *op. cit.*, capítulos 2, 8 y 9.

Lo pertinente es que los subsidios para los intereses prácticamente desaparezcan de los proyectos de las empresas grandes con financiamiento sólido o de los que resultan sobredimensionados en relación con los objetivos sociales con que se trata de justificarlos en ocasiones. Es conveniente que el concurso del mercado someta a prueba a estos proyectos sobredimensionados y que solo se realicen si obtienen su financiamiento prácticamente sin subsidios y sin garantías del gobierno. Las actividades que tienen alta viabilidad comercial pueden recibir apoyo con el otorgamiento, por una parte de la banca de desarrollo, de plazos largos, no fáciles de atender en el mercado libre más que por medio de los subsidios de tasas de interés.

A los productores favorecidos debe exigirse el pago de sus adeudos, pues en caso contrario, se estaría desvirtuando el sistema crediticio y aceptando inversiones con rentabilidad menor que la que indica el rasero de la tasa de interés de fomento, que de por sí es baja. Asimismo, el objetivo de apoyar a empresas pequeñas y a sectores prioritarios no debe confundirse con el de simplemente incrementar las entradas de efectivo de una persona o familia. Para este último fin aislado, pueden utilizarse otros instrumentos en lugar de la tasa de interés.

Calificación de cartera

Los criterios de calificación de cartera (riesgos en general) deben ser necesariamente algo diferentes a los que aplica la banca comercial. Tienen que ver no solo con las contingencias normales con las que se enfrentan estas últimas entidades, sino con la capacidad de detectar de antemano las probables presiones sociopolíticas que surgirían frente al banco público con vistas a que se condonen adeudos en alguna forma, bajando los intereses inclusive. Asimismo, tienen que ver con el cálculo de las pérdidas eventuales derivadas de tomar en cuenta sólo las decisiones de los técnicos propios de la banca de fomento (cuando se opera en el primer piso), y de no atender a la opinión del mercado, entre otros aspectos.

La adversidad por sufrir futuras presiones políticas es difícil de precisar. De aplicarse una calificación de cartera igual a la comercial, las administraciones de los bancos de fomento probablemente tenderían a aprovechar esta imprecisión para considerar el potencial de pérdida como mínimo y para presentar su cartera como de baja siniestralidad en préstamos vinculados a intereses personales, al no computar en el cálculo del riesgo las contingencias a que puede ser sometido el crédito de fomento antes señaladas. Para limitar operaciones menos deseables podría recurrirse a los siguientes mecanismos:

- Exigir a la banca de desarrollo coeficientes de capitalización en función de los fracasos esperados, con criterios más estrictos que los que se aplican a la banca comercial, teniendo en cuenta que generalmente los riesgos políticos son mayores en el “primer piso” de fomento que en el “primer piso” de la banca comercial;
- Sujetar a los límites presupuestarios los créditos y garantías por tipo de eventualidad aceptada; y
- Aumentar o disminuir el capital disponible en cada banco atendiendo a su desempeño y a las prioridades sociales de sus programas.

Reestructuración de pasivos de empresas con problemas de liquidez

Los instrumentos de reestructuración de adeudos a empresas con problemas de liquidez son necesarios en la medida en que pueden presentarse problemas graves de inflación y por consiguiente de amortización acelerada de los adeudos. No obstante, estos instrumentos no deben aplicarse con la intención de postergar las amortizaciones de manera indefinida. Asimismo, es indispensable que la aplicación se sujete al criterio de contar con una aceptable rentabilidad (potencial) de las unidades productivas. Las inversiones deben tener una tasa de rendimiento positiva en términos reales que dé certeza al acreedor de poder recuperar los créditos y recibir las tasas pactadas.

Si una empresa tiene perspectivas de rentabilidad muy baja o negativa, no se le debe aplicar el sistema de pagos a valor presente, porque podría disfrazar por un tiempo su verdadera situación; una reestructuración financiera simple, debe en principio, rechazarse. Por ejemplo, se podrían dar indebidamente algunos años de gracia con financiamiento total de intereses, para encontrarse más tarde lo que debió saberse de antemano: que la empresa, de todas formas, no tendría capacidad de pago.

