

LA BANCA DE DESARROLLO
HACIA EL INICIO
DEL SIGLO XXI

ENCUENTRO DE EXPERTOS
DE BANCA DE DESARROLLO

Alicia Girón
y
Eugenia Correa

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
EDITORIAL CAMBIO XXI



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kérmez

Rector

Dr. Jaime Martuscelli Quintana

Secretario General

Dr. Humberto Muñoz García

Coordinador de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón González

Directora

Lic. Bernardo Olmedo Carranza

Secretario Académico

Lic. Roberto Guerra Milligan

Secretario Técnico

María Dolores de la Peña

Jefa del Departamento de Ediciones

Edición al cuidado de Presentación Pinero

© Editorial Cambio XXI S.A. de C.V.

© Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición 1996

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ISBN 968- 6992-39-1

10 21740

ÍNDICE

PRESENTACIÓN, <i>por</i> ALICIA GIRÓN Y EUGENIA CORREA	7
INTRODUCCIÓN, <i>por</i> PATRICIA RODRÍGUEZ, JOSÉ MARTÍN GUERRA Y DANIEL PACHECO	9
I. LA BANCA DE DESARROLLO EN LA ECONOMÍA MEXICANA	
NACIONAL FINANCIERA Y SU FUNCIÓN EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL DEL PAÍS, ANTES Y DESPUÉS DE 1981, <i>por</i> BENITO REY ROMAY	15
LA INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL CUANDO SE PRESENTAN FALLAS DE MERCADO: UN CASO PARA LA BANCA DE DESARROLLO, <i>por</i> JUSTINO DE LA CRUZ MARTÍNEZ	25
LA BANCA DE DESARROLLO. UNA ALTERNATIVA PARA EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA, <i>por</i> EUGENIA CORREA	49
COMENTARIOS A LA MESA: LA BANCA DE DESARROLLO EN LA ECONOMÍA MEXICANA, <i>por</i> IRMA MANRIQUE CAMPOS	65
II. LA BANCA DE DESARROLLO Y LA APERTURA FINANCIERA	
LA FUNCIÓN DE LA BANCA DE FOMENTO: AGENTE PROMOTOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO, <i>por</i> ORLANDO DELGADO SELLEY	75

LA BANCA DE DESARROLLO MEXICANA. UN BALANCE FINANCIERO, <i>por</i> ALICIA GIRÓN	89
REFLEXIONES SOBRE LAS REFORMAS FINANCIERAS, <i>por</i> SERGIO GHIGLIAZZA	109
III. LA BANCA DE DESARROLLO Y EL TLC	
LA BANCA DE DESARROLLO Y EL DESARROLLO DE LA BANCA. LOS RETOS PARA EL SIGLO XXI, <i>por</i> FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA	127
PAPEL ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA ABIERTA, <i>por</i> SERGIO FADL KURI	141
IV. LA BANCA DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA	
LA BANCA DE DESARROLLO EN LA UNIÓN EUROPEA, <i>por</i> DAVID VÁZQUEZ PASCUAL	153
LA BANCA DE DESARROLLO LATINOAMERICANA: CAMBIOS, TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS EN LOS NOVENTA, <i>por</i> CARLOS GARATEA YORI	183
LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO: INSTITUCIÓN FINANCIERA DE SERVICIOS MÚLTIPLES, <i>por</i> PEDRO SORENSEN MOSQUERA	215
COMENTARIOS A LAS PONENCIAS DE PEDRO SORENSEN Y CARLOS GARATEA, <i>por</i> LAURA ITURBIDE	231
V. DE LOS AUTORES	235

PRESENTACIÓN

El Proyecto *Desarrollo económico y retos de la integración económica: Canadá, Estados Unidos y México*, financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM, ha tenido como uno de sus objetivos estudiar la banca de desarrollo a la luz de los últimos acontecimientos en los mercados internacionales en el marco de la desregulación, la globalización y la privatización de los servicios financieros. Para dar continuidad a tal finalidad, los días 12 y 13 de mayo de 1994 se realizó un encuentro de expertos del sector público, de organismos oficiales y académicos en el que se profundizaron y discutieron desde diferentes perspectivas y enfoques el papel de la banca de desarrollo en vísperas del siglo XXI. La profunda y rica reunión se presenta en este libro y no nos equivocamos al decir que de él puede extraerse una conclusión unánime: que hoy más que en ningún otro momento, el papel de la banca de desarrollo en el crecimiento y desarrollo de nuestras economías es fundamental.

El libro que ahora presentamos no hubiera sido posible sin el apoyo moral del licenciado Benito Rey Romay y su ayuda con diversas orientaciones para abordar el estudio de la banca de desarrollo; de la maestra Elena Sandoval y la licenciada Estela Mújica, de Nacional Financiera, quienes nos brindaron todas las facilidades para invitar a las personas más adentradas en la temática de los organismos oficiales.

Debemos dar las gracias a la Dirección General de Nacional Financiera por aceptar publicar el presente libro. Por último, nuestro

reconocimiento al espléndido equipo de trabajo del Proyecto, que apoyó el Seminario desde su organización hasta la preparación de la presente obra: Patricia Rodríguez, José Martín Guerra, Ricardo Calvo y nuestros becarios, Daniel Pacheco, Claudia Esmeralda Maya y Carlos Argüello.

ALICIA GIRÓN y EUGENIA CORREA
Mayo de 1994

INTRODUCCIÓN

Las grandes transformaciones de los procesos económicos, como la apertura y la globalización de la economía y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) de los países de América del Norte en enero de 1994, han obligado a replantear las funciones de los sistemas financieros multirregionales y, en particular, los de México.

Las instituciones financieras de todo tipo, así como los mercados y los gobiernos, a lo largo de las recientes décadas y ante las nuevas circunstancias del mundo de hoy, han experimentado profundos cambios en su operar a fin de estar al día con los nuevos tiempos que corren. En este nuevo entorno, la existencia y el papel de los organismos de fomento han sido tema de reflexiones y debate en la búsqueda del nuevo perfil de funcionamiento que les permita seguir cumpliendo con sus objetivos en la nueva estrategia económica de apertura y liberalización de los mercados.

En ese sentido, el presente volumen muestra las reflexiones que en torno a la realidad de la banca de fomento se expusieron durante los dos días de fructífero diálogo del *Seminario La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI: Encuentro de expertos de banca de desarrollo*.

En los materiales que se presentan a continuación se recoge la intención de avanzar en la elaboración de propuestas para el mejor funcionamiento de las instituciones financieras de desarrollo, sean éstas banca de desarrollo u organismos multilaterales de fomento, mediante diversos estudios en escala multirregional y, en el caso de México, nacional y sectorial.

Respecto al entorno nacional, se ofrece una amplia exposición sobre el avance histórico de la banca de desarrollo, su época de "auge" y en especial de su época de oro (1940-1970), porque fue cuando caminaron de la mano banca de desarrollo y modernización del país. Se resalta, en particular, el papel de Nacional Financiera (Nafin), que hasta principios de los años ochenta fue la principal institución de la banca de desarrollo, modificando su perfil en los últimos años, como promotor empresarial y de desarrollo industrial, asumiendo además un papel de complementariedad con el resto de la banca. Se hace también una amplia exposición del apoyo de Nafin a las ramas industriales, en particular a las pequeñas y medianas industrias.

Se evalúa la calidad de los activos de la banca de desarrollo en los últimos tres años, resaltando la diferencia entre sus objetivos y esencia *vis à vis* la banca comercial. Destaca el contexto financiero en el que opera la banca de desarrollo mexicana, donde la reconfiguración de los portafolios ha ejercido presiones y cuestionado el papel de estos organismos, encontrando, a partir de esto, un problema de identidad y definición del sector bancario, particularmente de la banca de desarrollo. De ahí que se la considere un factor importante como alternativa de financiamiento y que puede contribuir a las expectativas de una mayor confianza para la inversión.

Se aborda la experiencia del Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI), que opera como banca de primer piso siendo un banco de segundo piso, y que padece un conjunto de desventajas en relación con el resto de la banca.

Se habla de que para México no existe un programa articulado en el que esta banca pueda desempeñar un papel central, no obstante que en la actualidad instituciones como Nafin y Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) u otros, atienden nichos de mercado y ramas industriales específicas, particularmente manufacturas o pequeñas y medianas industrias.

En tal sentido, para un periodo de reindustrialización, la banca de desarrollo deberá adquirir un papel relevante en el marco de una política industrial amplia. En cuanto a canalización y promoción de instancias intermedias de crédito, así como nuevas funciones y un cambio de enfoque en los organismos internacionales, apoyando las reconversiones industriales y la relocalización de empresas vinculadas a una nueva política agropecuaria y social, a fin de evaluar y armar el financiamiento de grandes proyectos.

Con relación al ámbito multirregional se señala la participación de estas instituciones de fomento en Europa, como el Banco Europeo de Inversiones y el Banco de Reconstrucción y Desarrollo, en el proceso de la integración económica de la Unión Europea, así como sus fondos estructurales, que tras las reformas de los últimos años se han convertido en el elemento clave de la política regional.

Además de las experiencias concretas de dos importantes organismos financieros internacionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (Alide) son una muestra clara de los nuevos retos a los que han tenido que enfrentarse y cómo se han ido transformando para cumplir con sus objetivos de desarrollo económico para América Latina. Debiendo modificar su estructura de captación, que en buena medida se fondea en los mercados internacionales de capital; su estructura de créditos ha sido modificada, al variar el peso de apoyo financiero del sector público por apoyo financiero al sector privado, para continuar siendo una posibilidad de financiamiento para los países latinoamericanos.

Es claro que los organismos financieros de desarrollo no dejan de tener un papel relevante en la economía, pero deben adecuarse a las nuevas condiciones: financiar proyectos de las empresas de menor tamaño, proyectos rentables de largo plazo, sustentar y facilitar el logro de las estrategias nacionales de desarrollo regional.

La lectura del presente libro nos lleva a considerar que la preponderancia de los organismos que operan a corto plazo no deben cuestionar la vigencia de los organismos de fomento, los que, necesariamente, deben atender grandes proyectos de mediano y largo plazos, sin excluir criterios de rentabilidad.

PATRICIA RODRÍGUEZ,
JOSÉ MARTÍN GUERRA
y DANIEL PACHECO



I. La banca de desarrollo en la economía mexicana

NACIONAL FINANCIERA Y SU FUNCIÓN EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL DEL PAÍS ANTES Y DESPUÉS DE 1981

BENITO REY ROMAY

I. INTRODUCCIÓN

Durante un largo periodo de casi seis décadas, interrumpido bruscamente en 1982, el desarrollo económico de México se cimentó con niveles crecientes de inversión pública, materializado en obras de infraestructura territorial, estimulado y sostenido mediante la creación y constante ampliación de instituciones de crédito público, especializadas en particulares campos económicos, claramente delimitados para su acción promotora.

Esta conducta inversora de fomento económico del Estado dio como resultado una extensa, aunque todavía hoy insuficiente, red de comunicaciones, integrada por carreteras troncales, federales, estatales y vecinales; la mejoría y ampliación de vías ferroviarias, fluviales y terminales portuarias. Pero también, mediante muy grandes, medianas y pequeñas obras de control de ríos y de irrigación, se abrieron al cultivo extensas superficies en las que el país realiza todavía hoy su más productiva agricultura y que a la vez permite aprovechar partes importantes de su potencial hidroeléctrico.

En cuanto a su acción crediticia directa, el Estado mexicano mostró gran visión y gran empeño. Durante el amplio periodo a que me estoy refiriendo, la banca estatal, desde la fundación del Banco de México, fue creciendo y especializándose constantemente. Prueba esto la creación y operación de múltiples instituciones, tales como

Nacional Financiera, los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal; el Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas; el Banco Nacional de Comercio Exterior; el Banco del Pequeño Comercio y otros, así como diversos fondos fiduciarios (fideicomisos) de redescuento a la banca privada, como lo fueron el Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria (Fogain); el Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin); el de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex); el de Fomento al Turismo (Fonatur); los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), entre otros.

Con esa actividad fundadora de instituciones y de fondos fiduciarios, el Estado mexicano no sólo dio perfección a la banca especializada, sino que creó lo que en conjunto hoy todavía reconocemos como banca de fomento:

Ese carácter, esa misión particular de fomento, no se la dio el mero hecho de que las instituciones y fondos funcionaran con capitales y recursos aportados por el gobierno federal, ya propios o intermediados con su aval, sino el de operar por decisión gubernamental en actividades y con sectores empresariales explícitamente definidos, de mayor riesgo relativo que aquellos en los que se involucra la banca comercial, y ofrecer, además, tasas de interés menores y plazos de amortización mayores que los que ofrecían los bancos privados, con sus propios recursos e indiscriminadamente, a actividades deprimidas que el interés nacional iba aconsejando conservar e impulsar, o bien para realizar, innovadoramente dentro de la estructura productiva del país, grandes proyectos que normalmente requieren de largos periodos de construcción y de maduración rentable.

Debo añadir que las referidas actividades de fomento económico del Estado se complementaron, todo el tiempo, con otras acciones gubernamentales también directas y con medidas indirectas de política fiscal, monetaria, crediticia y comercial. Entre las directas destacaron la creación y el desarrollo permanente de las infraestructuras y sistemas de educación gratuita, de salud pública, de seguridad social y de abasto alimentario básico, todas ellas mantenidas y acrecentadas, totalmente o en grandes proporciones, por el erario, mediante transferencias y subsidios.

Pero hay que destacar de esta intervención directa del Estado que en un lapso de poco menos de cinco décadas inició y desarrolló el sector industrial paraestatal hasta constituir en 1982 el mayor grupo

industrial del país en cuanto a inversiones, producción y empleo.¹

Puede afirmarse que el inicio de ese proceso de inversiones estatales industriales lo fechan la creación de la Comisión Federal de Electricidad en 1937 y la de Petróleos Mexicanos en 1938, esta última para administrar la operación de los bienes expropiados y desarrollar, para los grandes propósitos nacionales, la industria petrolera nacional.

Sin embargo, fue a partir de 1934, con la fundación de Nacional Financiera S.A. (Nafinsa), cuando el Estado mexicano no sólo refrenda su carácter de impulsor del desarrollo industrial del país, sino que crea el organismo idóneo para ello. Al mismo tiempo y conforme a su Ley Orgánica, a esta nueva institución se le dio el carácter de agente financiero del gobierno federal en los mercados de dinero del exterior con el propósito de obtener suficiencia para financiar al propio gobierno y a las entidades de la administración pública, incluido el propio sector paraestatal. Quedó establecido, también estatutariamente, que a la institución se le encomendaba el desarrollo del mercado de valores nacional, función que desempeñó casi de inmediato con la emisión de sus propios valores.

Sin embargo, no es sino hasta el inicio del decenio de los cuarenta cuando Nacional Financiera inaugura sus funciones de promoción industrial directa, y en forma sorprendente por las dimensiones y trascendencia de sus primeros proyectos. De 1941 a 1944 emprende y apoya sustancialmente la creación de la Compañía Industrial de Atenquique, de Altos Hornos de México y de Fertilizantes Mexicanos (Fertimex).

Esa vocación inicial por los grandes proyectos básicos continuó en el decenio de los cincuenta; lo demuestran los proyectos que promovió junto con el gobierno federal para el desarrollo del llamado Complejo Sahagún: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional y Diesel Nacional, empresas pioneras en el país en la fabricación de equipos de transporte ferroviario, automotor y de maquinaria textil.

¹ Esta afirmación es válida, aun sin considerar a Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Para ilustración y detalle véase Benito Rey Romay, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, México, Siglo XXI, 1983.

II. LA FUNCIÓN INDUSTRIALIZADORA DE NAFINSA ANTES DEL INICIO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA VIGENTE

Durante el decenio de los sesenta, la actividad promotora industrial directa de Nafinsa prácticamente se inhibe. En esos años sus operaciones de fomento se circunscriben, principalmente, a aportes crediticios que solicitan tanto el sector empresarial privado como sus propias filiales y a la intermediación de recursos financieros internos y externos destinados a financiar proyectos gubernamentales para la continua ampliación de la infraestructura territorial a cargo del Estado y para nutrir, por medios indirectos, la reserva monetaria.

En la década de los setenta se dio un cambio muy visible que operó hasta 1981. La institución desplegó una acción de proporciones que pueden calificarse de mayúsculas, no sólo por los numerosos proyectos industriales que por propia iniciativa promovió, sino por los productos y el monto de las inversiones involucrados. Esta inusitada actividad de fomento industrial elevó a 108 el número de empresas matrices en las que participaba accionariamente y a 37 adicionales que eran filiales de éstas. En otras palabras, la presencia inversora de Nafinsa, a fines de 1981, se daba en los capitales de 145 empresas industriales; en 67 de las matrices desde su fundación. Debo señalar, además, que en 79% de las 108 matrices, su participación accionaria representaban entre 25 y 100% del capital y sumaban un total de 82 000 millones de pesos de 1981, monto al que hay que agregar el de créditos y avales que había otorgado a ese conjunto de empresas.

La mayor parte de los proyectos directamente promovidos por la institución entre los años setenta y 1981, derivaron de dos programas institucionales prioritarios: el de Bienes de Capital y el de Materias Primas Básicas, concebidos por grupos multidisciplinarios de la institución y, el primero, con asesoramiento de expertos de la Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo industrial (ONUDI). En la misma forma (con sus propios medios), cada proyecto particular fue identificado, estructurado y evaluado.

Con ese proceder, Nafinsa llegó a integrar el mayor, más capacitado y experimentado equipo evaluador de proyectos industriales del país. Gracias a él, la institución pudo aportar 47 nuevos productos básicos al catálogo de la producción industrial nacional: máquinas, equipos, bienes intermedios y materias primas.

Para la construcción y puesta en operación de sus proyectos y de sus filiales industriales, Nafinsa contaba con una gran magnitud de recursos propios y con los adicionales de los fondos de fomento mencionados, que operaba por cuenta del gobierno, así como con los de otros fondos llamados de coinversión, que integró con el concurso de instituciones financieras extranjeras. Con las disponibilidades de estas fuentes integraba paquetes financieros diversificados de gran monto y suficiencia garantizada, que atraían recursos adicionales y tecnologías de empresarios privados nacionales y extranjeros.

Esa deliberada y racional conjunción de todos los medios necesarios que la promoción requiere en una sola entidad: equipos multidisciplinarios excelentemente remunerados y protegidos contra los cambios sexenales; suficiencia de fondos de riesgo; disponibilidad oportuna de recursos crediticios de diverso origen; experiencia acumulada en la negociación y obtención de créditos y tecnologías del exterior, aunados a un alto prestigio internacional entre gobiernos e instituciones financieras, hicieron de Nafinsa no sólo la mayor entidad de fomento del país, sino una de las más importantes financieras del mundo. Pero es necesario destacar que, por todo esto, fue siempre respetada por las diferentes dependencias del gobierno y ampliamente protegida contra los vaivenes políticos y la torpeza burocrática. Y aún más, gozó de tal grado de confianza que el gobierno federal le encomendó la administración de sus propias inversiones directas en empresas industriales de la mayor importancia.

III. NAFINSA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL

La llamada crisis de la deuda externa con sus múltiples efectos y causas, como la baja internacional de los precios del petróleo y de otras materias primas; la coyuntura recesiva y la prolongada atonía de la economía mundial y del comercio internacional, aunadas a la medida estatizadora de la banca privada nacional decidida en el último episodio de una administración gubernamental y la inminencia de un cambio de gobierno, trastornaron todas las expectativas, todas las magnitudes macroeconómicas y redujeron drásticamente los ingresos fiscales, las reservas del país y los flujos del exterior. Todo ello llevó al nuevo gobierno a decidir un muy drástico frenaje de la economía, con un repentino, acelerado y generalizado descenso empobrecedor.

Consecuentemente, las directrices de la banca de fomento nacional cambiaron. En unos casos, las decisiones salieron del propio raciocinio gubernamental, pero otras, las mayores y más trascendentes, del interés unilateral de la banca internacional acreedora, normadas por los cartabones de comportamiento general gubernamental elaborados e impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a los países endeudados.

Sin embargo, se puede convenir que el problema de insolvencia frente a la deuda externa afectaba simultáneamente a un gran conjunto de países y que su solución ameritaba, desde el interés de la banca internacional, la adopción de necesarias medidas de eficiencia presupuestaria también generales. La banca y los organismos internacionales mencionados no consideraron el caso mexicano como un problema derivado de exceder el límite de la capacidad nacional de endeudamiento, ocasionado por la contracción económica y comercial mundial y por la elevación simultánea de las tasas de interés, que era solucionable mediante condonaciones soportables por las reservas de las instituciones acreedoras, concertación entre los bancos extranjeros para aplicar reducciones generales de tasas de interés pasivas y activas y redocumentaciones a plazos de gracia y de amortización suficientes para reducir el servicio de los endeudamientos a los niveles soportables en tiempos de crisis.

Pero no fue así. Se exigió —y se concedió— mucho más. Se convirtió a la deuda en pretexto para una negociación política oportunista, en condiciones de extrema debilidad y desigualdad de México y de los países deudores.

Como sea que se juzgue la negociación de la deuda externa mexicana en cada uno de sus diferentes episodios, no hay duda de que se pactó una prolongada austeridad presupuestaria, extremadamente severa para una economía “acostumbrada” a la preeminencia del gasto y la inversión gubernamentales y, más aún, atendida sólo a ella en momentos críticos.

Esa austeridad, en su primera intención, fue para reducir, eliminar y revertir hasta superávit los déficit presupuestario y de comercio. Tales reducciones y conversiones de signo, en la lógica de los acreedores, evitarían o disminuirían, por un lado, la necesidad de otorgar nuevos préstamos y, por el otro, propiciarían saldos positivos de divisas para el pago de intereses de los créditos ya concedidos.

Los condados presupuestarios que la austeridad pactada nos impuso, llevaron, entre otras medidas de impacto, a la cancelación del

papel del Estado como promotor inversionista en la industria. Pero no sólo a esto, sino también a la enajenación o cierre de sus empresas industriales que, por la inflación desatada, requerían año con año de sumas crecientes para capital de trabajo o bien para resarcir pérdidas por devaluación o para emprender modernizaciones y ampliaciones.

Finalmente, sólo han quedado en poder del Estado aquellas empresas que nadie desea adquirir y las que son monopolios productores de bienes y servicios básicos, de los que todos los consumidores adquirirán al precio que el gobierno fije, como son los de Pemex y la CFE.