La extensión del plazo de liquidación de un crédito otorgado o por otorgarse no se justifica cuando se sabe por anticipado que una empresa no tiene ni tendrá capacidad de pago. No deben postergarse excesivamente los vencimientos con el argumento de que por medio de un abono pequeño el crédito puede llegar a liquidarse, si se sabe esperar suficientemente. Los costos operativos de la canalización de recursos y los de su fondeo, pueden incluso llegar a exceder el valor de los cobros ingresados por el acreedor, con lo que el préstamo puede, de hecho, llegar a ser totalmente impagable, por más que se aguarde. En algunos casos puede ser que ni siquiera se cubran los costos de cobranza.

A medida que la liquidación tiene un vencimiento más lejano, aumentan los riesgos de acreedor. Si se trata de un banco comercial, es de esperarse que entonces

exija mayores garantías del banco de desarrollo de segundo piso que lo esté apoyando. Si este último las otorga puede hacer correr riesgos excesivos al sector público y propiciar una mala asignación de recursos. Más aún, si se trata de un intermediario de fomento de primer piso, los riesgos pueden ser, todavía mayores, al propiciar la ejecución de proyectos de muy larga maduración sin una reestructuración adecuada del capital y de las garantías propias de los deudores. Hay que evitar este tipo de aventuras económicas, especialmente cuando son ideadas por grupos de presión sin otro “capital” que su influencia sobre el sistema de decisiones de la banca pública, sin experiencia empresarial exitosa y sin un propósito serio de cumplimiento.

En resumen, la recomendación no significa olvidar la misión de la banca pública, en cuanto a ofrecer condiciones de vencimiento más alargadas que las que ofrece espontáneamente el mercado interno, no obstante, no se justifica generar expectativas de que las deudas acumuladas pueden ser automáticamente condonadas.

Ámbito mesoscópico de la reforma

En éste ámbito, la reforma de los bancos de desarrollo debe estar encaminada en la promoción de la coordinación entre: los propios bancos de desarrollo para el cumplimiento de los objetivos de fomento para los cuales fueron creados, evitando duplicidades y promoviendo la especialización de sus funciones; bancos de desarrollo e intermediarios financieros privados, para incentivar a estos últimos a la participación del mercado de crédito de menudeo en sectores que hasta ahora no han sido atendidos de manera importante por ellos; la coordinación entre bancos de desarrollo y niveles de gobierno, a fin de inducir a esta banca a coadyuvar al logro de metas de política industrial, comercial y agrícola nacionales.

Los tres niveles de coordinación se hacen necesarios al reconocerse que no corresponde al Estado y a sus bancos de fomento sustituir, sino promover y apoyar las acciones de los agentes que participan o se inician en la participación en el mercado, actuando como coordinadores y catalizadores de decisiones.

La misión fundamental de la banca de desarrollo no es precisamente la canalización de recursos, aún los de fomento, sino impulsar las iniciativas de los sectores privado y social que contribuyen con mayor profundidad, repercusión y eficiencia al incremento de la competitividad de la planta productiva y, en consecuencia, al desarrollo económico y social del país, asegurando por un lado, que las inversiones y acciones empresariales correspondientes reciban apoyo en materia de financiamiento, información, capacitación, soporte tecnológico, asesoría técnica, organización interempresarial y articulación productiva, en términos y condiciones

apropiados, en coordinación con medidas que incentiven a las empresas apoyadas a ser autofinanciables en el largo plazo. Su principal misión puede resumirse en cooperar para que el mercado funcione mejor y que las prioridades de desarrollo se vayan incorporando entre aquellas de atención del propio sistema económico.

Coordinación entre bancos de desarrollo, diversidad y especialización

Las autoridades han reconocido las ventajas de la especialización de los bancos de desarrollo en un determinado sector. Se han empeñado en buscar que las actividades de cada uno de ellos se limiten a áreas distintas e independientes, no obstante, hay que reconocer que es difícil erradicar las tendencias contrarias, pero muy generalizadas, que empujan injustificadamente hacia la diversificación irrestricta de cada banco de desarrollo en particular, y a los traslapes de funciones que se originan entre ellos. El efecto de esta inercia institucional se ha observado reincidentemente, en especial, en áreas de fomento como las exportaciones y la industria.⁹⁶

Conviene insistir en que la calidad de la asignación de recursos depende en gran medida del conocimiento de cómo opera cada sector, sus necesidades de plazo y liquidez, sus riesgos, las presiones políticas potenciales, la capacidad empresarial con que se cuenta, etc. Tales factores pueden ser muy diversos de un sector a otro.