Del proceso anterior no se salvó Nacional Financiera, no obstante sus antecedentes y potencial que he mencionado. Su amplio y diversificado grupo de empresas fue vendido en grande y mayor proporción, pero además el gran incremento de sus pasivos en moneda nacional que las sucesivas devaluaciones le ocasionaron y la avidez que generalizaron los mermados créditos extranjeros, condujeron a que su función de agente financiero del gobierno federal sea ahora multicompartida.

Aunque no ha dejado de operar en el financiamiento de los sectores público y privado, en este último se le asignó la función de banca de segundo piso, descontando, con muy poco riesgo, las operaciones de la banca comercial y de las uniones de crédito cuya constitución ella misma promueve. En cuanto a esta forma general de actuar, podría concluirse que Nafinsa dejó de ser la gran institución de iniciativa promotora, para asumir el papel secundario de los fondos de fomento que administraba en su misión anterior de promotora de la industria nacional.

La conclusión anterior se valida con su actual y ampliamente propalada misión: el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante operaciones de redescuento a la banca privada. Esto no quiere decir que no participe hoy también en el financiamiento de grandes proyectos privados y, es más, ahora ya no sólo industriales, pero lo hace en forma muy marginal o en forma indirecta, como banca de segundo piso.

En el fomento de la microempresa, sus funciones se enmarcan —o lo complementan— en el Programa Nacional de Solidaridad del gobierno federal. Pero también se extienden a labores de capacitación y orientación empresarial. En su informe de labores correspondiente al ejercicio de 1992 se destacan con énfasis, aunque con ejemplos de muy reducida trascendencia, estas funciones promotoras que nadie puede menospreciar por cuanto que el país las requiere.

Sin embargo, frente a un sector bancario y financiero privatizado e integrado y en proceso de modernización y ampliación, las actuales actividades de Nacional Financiera resultan ser, más que otra cosa, de fomento a dicho sector. Pero, por otra parte, las magnitudes actuales de su infraestructura y de personal no parecen justificarse ante la mengua de sus funciones.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Ahora bien, si el gobierno decidió desde hace más de una década disminuir y eliminar subsidios crediticios y al mismo tiempo no promover ni emprender con su iniciativa y concurso directo proyectos para llenar los huecos prioritarios que la estructura económica tiene y el país resiente y si, además, el gobierno ya no cuenta con su anterior grupo de empresas estatales y paraestatales, las autoridades pueden justificar la reducción de Nafin y de la banca de fomento en general. Y más aún, en un vacío de política industrial del gobierno y la disminución del interés impulsor nacional que este tipo de instituciones alentaba y apoyaba.

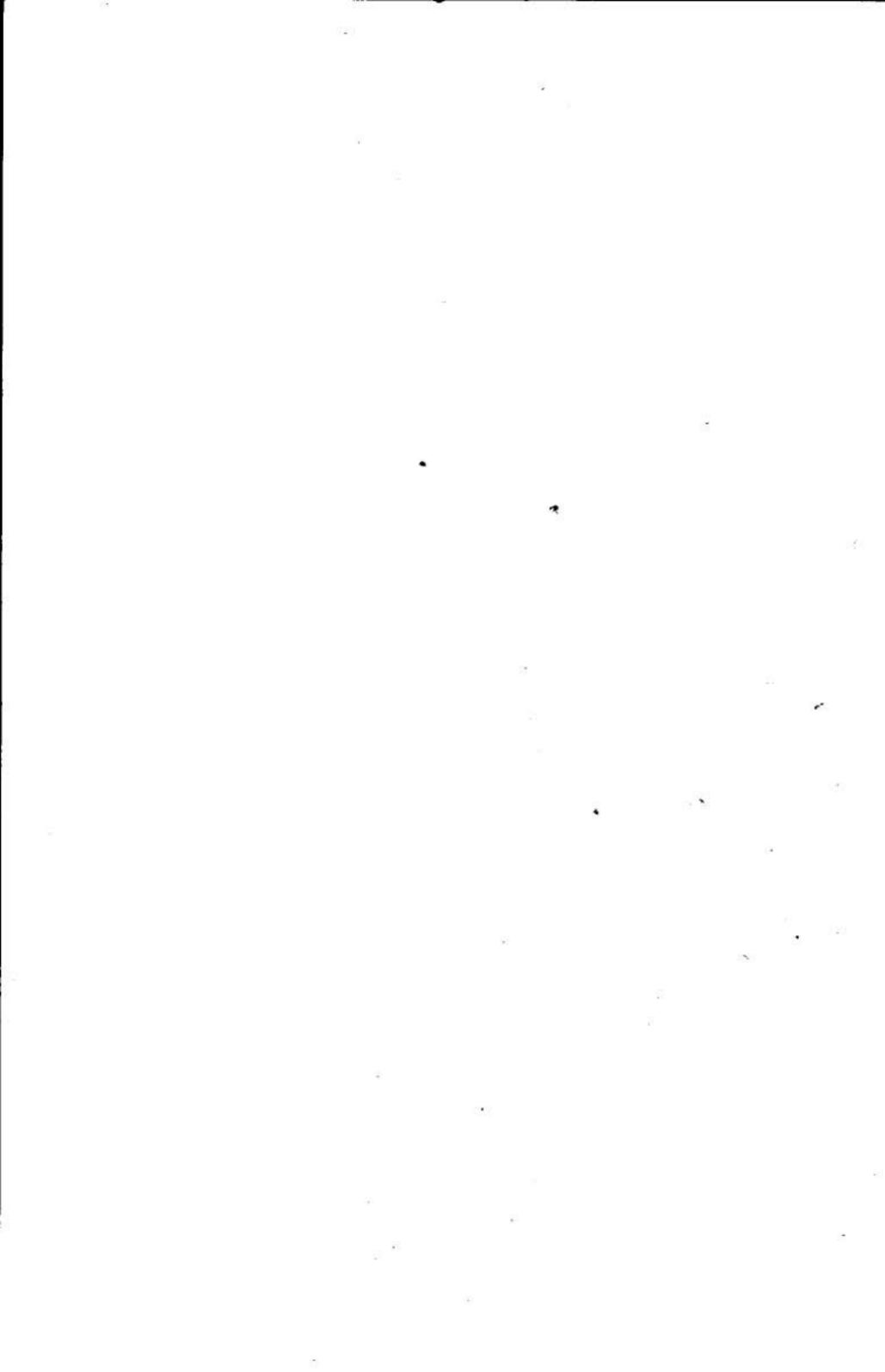
Sin embargo, cada vez son más los políticos y analistas económicos de países desarrollados y subdesarrollados que identifican como factor predominante del poco desarrollo de la economía mundial a la generalizada retracción económica del Estado. Por lo que toca a México, se ha señalado lo mismo en diferentes foros y ámbitos, tanto políticos como académicos y empresariales, siempre con argumentos sólidos y comprobables.

No obstante, el gobierno mexicano mantiene firmemente sus tesis de no intervención directa en la economía y confía en que el desarrollo del país lo hará, principalmente, la inversión extranjera directa y, marginalmente, el sector empresarial nacional, apoyado en los créditos que obtenga, como hasta ahora ha ocurrido en importante medida, del exterior. ¿Cabe esperar que esta política económica sea exitosa para el país? Esta pregunta creo que tiene validez no sólo para lo cuantitativo, sino para lo cualitativo, es decir, no sólo en cuanto a la suficiencia del crecimiento que se pueda lograr, sino también en lo concerniente a la autonomía y el grado de estabilidad económica de la nación.

En lo personal, creo que no tendrá éxito y sí creará riesgos. Creo también que la influencia de la banca de fomento, de la banca de

desarrollo —como también se le designa—, renacerá en nuestro país y, muy posiblemente con mayor influencia que la máxima que alcanzó en el pasado.

Sé muy bien que con esto estoy contradiciendo algunas tesis que incluso auguran o justifican su desaparición en el ámbito internacional. Seguramente, de todo habrá, pero en el caso de México no encuentro, por ahora, nada que pueda sustituir el papel de la banca de fomento para la recuperación y crecimiento de la economía nacional. No obstante, los cambios que sufrirá su operación, derivados de la experiencia, me parece que, necesariamente, volverá a operar como lo hacía en el pasado.



LA INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL CUANDO SE PRESENTAN FALLAS DE MERCADO. UN CASO PARA LA BANCA DE DESARROLLO

JUSTINO DE LA CRUZ MARTÍNEZ*

I. INTRODUCCIÓN

Se documenta fundamentalmente en la literatura que los beneficios de la eficiencia resultantes de una asignación de recursos derivada de mercados libres son superiores a los que se lograrían con estructuras alternativas de mercado. Adicionalmente, estudios recientes en el área del desarrollo económico han identificado a las políticas orientadas al mercado como el elemento clave, aunque no único, del extraordinario éxito económico del Asia Oriental. Menos conocido, sin embargo, es que sus gobiernos, como muchos otros de países subdesarrollados y desarrollados por igual, han adoptado políticas altamente selectivas en la asignación de sus recursos. Corea del Sur, por ejemplo, es una muestra de intervención estatal para impulsar el desarrollo económico mediante la instrumentación de políticas de impuestos y subsidios; de crédito racionado; de diversos tipos de autorizaciones y licencias, y la creación de empresas estatales. Emprendidas como parte de una estrategia de industrialización orientada a la exportación esas políticas han contribuido también al desarrollo excepcionalmente rápido de Corea del Sur y, además, a que la distribución del ingreso sea relativamente equitativa.

* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Ricardo Ochoa, del Banco Interamericano de Desarrollo. Los puntos de vista expresados aquí son exclusivamente los del autor y no reflejan necesariamente los de dicha institución.

En años recientes, México ha adoptado también reformas de mercado como parte de su ajuste estructural y de la nueva estrategia de industrialización orientada a la exportación. En este trabajo se argumenta primero que, aunque las reformas de mercado y el libre comercio son críticos para el desarrollo económico de México, el gobierno aún tiene un papel muy importante en este nuevo entorno económico.

Idealmente, la intervención gubernamental deberá llevarse a cabo por medio de la banca de desarrollo y otras instituciones de gobierno, adoptándose políticas consistentes y coordinadas. La relevancia de la banca de desarrollo surge de la existencia de fallas de mercado en varios sectores económicos, de la carencia de financiamiento a largo plazo a la pequeña y mediana empresas y de las necesidades de financiamiento en situaciones donde los beneficios sociales exceden a los privados. Como segundo objetivo, este ensayo pretende estimular y fomentar la discusión sobre la necesidad de instrumentar dos políticas: una comprensiva de industrialización orientada a la exportación y otra de reforma educativa. Ambas deberán considerar la participación creciente de México en la economía mundial y el mejoramiento de la productividad a fin de que el país pueda penetrar los mercados internacionales.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se discute la teoría de uniones aduaneras y de las áreas de libre comercio. La sección 3 se refiere a las fallas de mercado y el papel del Estado. La sección 4 ilustra la intervención gubernamental utilizando a Corea del Sur como ejemplo. La sección final, presenta algunas conclusiones y recomendaciones.

2. LA TEORÍA DE LAS UNIONES ADUANERAS Y ÁREAS DE LIBRE COMERCIO

Desde los inicios del estudio de la integración regional europea hace unos cuarenta años, los teóricos del comercio internacional han intentado determinar las posibles consecuencias de los tratados preferenciales de comercio en los países miembros y no miembros. A partir del trabajo seminal de Viner [1950], contribuciones importantes a la teoría de las uniones aduaneras incluyen las de Cooper y Massell [1965], Johnson [1962], Kemp [1969], Lipsey [1957, 1960, 1970], Meade [1955], Vanek [1965] y muchos otros. Compilaciones

extensivas sobre la teoría de las uniones aduaneras se encuentran en los trabajos de Lipsey [1960], Kraus [1972], Chacholiades [1978], Hazelwood [1987] y Gunter [1989]. Es esta tradición teórica la que se utiliza como base en la mayoría del análisis en que se modelan empíricamente aspectos concernientes a integración regional en su estática comparativa y en su formulación dinámica.

a) Los efectos estáticos de las uniones aduaneras

La teoría de las uniones aduaneras se desarrolló para determinar los efectos de los tratados preferenciales de comercio en los que los países miembros acuerdan concederse reducciones arancelarias recíprocas, es decir, sin hacerlas extensivas al resto del mundo. Por lo tanto, la teoría de las uniones aduaneras no se concierne con las de las condiciones óptimas de Pareto, puesto que ésta presume la existencia de aranceles con anterioridad a la formación de las uniones aduaneras. En este sentido, las condiciones óptimas de Pareto se infringen antes de la formación de la unión aduanera. La de las uniones aduaneras es, por tanto, una teoría de la "subóptima" (*Second Best*), la cual indica que es muy difícil especificar bajo qué condiciones la formación de uniones aduaneras siempre resultarán en un aumento (o disminución) del bienestar nacional. Por consiguiente, cada caso debe analizarse individualmente.

La teoría de las uniones aduaneras puede utilizarse como un marco de referencia para iniciar un análisis sobre las áreas de libre comercio. Según Robson [1987], los dos aspectos básicos que distinguen a éstas de las uniones aduanera son: primero, "los países miembros retienen el derecho de fijar su propia tarifa arancelaria sobre importaciones provenientes del resto del mundo; segundo, el área adopta reglas de origen concebidas para restringir deliberadamente el comercio entre los miembros del área a sólo productos que se originan principalmente o se producen en el área". Las áreas de libre comercio son, por tanto, el caso más general dentro del cual el estudio de las uniones aduaneras puede consistir en un análisis más controlado. La teoría clásica de las uniones aduaneras estudia los efectos de las mismas desde dos punto de vista: la creación de comercio y la desviación de comercio.

La *creación de comercio* consiste en el cambio en el consumo, inducido por la formación de la unión, de productos fabricados en el país (a más alto costo) a productos elaborados por otro miembro de

la unión (a un costo inferior). Este cambio en el consumo tiene efectos de consumo y producción. El efecto de producción se refiere a los ahorros en los costos de los artículos que antes se produjeron internamente. El efecto de consumo consiste en el aumento en el excedente del consumidor (*Consumer Surplus*) resultante de la sustitución de mercancías de un costo alto por las de costo inferior.

La *desviación de comercio* consiste en el cambio en las importaciones, también inducido por la unión, con un costo inferior (importaciones de un país no miembro) a importaciones con un costo más alto provenientes de un miembro de la unión aduanera. Potencialmente, este cambio también tiene dos efectos. El primero se refiere al aumento del costo de las mercancías importadas puesto que ahora provienen de un miembro de la unión. El segundo consiste en la disminución del excedente del consumidor (*Consumer Surplus*) como resultado de la sustitución de mercancías de más alto costo (importadas de la unión) por mercancías de costo inferior (procedentes de países no miembros).

Para determinar si una unión aduanera trae consigo un aumento en el bienestar en términos netos, estos dos conceptos, creación de comercio y desviación de comercio, se evalúan conjuntamente. Se dice que una unión de aduanas incrementa el bienestar si los efectos comerciales de creación son relativamente superiores a los de desviación. Y viceversa, una unión aduanera es perniciosa para el bienestar si sus efectos comerciales son de desviación en términos netos.

La complejidad del análisis de los efectos de las uniones aduaneras en el bienestar ha aumentado considerablemente. Como Gunter [1989] lo hace notar, la evolución del análisis de las uniones aduaneras comenzó con el trabajo de Viner, quien centró su atención en los efectos de producción resultantes de la creación de comercio y de la desviación comercial. Luego, Gehrels [1956] y Lipsey [1957, 1960] extendieron el análisis con el argumento de que la desviación comercial no es necesariamente perniciosa para el bienestar, como Viner había sugerido. Por el contrario, ellos señalaron que la desviación comercial puede aumentar el bienestar si los efectos de consumo se toman en consideración. Tales efectos fueron omitidos por Viner. Años más tarde, Melvin [1969] y Bhagwati [1971] generalizaron el argumento de Gehrels y Lipsey.

Además de los efectos de producción y consumo en el sentido de desviación y de creación comercial, Gunter [1989] argumenta que

para el decenio de los setenta algunos economistas ya habían identificado otras fuentes por medio de las cuales el comercio puede afectar el bienestar. Algunas incluyen cambios en los precios relativos que resultan de modificar la estructura arancelaria que trae consigo cambios en el consumo. Otras fuentes adicionales que afectan el bienestar incluyen cambios en los términos de intercambio de ambos, los países miembros y no miembros de la unión aduanera.

b) Los efectos dinámicos de las uniones aduaneras

Aparte de los efectos estáticos de la creación y de la desviación de comercio, la creación de las uniones aduaneras podría dar origen a efectos dinámicos tales como economías de escala, externalidades, cambios tecnológicos e inversión técnica [Balassa, 1961; Corden, 1972; Leibenstein, 1966, y Scitovsky, 1958]. Los efectos dinámicos incluyen cualquiera que pueda contribuir al mejoramiento, al crecimiento económico de los miembros de una unión aduanera. Nótese, sin embargo que, como Gunter [1989] argumenta, estos efectos dinámicos no se han estudiado dentro de un modelo teórico de crecimiento económico debido a una carencia de atención académica. Por consiguiente, existe una gran controversia y un desacuerdo generalizado sobre los efectos dinámicos de las uniones aduaneras y, a pesar de ello, una revisión de la literatura al respecto muestra que varios efectos potenciales ya se han identificado, así como los factores de producción que resienten directamente un efecto dinámico específico. La conclusión principal que puede obtenerse de la literatura es que la eficiencia técnica es la que con más frecuencia se ve afectada por la formación de uniones aduaneras.

La literatura sobre los efectos dinámicos de las uniones aduaneras destaca que éstas conducen a la creación de mercados mucho más grandes, resultando en un grado mayor de especialización, lo que finalmente conduce a un descenso de los costos de producción. Ésta es consecuencia de una mayor utilización de la capacidad productiva, de la experiencia productiva, del desarrollo de la gestión gerencial, del adiestramiento laboral, etc. Esto es altamente relevante porque Chacholiades [1978] ha señalado que una gran ventaja de Estados Unidos es su enorme mercado interno porque facilita la explotación de las economías de escala.

Otros efectos dinámicos incluyen externalidades, cambio tecnológico y cambio en la inversión. De estos efectos, las externalidades

en forma de difusión de tecnología, son particularmente importantes. Ésta, según Gunter y Meldrum [1993], tiene lugar cuando los avances científicos de una unidad económica son adoptados por otras unidades económicas. La creación de uniones aduaneras aumenta la difusión tecnológica al reducir las barreras comerciales. Un derrame adicional de tecnología ocurre, de acuerdo con Gunter y Meldrum, cuando los miembros de la unión adoptan normas uniformes que requieren reuniones de expertos de los países miembros. Considerándose la difusión de tecnología como una externalidad positiva, ésta podría disminuir el costo de las innovaciones, aumentar la competitividad industrial y ampliar la brecha tecnológica y la diferencia en costos promedio entre ambos, miembros y no miembros de las uniones aduaneras. Además, se ha determinado empíricamente que los efectos dinámicos de la transferencia de tecnología en forma de externalidades fue un factor importante en el crecimiento económico de países con políticas de industrialización dirigida a la exportación. Por ejemplo, De Melo y Robinson [1992] han encontrado evidencia y señalan que estos efectos dinámicos son cruciales para explicar el desempeño económico de los países con una industrialización orientada a la exportación en contraste con los países cuya industrialización busca sustituir importaciones. Obtienen esta conclusión al modelar, utilizando un modelo computable de equilibrio general (CEG), externalidades que provienen no solamente del sector exportador sino también de las importaciones de equipo de capital que contienen tecnología.

En resumen, la literatura actual sobre los efectos estáticos y dinámicos de la formación de áreas de libre comercio y uniones aduaneras no provee una respuesta definitiva respecto a si estas formas de integración económica aumentan o disminuyen el bienestar en términos netos. Por consiguiente, el análisis de casos específicos de integración económica deberá llevarse a cabo caso por caso, para lo cual será necesario adoptar algunos supuestos críticos sobre el desempeño futuro de las economías objeto de estudio. Estos supuestos sobre el comportamiento de las economías que formarán un área de libre comercio son cruciales, puesto que la mayoría de los estudios suponen implícitamente que la transferencia de tecnología es instantánea y que los mercados (laborales, financieros, de insumos y de productos) son eficientes. Mucho más crucial aún es que esos estudios empíricos suponen que no existen fallas de mercado ni externalidades (positivas o negativas). Asimismo, la ausencia de fallas de mercado

y externalidades implica que la mano de obra o los recursos humanos disfrutan de niveles de educación, entrenamiento, gestión gerencial, salud, etc., que permitirán a los productores reaccionar a las fuerzas o incentivos del mercado en forma competitiva y eficiente. Podríamos concluir entonces que, *potencialmente*, la formación de áreas de libre comercio resultará en un aumento en el bienestar en términos netos siempre y cuando los mercados sean eficientes y no existan fallas de mercado que impidan la realización de los *efectos potenciales* de la integración económica. Sin embargo, si existen fallas de mercado y externalidades esta conclusión se pone en duda.

3. LAS FALLAS DE MERCADO Y EL PAPEL DEL ESTADO

Además de conducir la política macroeconómica y de establecer la estructura legal, el papel del gobierno en la producción, regulación e intervención en la economía depende de qué tan eficientes sean los mercados relevantes. Por ejemplo, en el caso de mercados de competencia perfecta (distribución del ingreso aparte), si todos los mercados son eficientes y los recursos se distribuyen eficientemente, entonces la mejor estrategia es una intervención mínima del gobierno en la economía.