Al respecto, la delimitación de funciones es esencial para mantener políticas coherentes de financiamiento en una misma rama económica. La división del trabajo entre los bancos de desarrollo es vital para evitar duplicidades. Debe redoblarse el esfuerzo para evitar el riesgo de contar con agentes de fomento que buscan ser “aprendices de todo” y que crean cuerpos de especialistas en campos de lo más diverso.⁹⁷

La banca de desarrollo como inductora de intermediarios financieros privados

Cuando la banca de fomento actúa en el primer piso existe considerable riesgo de conflicto de intereses entre sus funciones y las que realiza la banca comercial.⁹⁸ Estas tensiones deben evitarse, y la banca de fomento debe cumplir con

⁹⁶ Por ejemplo, Nafin y el Bancomext cuentan con múltiples programas cuyos objetivos y servicios bien podrían caracterizarse como sustitutos entre sí.

⁹⁷ Véase M. Maydón G., op. cit., cap. 6.

⁹⁸ La tendencia a “ganarle” negocios a la banca comercial (en lugar de inducirla) se observó claramente en el periodo 1982-1988, en bancos como Nafin, Banrural, Banobras y Bancomext, tomados en conjunto con los fideicomisos administrados por ellos. Por ejemplo, en el primero, uno de sus fideicomisos –el Fogain– llegó a canalizar casi la mitad de los descuentos, no a la banca comercial sino a la propia institución fiduciaria. Esta última competía con los intermediarios a los que supuestamente debía inducir. Ello ocurrió pese a que durante el periodo referido se caminó

su responsabilidad de ser alentadora de la banca comercial y de formular estrategias para interesarla en las operaciones prioritarias en que comúnmente no participa; todo en lugar de sustituirla y olvidarse de promoverla. Lo anterior es particularmente importante para impulsar la incursión de la banca comercial en el mercado de transacciones de mínimo menudeo (activas y pasivas) que tradicionalmente ha desatendido, pero que pueden interesarle al incrementarse la competencia y consolidarse la participación de accionistas privados. Por otra parte no hay que promover necesariamente todos los negocios que no interesan a la banca privada. Su supuesto “desinterés” en los créditos puede ser más bien una advertencia de distintos riesgos: de que las actividades del sujeto de crédito en cuestión pueden ser demasiado grandes con relación a su capital; de que plantean un crecimiento desbocado que no es creíble que pueda ser bien administrado; de que están demasiado concentradas en una sola rama, en lugar de estar diversificadas. Así como debe preocupar que la banca pública trate de “ganarle” negocios que “si interesan” a la privada, debe también preocupar que se los gane con demasiada facilidad, o que admita utilizar canales y agentes menos sólidos que la sustituyan.⁹⁹

No es conveniente que la banca de fomento continúe buscando formas de evitar operar con la banca comercial porque entonces no se construye el sistema de coordinación y concurrencia de intermediarios privados en el mercado de créditos que es deseable propiciar a fin de iniciar un proceso de profundización financiera. Las excepciones para que la banca de fomento se salga del segundo piso deben ser justificadas realmente como extraordinarias.¹⁰⁰ Se debe insistir en no facilitar la aceptación de excepciones artificiosas y en establecer criterios claros para no incorporar clientes que ya eran atendidos por la banca o bien que, se trate de proyectos inviables financieramente hablando, o amparados con distintas presiones políticas. Se podría requerir que los bancos de desarrollo se comprometieran por lo menos con lo siguiente:

hacia el objetivo de concentrar la banca de desarrollo en el “segundo piso”. Aún en la actualidad, los bancos de desarrollo tienden a encontrar demasiadas excepciones “justificadas” para operar en el primer piso.

⁹⁹ Véase M. Maydón G., capítulo 3.