Para que los mercados sean eficientes se requieren las siguientes condiciones: una competencia perfecta (que implica un gran número de productores, con salida y entrada libre al mercado, y que operan conforme a un modelo de economías de escala constantes y venden también a un gran número de compradores); una difusión y absorción plena e instantánea de tecnología; previsión e información perfecta; ningún tipo de externalidades y ausencia de mercados segmentados y de costos de transacción. Si estas condiciones se satisfacen, todas las transacciones entre factores de producción y consumidores que efectúen convenios individuales voluntarios conducirán a la economía a una posición óptima en el sentido de Pareto. Sin embargo, si una o más de estas condiciones se infringen, los mercados fracasarán en su intento de operar eficientemente, resultando en fallas de mercado por lo que una situación óptima no se garantizará. En general, para corregir dichas fallas de mercado la intervención gubernamental ha tomado tres formas: la provisión de bienes públicos (infraestructura, ciertas formas de educación, ciencia básica, etc.), en la que la rentabilidad no es lo suficientemente

alta como para inducir una mayor inversión del sector privado; la regulación de monopolios y comportamiento anticompetitivo, y la protección de sectores económicamente menos afortunados.

a) Las fallas en los mercados de los factores de producción

Las fallas de mercado varían de acuerdo al país y al periodo y, por tanto, son temas principalmente empíricos. En esta sección se discuten específicamente tres tipos de ellas: las fallas en los mercados de los factores de producción o insumos, en los mercados de productos y en los mercados financieros. En lo concerniente a los mercados de factores, las fallas son probables en las áreas de: infraestructura física (resultante de su característica como un bien público); mercados laborales (debido a la carencia de movilidad, información y segmentación de mercados); capital humano (también por sus características como bienes públicos, como por ejemplo algunos niveles de educación, baja inversión personal individual, control de calidad y subinversión en los trabajadores por parte de las empresas que no proveen un entrenamiento adecuado a causa de externalidades); ciencia y tecnología (nuevamente debido a sus características como bienes públicos tales como la infraestructura básica de ciencia y tecnología, subinversión en desarrollos tecnológicos de las empresas, fallas en los flujos de información y externalidades); mercados financieros y de capitales (por la falta o segmentación de mercados, carencia de información, altos costos de transacción y aversión al riesgo); importaciones de tecnología por medio de inversión extranjera directa, licencias y otros canales (debido a información asimétrica, carencia de habilidades complementarias locales, y mercados fragmentados) y, finalmente, instituciones de apoyo industrial conexas (para entrenamiento, control de calidad, apoyo a la pequeña y mediana industrias, difusión de tecnología, y como resultado de sus características como un bien público). Corregir o remediar estas fallas de mercado mejorarán la competitividad y las capacidades. Puesto que muchas de estas fallas tienen lugar en países tanto industrializados como en vías de desarrollo (especialmente en la educación, entrenamiento y tecnología), las diferencias en la productividad se atribuyen frecuentemente a estos factores [OCDE, 1987; OTA, 1990].

b) Las fallas en los mercados de productos

Las fallas en los mercados de productos pueden ser de tres tipos: de comportamiento anticompetitivo por parte de las grandes empresas en mercados oligopolísticos; de carencia de información y altos costos de mercadotecnia para vender, especialmente los relacionados con nuevas exportaciones y con los efectos que la competencia internacional ejerce sobre los nuevos productores que tienen que enfrentar altos costos de aprendizaje [Banco Mundial, 1992]. El primer tipo es la base para la regulación antimonopolística. El segundo surge de las dificultades asociadas con la penetración a los mercados internacionales inclusive por productores altamente competitivos con costos muy bajos. En este último, las fallas de mercado pueden corregirse con asistencia institucional (información al sector exportador) y financiera a los exportadores nacionales.

El tercero se relaciona con el clásico argumento de la industria incipiente basado en la necesidad de contrarrestar, por medio de la protección o los subsidios, los costos adicionales a que se enfrentan los productores nuevos en relación con los extranjeros ya establecidos. En los países en desarrollo, el aprendizaje y sus costos son muy diferentes de los de las economías desarrolladas. Según una investigación del Banco Mundial [World Bank, 1992:27],

el proceso de llegar a ser internacionalmente competitivo en actividades industriales con frecuencia requiere mucho más que construir una planta, administrarla y adquirir habilidades operacionales simples. La mayoría de las tecnologías industriales y las habilidades orgánicas asociadas con las mismas no se encuentran fácilmente "personificadas" en el equipo, manuales o copias; ellas son "tácitas" y requieren un proceso deliberado que desarrolle nuevas habilidades, prácticas de trabajo, conocimiento y experiencia (lo que en su conjunto se denomina "capacidades"). El proceso no es, en otros términos, automático o totalmente predecible. Por el contrario, es acumulativo, gradual e incierto, con el periodo de aprendizaje dependiendo de la complejidad de la tecnología adoptada, las habilidades disponibles en la empresa, y de su propia inversión en desarrollo de capacidades.

Por lo tanto, el desarrollo de capacidades, un componente clave en una estrategia exitosa de industrialización, depende del nivel administrativo y técnico, así como de las habilidades de los trabajadores ya disponibles en la economía, lo que a su vez está determinado por

la eficiencia de la educación y los sistemas de entrenamiento, la experiencia industrial y la infraestructura en ciencia y tecnología.

Además, siguiendo al Banco Mundial, para la empresa individual el costo de desarrollar capacidades podría crear la necesidad del apoyo gubernamental en cuatro situaciones: cuando existen fallas en los mercados de capitales; cuando la empresa subinvierte en el desarrollo de sus capacidades porque no puede apropiarse todos los beneficios de sus inversiones (por ejemplo cuando los trabajadores ya entrenados dejan la empresa o cuando personal de ésta permite la fuga de conocimiento hacia otras empresas [Arrow, 1962]; cuando la empresa desconoce los beneficios futuros asociados con el proceso de desarrollo de capacidades, lo que se denomina "aprendiendo a aprender" [Stiglitz, 1987] y, finalmente, cuando la empresa no prevé que obtendrá un conocimiento proveniente de sus proveedores que están asociados verticalmente, comúnmente conocido como externalidades tecnológicas [Pack y Westphal, 1986]. Estas fallas de mercado, asociadas con el proceso de desarrollo de capacidades, pueden superarse haciendo más eficientes los mercados de capitales (una solución a largo plazo), empleando el crédito dirigido y elevando la participación de la banca de desarrollo en la economía. Además, es de esperarse que una reforma educativa deberá tener como uno de sus objetivos una participación sustancial en el desarrollo de capacidades.

c] *Las fallas en los mercados financieros*

La función primordial de los mercados financieros consiste en transferir capital de los ahorradores a los prestatarios. Qué tan bien funcionen estos mercados puede afectar la eficiencia y el crecimiento de la economía. Siguiendo a Stiglitz [1993:23], los mercados competitivos eficientes presuponen que existe una información perfecta, es decir, "que la información en poder de algunos individuos o empresas no se afecta por lo que ellos mismos observen en el mercado, ni tampoco puede alterarse por alguna acción de ellos, incluyendo la adquisición de más información". Este supuesto equivale a decir que tal información es exógena.

Por tanto, dado que los mercados financieros producen, procesan, diseminan y utilizan información, uno podría preguntarse si los mercados financieros son eficientes. La respuesta es que no lo son en el sentido de Pareto. Una razón es que existen fallas de mercado debido a que la información es un bien público. Stiglitz [1993:24] hace notar que

la información es, en un sentido fundamental, un bien público. Las dos características esenciales de un bien público puro son: *Non-rivalrous Consumption* (el consumo del bien por un individuo no disminuye el consumo del mismo bien por otro individuo) y, *Non-excludability* (es imposible, o por lo menos muy costoso, excluir a alguien de disfrutar o consumir el bien público). La información posee estas dos características. Por ejemplo, si yo le digo a alguien algo que yo sé, yo todavía lo sé; su conocimiento de ese hecho no disminuye el mío. Como es bien conocido en la literatura, las economías con mercados competitivos proveen una oferta insuficiente de todos los bienes públicos, incluida la información. Debido a las dificultades para apropiarse los beneficios de poseer información, existen frecuentemente externalidades asociadas con su adquisición. Es decir que otros se benefician de la información adquirida por algún otro individuo.

Además, agrega Stiglitz, “los mercados que son intensivos en información son probablemente mercados competitivos imperfectos”. Por consiguiente, sin competencia perfecta los mercados en general serán ineficientes.

La falta de información es importante porque dará origen a la competencia imperfecta; esto es, porque en la mayoría de los países la competencia en el sector bancario es limitada. Por ejemplo, en el mercado de préstamos, los prestatarios pueden encontrarse con que el número de prestamistas es limitado y al mismo tiempo que es muy difícil cambiar de prestamistas. Esto puede suceder cuando un cliente, quien tiene buenos antecedentes con un banco después de haber trabajado con él durante varios años y por lo tanto el mismo banco lo considera un excelente prestatario, desea obtener financiamiento en otro banco, donde es un cliente desconocido y por lo tanto se le considera un cliente más riesgoso [Stiglitz y Weiss, 1981]. En este ejemplo la competencia imperfecta proviene del hecho de que la existencia de muchos prestamistas o bancos no significa que cada cliente tenga más de una opción.

Además, como argumentan Greenwald y Stiglitz [1986], cuando la información es endógena existen intervenciones del gobierno que pueden aumentar el bienestar de todos los individuos. En particular, ellos se refieren a las fallas de mercado originadas a raíz de que los beneficios sociales son mayores que los privados, incluso cuando los mercados son competitivos. El argumento se basa en la suposición de que los precios de mercado miden el beneficio marginal de un

bien para el comprador y el costo marginal para el vendedor. Pero los mercados de crédito no operan como mercados competitivos donde los fondos llegan al mejor licitador. Con información imperfecta, los mercados no alcanzan el equilibrio. En los mercados de crédito, agrega Stiglitz [1993:30],

quienes están dispuestos a pagar una tasa de interés más alta no necesariamente representan la mejor tasa de retorno para el prestamista; la tasa esperada de retorno puede de hecho disminuir si aumenta la tasa de interés al incrementarse la probabilidad de falta de pago o moratoria (aumento de la cartera vencida). Como resultado, puede darse el crédito racionado: si bien hay una excesiva demanda de crédito, los prestamistas no pueden aumentar la tasa de interés. Más bien, ésta se determinará con vistas a aumentar al máximo la tasa esperada de retorno del prestamista. Así, el crédito se raciona cuando, a esa tasa de interés que maximiza la renta del prestamista, existe una excesiva demanda de crédito. Además, los beneficios sociales pueden diferir de los privados. Los prestamistas se enfocan únicamente a la tasa de retorno esperado que ellos reciben. Los proyectos con la tasa de retorno esperada más alta para el prestamista, no necesariamente son aquellos proyectos con la tasa total más alta desde el punto de vista social; sin embargo éstos son los que se fondean.

En los países en vías de desarrollo, una de las tareas más importantes emprendidas por sus gobiernos ha sido la creación de instituciones financieras que provean los tipos de crédito que los bancos comerciales no manejan. Por ejemplo, en ciertas situaciones, algunos bancos comerciales no otorgan cierta clase de préstamos quizás porque al elevarse la falta de pago, la tasa de interés se eleva a niveles suficientemente altos para cubrir esas moratorias, lo que hace al mercado prohibitivo. Stiglitz agrega que "además, frecuentemente esa falla de mercado puede ser atribuible a una carencia de gestión empresarial, a una carencia de creatividad o a la falta de disposición para enfrentar riesgos, o a que las tasas esperadas de retorno privadas de la institución pueden ser marginalmente menores que las sociales".

Este caso ilustra otro ejemplo en el que la intervención del gobierno es necesaria para financiar los proyectos cuyos beneficios sociales son relativamente más altos.

Los programas de crédito dirigido son un caso particular en que los beneficios sociales son más altos y la intervención gubernamental se justifica. De gran importancia es el caso de la mayoría de las

economías exitosas del Asia Oriental que confiaron en gran medida en los programas de crédito dirigido. Éste, además, en contraste con los subsidios, no requiere el uso de la política fiscal para aumentar los ingresos mediante un alza en los impuestos. Aunque mucho del criticismo popular de los programas de crédito directo se enfoca en la dificultad de escoger ganadores, la mayoría de las economías exitosas del Asia Oriental eligieron objetivos con bases amplias, tradicionalmente centrándose en la promoción de las exportaciones y más recientemente en la tecnología. La siguiente sección trata la intervención del gobierno en Corea del Sur, uno de los países de Asia Oriental que han mostrado un desempeño económico impresionante.