¹⁰⁰ La particularidad que presenta el Banrural, de actuar como canal distinto al del segundo piso de los Fira, tiene justificación en tanto la banca comercial no logra atender a los productores agropecuarios que demandan créditos muy pequeños, inclusive, ni con el apoyo de los Fira. Por otro lado, debe notarse que al no tener los dos pisos o tipos de ventanillas dentro de una misma entidad, los Fira, como banco consolidado de exclusivo segundo piso, no entran en conflicto de intereses con el cumplimiento de su labor de inducción de la banca comercial. No obstante, para eliminar cualquier posibilidad de conflicto de intereses del eje Fira-Banrural con la banca privada, esta debe tener la puerta abierta para recibir un incentivo (mediante comisión o margen) equivalente al costo que causa al Banrural el atender directamente a los acreditados con operaciones pequeñas en los sectores marginados. La separación de pisos entre Fovi y Fonhapo en otro sector prioritario, pero también altamente sensible a los factores políticos, la vivienda, puede tener una racionalización similar.

- No atender por la vía directa a clientes ya considerados con anterioridad por la banca privada y que sigan constituyendo buenos sujetos de crédito, ya que puede propiciarse que por transferirlos a la banca de desarrollo de primer piso, estos sean incumplidos y que se amparen con distintas presiones políticas.
- Limitarse a otorgar créditos de hasta cierto monto por individuo, aplicando este canal solo una o dos veces consecutivas, con el compromiso de pasar posteriormente a la atención de un banco comercial, tal vez con el apoyo de descuentos preferenciales.
- Transferir a los bancos comerciales los clientes ya atendidos desde hace varios años, que cuenten con solidez suficiente en sus proyectos. Si se trata de buenos clientes, estos serán atractivos a los bancos.

La banca de desarrollo no debe pretender quedarse en el primer piso con todo tipo de “buenos clientes”. Ciertamente un banco de primer piso solo debe operar con buenos deudores, pero no se justifica que se dedique permanentemente a aquellos que pueden atender los intermediarios financieros privados. En último caso, los beneficiarios de la banca de fomento de primer piso deben buscarse en los segmentos de mercado que la banca comercial, por alguna deficiencia no atiende y después ser inducidos al sistema de primer piso de la banca estatal de desarrollo al primer piso comercial.

Las actividades que la banca privada apoye como resultado del papel de inducción que realice la banca de desarrollo deben ser redituables. Los bancos comerciales pueden ser canales del crédito de desarrollo pero sobre la base de un esquema operativo que no los haga asumir los costos financieros de dicho fomento. De hacerlos encargados en esa materia, los intermediarios privados no tendrían incentivos para participar en el mercado. La labor de incentivar a otras entidades bancarias, más que el otorgamiento directo del crédito, debe ser la función básica de la banca de desarrollo. En ese campo se dispone de distintos instrumentos para impulsar a los intermediarios a realizar actividades que no les son atractivas por ser altamente riesgosas o costosas, pero que deben llevarse a cabo por razones de prioridad económica y social.¹⁰¹

¹⁰¹ Uno de los instrumentos con que la banca de desarrollo puede inducir a la participación del sector privado en el financiamiento de actividades prioritarias lo constituyen las garantías. Estas deben ser diseñadas de forma tal que si bien el financiamiento no debe resultar oneroso para los intermediarios privados, estos deben quedar comprometidos a cuidar la recuperación de los créditos y a correr paralelamente sus propios riesgos.

Ambito macroscópico de la reforma

Regulación prudencial efectiva

La reglamentación prudencial tiene por objetivo proporcionar a los funcionarios, técnicos y a los supervisores de los bancos de desarrollo, las reglas del juego para lograr una sólida actividad bancaria. Si los bancos muestran una operación acorde a las reglamentaciones, los supervisores no se verán obligados a intervenir. Si por el contrario, el funcionamiento de los bancos, se aparta de las reglas del juego, los supervisores deberán imponer medidas correctivas en beneficio del buen funcionamiento del sistema financiero de fomento y de los sectores a los que atiende. Algunos de los aspectos más importantes que deben considerarse en la reforma de las instituciones que regulan a este sistema son:

- Límites en la concentración de créditos y en la cantidad de préstamos vinculados. Ya se ha mencionado que la concentración de préstamos y los préstamos vinculados figuran entre las causas más frecuentes de las quiebras de los bancos. Una buena regulación bancaria debería limitar ambas prácticas. Los límites a la concentración de préstamos deberían referirse al volumen total de negocios de cada banco por separado y del sistema bancario de fomento en general, o bien, en el extremo, encaminarse hacia la prohibición directa de dichos préstamos, como ocurre en Colombia, por ejemplo.
- Procedimientos efectivos de recuperación de préstamos. En nuestro país, la recuperación de los préstamos es un procedimiento engorroso y demorado, tanto por los procedimientos que rigen esta acción como por la ineficiencia de los tribunales.
- Eliminación de los riesgos de distorsión y ocultamiento de información acerca del manejo de recursos. El marco legal debe incentivar el mejoramiento del comportamiento de los funcionarios bancarios, estableciendo sanciones más severas para aquellos que incurran en delitos financieros asociados al ocultamiento y distorsión de la información, así como al manejo de recursos de forma distinta a lo señalado por la política y normas que rigen a la entidad bancaria.
- Competencia de los supervisores. Los supervisores deben tener claras atribuciones para adoptar medidas correctivas cuando los funcionarios no cumplen con las reglamentaciones. Deben tener autoridad para imponer multas y sustituir del cargo a funcionarios que incurran en faltas administrativas y ser capaces de incidir en los procesos de reestructuración de los bancos.¹⁰²

¹⁰² Véase R. Haussmann, op. cit.

La importancia de la ejecución de las normas

La falta de una infraestructura regulatoria, contable y de supervisión efectiva, con mecanismos creíbles para asegurar el cumplimiento ha sido un factor determinante en el mal desempeño de los bancos de desarrollo, haciéndolos blanco de innumerables críticas. Sin embargo, un buen diseño de las normas que regulen al sistema no es suficiente por sí solo. La prueba está en la ejecución. Resulta difícil ejecutar las reglamentaciones y supervisión bancarias libres de presiones políticas, en especial tratándose de la banca de fomento. Aún en los países industrializados resulta difícil que los supervisores y ejecutores de regulación en esta materia estén exentos de presiones políticas. En México, a los gobiernos les ha resultado difícil resistir la tentación de dirigir el crédito ante intereses de grupos. En consecuencia, el establecimiento de mecanismos que promuevan mayor eficiencia en el desempeño de la banca de desarrollo no constituye un problema exclusivamente de ingeniería financiera. El desafío consiste en establecer estructuras de gobernación y mecanismos de supervisión independientes de presiones políticas, con mecanismos de control creíbles, con atribuciones para emitir órdenes de cesar, capacidad para realizar inspecciones *in si tu*, entre las medidas más importantes.

Agencias supervisoras eficaces

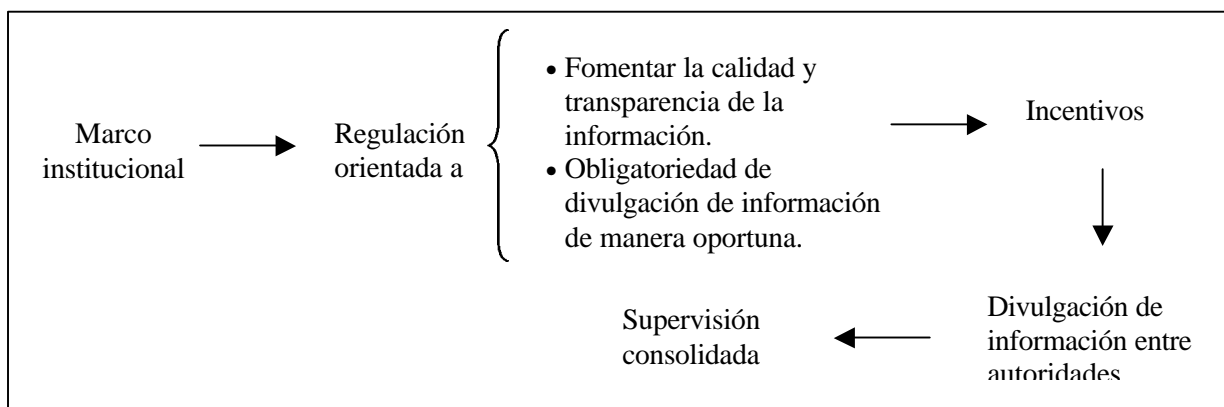
La supervisión bancaria se utiliza para asegurar el cumplimiento de las normas y la salud del sistema bancario. Por supuesto la supervisión de la calidad y el cumplimiento de las reglamentaciones es responsabilidad de cada banco a través de controles internos adecuados. Pero si los bancos son incapaces de cumplir con esta función, la supervisión es esencial para identificar y corregir problemas de insolvencia y, si fuera necesario, tomar las medidas correctivas correspondientes. Las recomendaciones dirigidas a las agencias supervisoras encargadas de monitorear el desempeño de los bancos incluyen los siguientes aspectos:

- La tarea de supervisión y regulación debe ser independiente de los bancos de desarrollo y de cualquier injerencia externa. Es recomendable que las tareas de supervisión sean realizadas por un organismo autónomo, en un nivel lo suficientemente alto de la estructura gubernamental vinculada a la planeación económica del país, que asegure una adecuada coordinación entre objetivos nacionales de desarrollo económico y social.
- Las autoridades financieras deberán tener las facultades suficientes para fiscalizar, aplicar reglas y disposiciones legales necesarias para lograr una supervisión firme. El análisis que realicen estos organismos sobre el desempeño de los bancos debe conducir al establecimiento de sistemas de alerta, que permitan efectuar las medidas correctivas pertinentes. La inspección o supervisión *in si tu* es recomendable y debe concentrarse en la calidad de la

administración en vez de en el cumplimiento. La inspección debe abarcar numerosos aspectos pero debe prestar especial atención a la cartera de préstamos, que debe examinarse a través del acceso directo a los archivos que contienen los estados financieros de los prestatarios y el registro de sus relaciones con el banco. La inspección constituye el elemento clave para descubrir prácticas inadecuadas de administración, la erosión del capital y la disminución de la rentabilidad, en particular si el marco reglamentario incluye normas adecuadas de calificación de préstamos, reservas para pérdidas provenientes de los préstamos y reconocimiento de ingresos. En la práctica, la detección temprana de problemas de calidad permite la adopción de medidas graduales y menos costosas, y sentar las bases legales para la acción judicial cuando esta sea necesaria. Los organismos de control y vigilancia deben contar con los atributos necesarios para enfrentar legalmente y sancionar el caso de los bancos insolventes.

- Que se tengan los suficientes poderes y recursos para la cooperación y el intercambio de información con otras autoridades, con el objeto de apoyar una supervisión consolidada. Los principales responsables de las decisiones internas de cada banco deben asegurar que exista la divulgación de información necesaria para facilitar el monitoreo de la entidad. La responsabilidad de los supervisores hacia los primeros será informar de manera suficiente y oportuna, las observaciones, recomendaciones, los nuevos requisitos, etc. Para lograr mayor y mejor información deben existir incentivos para los encargados de su elaboración y disseminación. Estos deben ser generados por el marco institucional. Por tanto es indispensable establecer un marco regulatorio que propicie la *transparencia*, de forma tal que mejore la calidad, oportunidad y en general, los estándares de información necesarios para la toma de decisiones de los reguladores. De no existir este marco, los administradores no tendrían incentivos para generar información que conlleve a la adopción de medidas preventivas y correctivas internas y los órganos de vigilancia no podrían detectar problemas antes de que aparezcan grandes pérdidas en los bancos.¹⁰³

¹⁰³ Véase R. Haussmann, op. cit.

La información como herramienta de una supervisión bancaria efectiva

Fuente: Elaboración propia.

Coherencia interinstitucional

Finalmente, se requiere como principio rector que exista una clara coherencia entre objetivos, funciones y mecanismos institucionales e instrumentales en el momento de establecer la misión, los lineamientos de funcionamiento y los mecanismos de acción propios de la banca de fomento. En suma, el compromiso de dicha banca es contribuir a la generación de una nueva cultura empresarial absolutamente independiente de los subsidios y más comprometida con la competitividad de nuestra economía, que incorpore los frutos del progreso técnico y la ventaja de la integración al conjunto de los sectores productivos, especialmente en aquellos que se encuentran insuficientemente desarrollados. Para ello, es de capital importancia que la banca de desarrollo continúe y profundice sus procesos de reestructuración y fortalecimiento institucional.