4. LA INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL: EL CASO DE COREA DEL SUR

En el marco de los países del Este de Asia, la política industrial ha significado el cambio de su estructura industrial, frecuentemente para fomentar el crecimiento de industrias intensivas en capital. Además, la política industrial ha incluido varias razones apoyando la intervención en el mercado, que van desde las clásicas externalidades hasta la falta de información [Stiglitz, 1989], así como también las ventajas comparativas estratégicas [Krugman, 1990]. Una discusión sobre este tema se ha enfocado en el papel del gobierno en la dirección de los mercados [Wade, 1990], o en la reducción deliberada del precio del capital para lograr una industrialización rápida [Amsden, 1989]. Estas discusiones no pueden apartarse del papel más general del gobierno de coordinar las decisiones de inversión, en apoyo de industrias incipientes con el objetivo último de penetrar los mercados mundiales. Los ejemplos más sobresalientes de política industrial selectiva son Japón y Corea del Sur.

Específicamente, comenzando con el presidente Park Chung Hee, Corea del Sur adoptó una política industrial que consistió en usar comprensivamente la intervención del gobierno para industrializar el país. Durante el periodo 1961-1971 la política del gobierno se concentró en promover las exportaciones manufactureras para aprovechar la ventaja comparativa de Corea en las manufacturas intensivas en mano de obra. Sin embargo, a principios de 1971, el gobierno comenzó una campaña bien organizada, conocida como la industria

química y pesada (HCI), para promover seis industrias. Esta política aumentó la protección y proveyó incentivos a ciertas empresas cuyas acciones se controlaron cuidadosamente. La medida más importante consistió en subsidiar significativamente el crédito. Lo que distinguió esta intervención industrial fue no solamente su integridad, sino también su premisa que aseguraba que luego de una década las industrias del acero, construcción de buques, maquinaria, electrónica, petroquímicas y metalúrgica lograrían niveles y precios internacionalmente competitivos. El éxito coreano se mediría por el desempeño de sus exportaciones y, eventualmente, todos los subsidios se retirarían. El objetivo de la política se hizo claro desde el principio. Independientemente de si tal política tuvo o no éxito, lo importante es indicar que Corea del Sur cambió su estructura industrial dramáticamente y en la mayoría de los casos las industrias seleccionadas lograron penetrar los mercados internacionales. El extraordinario auge de las exportaciones coreanas en el decenio de los sesenta es bien conocido. Sin embargo, el papel tan importante que el gobierno coreano desempeñó en el manejo de los incentivos a la exportación que produjo ese auge es mucho menos conocido. Después de que el presidente Park asumió la dirección del país mediante un golpe militar el 16 de mayo de 1961, las exportaciones se convirtieron en la prioridad máxima y aparte de devaluar el won, se expandió el alcance de los subsidios a la exportación. El cuadro 1 muestra diversos tipos de subsidios a las exportaciones de Corea en el periodo 1958-1970. Dos fechas importantes son evidentes, una en 1961-1962 y otra en 1966-1967.

Durante el periodo 1958-1970, los exportadores tuvieron una gran variedad de subsidios. Los directos en forma de dinero en efectivo fueron muy importantes en un principio, pero en 1965 se terminó por remplazarlos con exenciones de impuestos y aranceles. En ese año la prioridad que se concedió a los exportadores para adquirir licencias de importación se formalizó y expandió; se les permitió importar insumos y bienes intermedios libres de impuestos hasta cierto límite. Éste se determinó administrativamente, con base en el coeficiente de insumo-producto de las empresas y las industrias más un margen.

El crédito subsidiado a los exportadores fue otro incentivo importante. Como lo muestra el cuadro 1, ese tipo de apoyo llegó a ser particularmente importante después de 1966. Frank *et al.* (1975: cuadro 5.5), cita 12 tipos diferentes de préstamos preferenciales a

CUADRO I
 SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN EN COREA DEL SUR, 1958-1970
 (En porcentajes)

	<i>Subsidios directos</i>	<i>Exención de impuestos</i>	<i>Exención de aranceles</i>	<i>Subsidios al crédito</i>	<i>Total</i>
1958	0.00	0.00	0.00	2.30	2.30
1959	0.00	0.00	0.00	2.53	2.53
1960	0.00	0.00	0.00	1.85	1.85
1961	5.89	0.00	0.00	0.75	6.64
1962	7.94	4.35	3.58	0.66	16.54
1963	3.14	4.67	5.06	2.20	15.07
1964	1.36	3.86	4.66	2.80	12.68
1965	0.00	6.11	5.79	2.86	14.76
1966	0.00	7.54	7.85	3.79	19.18
1967	0.00	8.52	9.07	5.45	23.04
1968	0.00	8.27	14.32	5.50	28.10
1969	0.00	9.07	11.89	5.11	26.06
1970	0.00	9.61	12.66	5.57	27.84

FUENTE: Rodrik [1993: 11].

exportadores que eran operativos en el periodo 1967-1970. Además, como Rodrik [1993] señala, un aspecto importante del programa coreano de subsidios de exportación es que se aplicaron no solamente a los exportadores finales, sino también a los indirectos (por ejemplo, a las empresas que suministraban insumos intermedios usados en exportables). Además, Rodrik [1993] agrega que las exportaciones coreanas eran altamente sensibles a los subsidios. Jung y Lee [1986] estimaron que un aumento de 1% en los subsidios a la exportación traía consigo un aumento de más de 2% en la oferta de exportables.

La capacidad del gobierno para obtener la respuesta deseada por parte de las empresas exportadoras consistió en una combinación de presiones, poder de convencimiento y amenazas. Además, el desempeño exportador del sector privado se controló estrechamente. En palabras de Westphal:

el gobierno [coreano] no ha confiado únicamente en las fuerzas de mercado para que actúen como proveedores de incentivos. Ha usado también, públicamente anunciados, objetivos trimestrales de exportación para mercancías individuales, mercados y firmas. El contacto diario entre el gobierno y las empresas para la instrumentación de estos objetivos ha sido muy estrecho. Próxima a la oficina del ministro responsable se estableció la sala "situación de exportación", de tal forma que problemas potenciales pudieran identificarse con una simple mirada. Además, un personal bastante numeroso ha mantenido contacto casi diario con exportadores importantes y no ha sido infrecuente que el ministro haya intervenido en situaciones difíciles; por ejemplo, para obtener la autorización inmediata de aduana para importar insumos, la cual hubiera sido demorada por algún pretexto. El progreso hacia los objetivos y la situación comercial actual se revivaba regularmente en una Conferencia Mensual de Promoción de Comercio, presidida por el mismo presidente y asistida por ministros, banqueros y los exportadores más exitosos, grandes y pequeños.

Los logros más destacados de exportación obtenían premios nacionales así como también beneficios materiales conferidos mediante medios discrecionales... [incluyendo] preferencias adicionales en la distribución general de crédito bajo un sistema gubernamental de crédito bancario dirigido y un sistema impositivo que permitía una flexibilidad considerable a los funcionarios del Estado en cuanto a sus responsabilidades impositivas... Por el contrario, la indolencia ha sido disuadida por la percepción de que ese albedrío podría ser (desde luego, a veces era) ejercido de manera que imponía costos adicionales o negaba beneficios potenciales en otras áreas de actividad de una firma. [Westphal, 1990: 45-46.]

Como fue señalado por Westphal, para Corea el desempeño de la exportación era tan importante que las conferencias mensuales de promoción comercial las presidía el presidente mismo. Esto es enfatizado también por Rhee *et al.* [1984: 22]:

El Jefe de la oficina de promoción de exportaciones en el Ministerio de Comercio e Industria tiene a su lado un listado impreso de computadora conteniendo el avance en las exportaciones en relación con los objetivos de la industria y las empresas. Los datos son del día anterior, un hecho que es aún más notable cuando se considera que la mayoría de los países en desarrollo no tienen información agregada sobre exportaciones sino hasta muchos meses después. El listado también presenta información por región geográfica. Si las ventas de una región no están dentro de los objetivos, sus embajadores son contac-

tados de inmediato para averiguar cuáles son los problemas y qué puede hacerse para aumentar las ventas. Además se investiga el progreso de cada industria. Las asociaciones de exportadores de cada industria, es decir, los centros de flujos de información sobre exportaciones, tienen sus propios registros con los cuales siguen su progreso. También lo hacen las propias empresas en los pisos de sus talleres, donde trabajadores —vestidos en uniformes que dan a toda la industria una aire militar— mantienen un registro de su progreso y de sus competidores de la calle contigua.

Es importante hacer notar que esta verificación estrecha del desempeño de la exportación proveyó al gobierno coreano la flexibilidad necesaria para que respondiera rápidamente a los nuevos acontecimientos. Además, la comunicación a todos los niveles de gobierno fue un factor importante en el sistema coreano. Incluso se descartó un nivel bajo de corrupción en el gobierno debido a la prioridad que los altos funcionarios de gobierno concedieron a las exportaciones. El modelo de desarrollo económico de Corea del Sur es sin duda un caso especial de desarrollo que no puede seguirse hasta el último detalle por otros países. No obstante, su espectacular éxito económico tiene un sinnúmero de lecciones importantes que merecen un lugar especial en la teoría del desarrollo económico.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante los últimos cuarenta años, los teóricos del comercio internacional han intentado determinar las posibles consecuencias de los tratados comerciales preferenciales dentro de un marco de uniones aduaneras y áreas de libre comercio. Aunque mucho se ha logrado, todavía tenemos que tratar con situaciones no óptimas en el sentido de Pareto, las cuales son condiciones que caracterizan la formación de las uniones aduaneras. Por consiguiente, la teoría de uniones aduaneras, una teoría de subóptimas (*Second Best*), no presenta condiciones generales específicas conforme a las cuales la formación de uniones aduaneras o de áreas de libre comercio resultará siempre en un aumento o en una disminución en el bienestar.

A pesar de estos hechos teóricos, las *ganancias potenciales* de un área de libre comercio son considerables y así México se encuentra en una posición única para beneficiarse significativamente de sus

avances recientes hacia la integración económica con Estados Unidos y Canadá. El problema crucial es, desde la perspectiva de la política económica, encontrar e instrumentar la política apropiada que hará posible la realización de las ganancias potenciales derivadas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) incluso de las fallas de mercado y falta de mercados competitivos.

Para corregir las fallas en los mercados de factores de producción, la intervención del gobierno deberá tener como finalidad el mejoramiento de la productividad y el aumento de las capacidades, que constituyen factores claves en una estrategia exitosa de industrialización. Esta intervención gubernamental que busca aumentar las capacidades, depende de los niveles de administración, técnica y habilidades de los trabajadores ya existentes en la economía, capacidades que a su vez están determinadas por la eficiencia del sistema educativo y de los sistemas de entrenamiento, la experiencia del sector industrial y la infraestructura de ciencia y tecnología. Para contribuir al desarrollo de las capacidades, el gobierno podría intervenir en los mercados de capitales para facilitar el acceso al crédito. Además, el gobierno podría hacer uso de la banca de desarrollo, que se encuentra en una posición única al no estar sujeta a las regulaciones del TLC, con el objeto de proveer financiamiento de largo plazo a las pequeñas y medianas industrias. La intervención gubernamental en los mercados financieros también se justifica por la existencia de una competencia imperfecta (la cual niega el acceso al crédito a algunas empresas) y por situaciones en las que los beneficios sociales son más altos que los privados. Para corregir este tipo de fallas de mercado, el gobierno también cuenta con la banca de desarrollo para cubrir la falta de crédito disponible a prestatarios potenciales, quienes de otra manera no obtendrían crédito alguno.

Las políticas de libre mercado son indispensables para asegurar una asignación de recursos eficiente puesto que sus señales o incentivos (los precios de equilibrio) determinarán la distribución de los recursos. Sin embargo,

el éxito industrial a nivel nacional depende del juego simultáneo de tres conjuntos de factores: los incentivos, capacidades e instituciones. Los incentivos orientan la asignación de los recursos y también los esfuerzos para aumentar las capacidades competitivas; tales incentivos provienen de la estabilidad macroeconómica, de los mercados de productos y factores, y además de la competencia en los mercados

mundiales, los cuales juegan un papel particularmente importante. Las capacidades y las instituciones determinan el grado de respuesta, por el lado de la oferta, a esos incentivos o señales.

Por consiguiente, si las instituciones y capacidades no son las apropiadas, impedirán la respuesta del sector productivo (el sector industrial y otros) a tales incentivos o señales de mercado.

En la actualidad, México se encuentra en un periodo de ajuste, dirigiéndose hacia mercados abiertos y políticas de libre comercio. En este periodo de transición, el gobierno debería emprender una política de industrialización que reuniera varias secretarías (las de Comercio y Fomento Industrial y de Agricultura, por ejemplo), otras instituciones como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y, principalmente, a la banca de desarrollo. Este esfuerzo debería dar como resultado una "política comprensiva de industrialización orientada a la exportación", la cual mejoraría la productividad y competitividad (mediante el mejoramiento de capacidades) y a su vez permitiría también la penetración en los mercados internacionales. Aquí nuevamente los bancos de desarrollo podrían cumplir un papel importante al proveer a las empresas financiamiento para proyectos de corto y largo plazos.

Una parte integral de esta "política comprensiva de industrialización orientada a la exportación" debería incluir una reforma educativa en la que la enseñanza primaria y secundaria debe destacarse. Proveer una educación efectiva para todos no solamente permite al sector privado contar con la mano de obra calificada necesaria para adoptar tecnologías modernas, sino también es uno de los medios más eficaces para aliviar la pobreza y distribuir el ingreso de forma más equitativa. Una reforma educativa efectiva es una situación en la que sólo se puede ganar.

La intervención del gobierno en la economía no está exenta de fracaso. Las políticas adoptadas deberán incluir medidas que asignen responsabilidades (con sus privilegios y consecuencias) y a su vez deberán ser transparentes, dos elementos claves para proteger las políticas contra la corrupción.

Finalmente, las políticas de libre mercado y de libre comercio son claves para el desarrollo económico; sin embargo, también lo son las políticas de intervención gubernamental, especialmente ante la existencia de fallas de mercado, cuando los beneficios sociales exceden a los privados, y durante un periodo de transición hacia el libre mer-

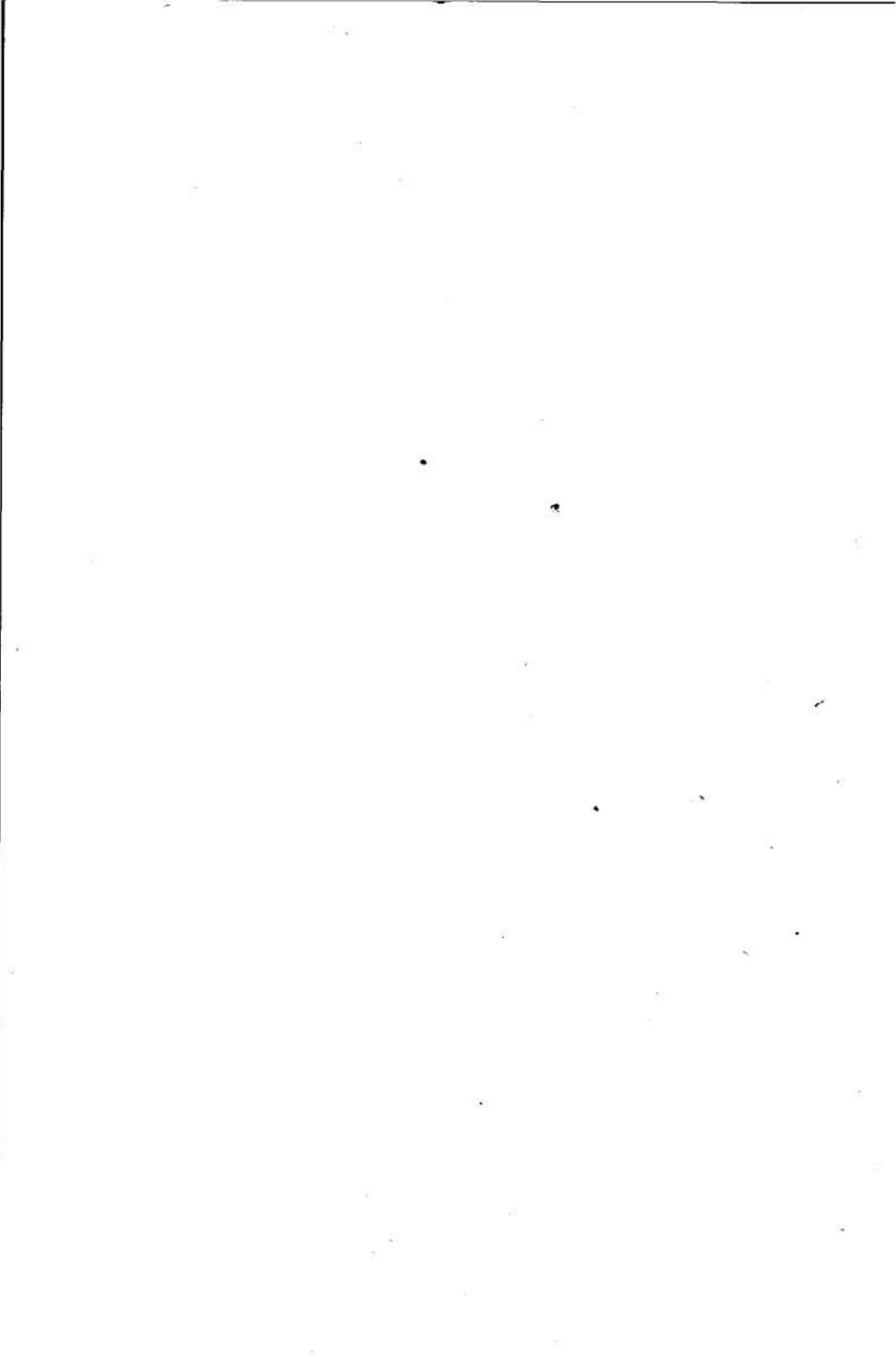
cado. Debemos ser precavidos cuando adoptemos políticas de mercado libre como políticas únicas. No debemos caer en situaciones extremas. Hay que recordar nuestra muy dolorosa experiencia en materia de industrialización al adoptar el modelo de sustitución de importaciones como modelo único que resultó, en cierta medida, de la adopción por parte de Europa de políticas intervencionistas unos cincuenta años atrás. Recordemos que si bien Europa y otros países industrializados instrumentaron sólo algunas políticas gubernamentales intervencionistas, México y América Latina se excedieron. Pensemos y recapacitemos antes de actuar. La teoría económica justifica la intervención del gobierno en la economía. Las políticas de libre mercado, de libre comercio y de intervención gubernamental no son mutuamente excluyentes sino complementarias. Algunos ejemplos recientes de intervención gubernamental en Estados Unidos tales como los casos Savings and Loan Associations, Continental Illinois y Chrysler Co., lo testifican.

BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, Alice [1989], *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Arrow, K.J. [1962], "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Intervention", en NBER, *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Princeton, Princeton University Press.
- Balassa, B. [1961], *The Theory of Economic Integration*, Homewood, IL, Richard D. Irwin, Inc.
- Baldwin, R.E. [1989], "The Growth Effects of 1992", *Economic Policy*, 9, pp. 247-281.
- Bhagwati, Jagdish [1993], "Regionalism and Multilateralism: an overview", en Jaime de Melo y Arvind Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- [1971], "Trade Diverting Customs Unions and Welfare Improvement: A Clarification", *Economic Journal*, vol. 81, septiembre.
- Chacholiades, Miltiades [1978], *International Trade Theory and Policy*, Nueva York, McGraw-Hill, Inc.
- Cooper, C.A. y B.F. Massell [1965], "A New Look at Customs Union Theory", *Economic Journal*, vol. 75, diciembre.
- Corden, W.M. [1972], "Economies of Scale and Customs Union Theory", *Journal of Political Economy*, vol. 80, marzo.
- De Melo, Jaime y Arvind Panagariya, eds. [1993], *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- y Sherman Robinson [1992], "Productivity and Externalities: Models of Export-led growth", *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 1, núm. 1, 1992, pp. 41-68.
- El-Agraa, A.M [1989], *The Theory and Measurement of International Economic Integration*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Enos, J. (en prensa). *Learning How: The Creation of Technological Capability in Developing Countries*, Ginebra, International Labor Office.

- y W.H. Park [1987], *The Adaptation and Diffusion of Imported Technologies in the Case of Korea*, Londres, Croom Helm.
- Frank, Charles R., Jr., Kwang Suk Kim y Larry E. Westphal [1975], *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, Nueva York y Londres, Columbia University Press.
- Gehrels, F. [1956], "Customs Union from a Single-Country Viewpoint", *Review of Economic Studies*, vol. 24.
- Greenwald, Bruce C. y Joseph E. Stiglitz [1986], "Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 101.
- Gunter, Frank y Duncan H. Meldrum [1993], *The Effects of Customs Union Formation On Non-member Countries' Welfare*, Trabajo presentado en la Southern Economic Association Conference, 1993, en Nueva Orleans, 21 de noviembre.
- [1989], "Customs Union Theory: Retrospect and Prospect", en D. Greenway, T. Hyclak y R. Thornton (eds.), *Economic Aspects of Regional Trading Arrangements*, Nueva York, New York University Press.
- Hazlewood, A. [1987], "Customs Unions", entrada en *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Nueva York, Stockton Press.
- Johnson, H.G. [1962], *Money, Trade and Economic Growth*, Cambridge, MA., Harvard University Press.
- Jung, Woo S. y Gyu Lee [1986], "The Effectiveness of Export Promotion Policies: The Case of Korea", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. CXXII.
- Kemp, M.C. [1969], *A Contribution to the General Equilibrium Theory of Preferential Trading*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Krauss, M.B. [1972], "Recent Developments in Customs Union Theory: An Interpretive Survey", *Journal of Economic Literature*, vol. x, junio.
- Krugman, Paul (ed.) [1990], *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Leibenstein, H. [1966], "Allocative Efficiency Versus 'X-Efficiency' ", *American Economic Review*, vol. 56, junio.
- Lipsey, R.G. [1957], "The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare", *Economica*, junio.
- [1960], "The Theory of Customs Unions: A General Survey", *Economic Journal*, vol. LXX, septiembre.
- [1970], *The Theory of Customs Unions: A General Equilibrium Analysis*, Londres, Weidenfeld y Nicolson.
- Meade, J.E. [1955], *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Melvin, J.R. [1969], "Comments on the Theory of Customs Unions", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 36, junio.
- OECD [1987], *Structural Adjustment and Economic Performance*, París, OECD.
- OTA [1990], *Making Things Better: Competitiveness in Manufacturing*,

- Washington, D.C., US Congress, Office of Technology Assessment.
- Pack, H. y L. E. Westphal [1986], "Industrial Strategy and Technological Change: Theory Versus Reality", *Journal of Development Economics*, núm. 21.
- Rhee, Yung Whee, Bruce Ross-Larson y Garry Pursell [1984], *Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Markets*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Robson, Peter [1987], *The Economies of International Integration*, Boston, MA., George Allen & Unwin Publishers.
- Rodrik, Dani [1993], *Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidiation as a Case Study in Policy Effectiveness*, Cambridge, MA., National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Working Paper, núm. 4 567.
- Scitovsky, T. [1958], *Economic Theory and Western European Integration*, Stanford, CA., Stanford University Press.
- Stiglitz, Joseph E. [1993], *The Role of the State in Financial Markets*, Washington, D.C., Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Suplemento de World Bank Economic Review y World Bank Research Observer.
- [1989], "Markets, Market Failures and Development", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, núm. 79.
- [1987], "Learning to Learn, Localized Learning, and Technological Progress", en P. Dasgupta y P. Stoneman (eds.), *Economic Policy and Technological Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- y Andrew Weiss [1981], "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, núm. 71(3).
- Vanek, J. [1962], *International Trade: Theory and Economic Policy*, Homewood, IL., Richard D. Irwin, Inc.
- Viner, J. [1950], *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace.
- Wade, Robert [1990], *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Westphal, Larry E. [1990], "Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lessons From South Korea's Experience", *Journal of Economic Perspectives*, núm. 4(3).
- World Bank [1992], *World Bank Support for Industrialization in Korea, India, and Indonesia*, Washington, D.C., The World Bank, Operations Evaluation Department.



LA BANCA DE DESARROLLO: UNA ALTERNATIVA PARA EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA

EUGENIA CORREA*

I. INTRODUCCIÓN

En la década de los ochenta la banca de desarrollo (BD) en México ha pasado por un proceso de transformación muy importante. Hasta hace algunos años tenía propósitos explícitos de coadyuvar, mediante el financiamiento, al desarrollo de sectores básicos de la economía: la agricultura, la construcción de infraestructura y la industria de bienes de capital, entre otros. Tenía también el papel de agente financiero del gobierno y, de manera global, la capacidad de llevar adelante los objetivos de la política industrial y de desarrollo económico.

Su papel y razón de existir en el marco de una estrategia económica radicalmente distinta cuyo objetivo es reducir la presencia estatal en la economía fueron profundamente cuestionados y no sólo por los motivos ideológicos que acompañan a dicha estrategia, sino también por la situación de las finanzas gubernamentales, altamente supeditadas a las obligaciones derivadas del servicio de la deuda pública externa e interna y a los compromisos de reducción de déficit público con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Además, la banca de desarrollo ha estado inmersa en los problemas que han aquejado a la economía mexicana en los ochenta y en

* La autora agradece el invaluable apoyo del profesor Ricardo Calvo y de los becarios Claudia Esmeralda Maya y Carlos Argüello.

las profundas transformaciones del sistema financiero. Participó de la "crisis de deuda", de las políticas de control de las finanzas públicas, de los problemas derivados de la inflación y la recesión, de las políticas de liberalización financiera y, particularmente, de la reforma financiera emprendida durante el gobierno de Salinas de Gortari.

La transformación del papel de la banca de desarrollo ha estado encaminada no sólo a modernizar sus operaciones mediante la incorporación tecnológica y la innovación financiera; la operación con tasas a costos de mercado y la eliminación de subsidios, así como del fondeo por medio del mercado, etc., sino también hacia operaciones dirigidas a fortalecer y, propiamente, a desarrollar a los intermediarios financieros. Esto es, sus objetivos parecen estar encaminados a elevar la eficiencia del aparato financiero como un todo, actuando como banca de segundo piso. Incluso se ha planteado que el lugar de la banca de desarrollo moderna en el sistema financiero es como institución de segundo piso y que su ámbito natural de trabajo es el desarrollo del propio sistema financiero, es decir, fortalecer el desarrollo de la banca comercial y del mercado de valores. Así, puede explicarse por qué se destinó el 33.8% del financiamiento total otorgado por la banca de desarrollo a los intermediarios financieros en 1994, cuando en 1988 fue menor al 3%. Al respecto puede verse el cuadro 1.

Ciertamente, este papel de apoyo a los intermediarios financieros locales que toca a la banca de desarrollo se cumplió en particular a partir de la apertura financiera con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), coincidiendo con un aumento en la fragilidad del mercado, un rápido crecimiento de la deuda externa y la cartera vencida y los bruscos movimientos en la cotización del peso.

En este trabajo se insiste en la idea de que la banca de desarrollo puede ser una alternativa para el financiamiento de la economía si busca su eficacia alcanzando niveles de financiamiento a la inversión que hagan posible el crecimiento de la producción y el empleo. La banca de desarrollo puede contribuir a mejorar las expectativas y al retorno a posiciones de mayor confianza para la inversión si fortalece su papel en el financiamiento de la inversión productiva, sin abandonar los principios bancarios que garantizan una operación sana.

CUADRO I
 • DESTINO DEL FINANCIAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO •
 (Millones de nuevos pesos)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Financiamiento total otorgado por la BD	77 047	83 486	86 929	99 015	124 452	159 902	271 351
A intermediarios financieros	2 229	3 913	11 501	19 426	30 975	56 563	91 605
Como porcentaje del total	2.89	4.69	13.23	19.62	24.89	35.37	33.76
Al sector público no financiero	57 697	60 018	55 945	55 682	60 725	62 734	115 069
Como porcentaje del total	74.89	71.89	64.36	56.24	48.79	39.23	42.41
Financiamiento de la BD al sector privado no financiero	12 698	14 650	15 635	19 654	27 444	36 011	54 126
Financiamiento de la BC al sector privado no financiero	40 626	81 156	133 762	213 860	318 351	398 531	562 718
Financiamiento de la BD como porcentaje del total otorgado al sector privado no financiero	23.81	15.29	10.47	8.42	7.94	8.29	8.77
Financiamiento de la BC como porcentaje del total otorgado al sector privado no financiero	76.19	84.71	89.53	91.58	92.06	91.71	91.23

BD: Banca de desarrollo.

BC: Banca comercial.

FUENTE: Informe Anual del Banco de México, varios años.

II. LA LIBERALIZACIÓN FINANCIERA

El proceso de liberalización financiera se inicia en México de la mano de la apertura financiera. Es propiamente con el auge del endeudamiento externo de los años setenta que se modifican los flujos de dinero y capitales, se organiza la intermediación financiera y la política financiera como un todo.

Dichos cambios se dieron, entre otros, con la aparición de la banca múltiple a principios de los setenta, con lo que se reorganizó todo el sector de servicios financieros y se concentró la mayor parte de los recursos en unos cuantos grupos. Unos años después, con el surgimiento de las operaciones en el mercado abierto para financiar al sector público, se inició el proceso que permitiría desregular las tasas de interés y el crédito, la constitución de activos y pasivos en moneda extranjera de la banca privada y la operación con nuevos instrumentos financieros; el resultado fue una creciente gravitación de las tasas de interés existentes en los mercados financieros externos sobre las tasas de interés internas. En esos mismos años, la banca nacional buscó ampliar sus actividades en los mercados externos y logró participar como acreedor "extranjero" del sector público.

La deuda externa pública a cargo de la banca de desarrollo creció rápidamente durante esos años y en 1982 ascendía a casi 16 000 millones de dólares, 25% de la deuda total del sector.¹ La "crisis de la deuda" de 1982 y el cierre del crédito privado internacional afectaron con mayor fuerza a los bancos de desarrollo, tanto por su nivel de deuda y el perfil de vencimientos como por su papel de agente financiero del gobierno en la contratación de deuda externa que se vio de inmediato limitado, mientras se buscaba aumentar el crédito procedente de organismos multilaterales. Al respecto puede verse el cuadro 2.

La "crisis de la deuda" y la nacionalización bancaria de 1982 contuvieron durante un tiempo el proceso de liberalización y apertura financiera, pero no se dio marcha atrás. Es propiamente con la última renegociación de la deuda externa de 1989 cuando se da una nueva etapa de ese proceso. Así, se desregulan las tasas de interés y todas las comisiones por servicios financieros; se retira el mecanismo de encaje legal y su remuneración y se sustituye por un método de "coeficiente de liquidez" que finalmente también se elimina, y se

¹ Según cifras del *V Informe Presidencial* de 1993.

CUADRO 2

PASIVOS DE LA BANCA COMERCIAL Y DE LA BANCA DE DESARROLLO (Saldos en millones de nuevos pesos)

Año	Total consolidado (1)	Moneda nacional			Moneda extranjera				
		Pasivos BD (2)	% del total (2/1)	Pasivos BC (3)	% del total (3/1)	Pasivos BD (4)	% del total (4/1)	Pasivos BC (5)	% del total (5/1)
1978	1 115	115	10.31	529	47.44	317	28.43	154	13.81
1979	1 468	160	10.90	700	47.68	363	24.73	244	16.62
1980	2 025	260	12.84	973	48.05	419	20.69	372	18.37
1981	3 088	401	12.99	1 366	44.24	686	22.22	634	20.53
1982	7 329	851	11.61	2 708	36.95	2 448	33.40	1 231	16.80
1983	11 169	1 324	11.85	4 552	40.76	3 595	32.19	1 697	15.19
1984	16 935	1 906	11.25	7 796	46.03	4 983	29.42	2 249	13.28
1985	26 613	2 989	11.23	11 252	42.28	10 231	38.44	4 140	15.56
1986	72 083	5 454	7.57	24 256	33.65	33 816	46.91	8 157	11.32
1987	153 650	13 273	8.64	57 280	37.28	67 083	43.66	16 013	10.42
1988	187 358	25 594	13.66	75 492	40.29	66 571	35.53	19 701	10.52
1989	237 687	25 254	10.62	114 652	48.24	72 514	30.51	25 267	10.63
1990	305 014	27 185	8.91	171 858	56.34	63 650	20.87	42 320	13.87
1991	425 460	31 245	7.34	263 104	61.84	71 715	16.86	59 395	13.96
1992	547 627	42 012	7.67	329 719	60.21	83 011	15.16	61 629	11.25
1993	644 741	59 753	9.27	389 030	60.34	99 397	15.42	70 903	11.00
1994	935 063	80 237	8.58	542 065	57.97	202 368	21.64	132 270	14.15

FUENTE: Informe Anual del Banco de México, varios años.

permite la participación de extranjeros hasta por 30% del capital accionario de la banca y de las casas de bolsa.

La banca de desarrollo inicia en esta etapa de la liberalización financiera una profunda transformación, acorde con las áreas que abarca la reforma financiera emprendida:²

1. La desregulación de las tasas de interés y el retiro del mecanismo del encaje legal modifican el mecanismo de fondeo de las instituciones de desarrollo.

2. La innovación financiera para incorporar nuevos instrumentos en la operación de todo el sector.

3. La privatización de la banca comercial, que replantea las condiciones de operación eficiente y los términos de la competencia, así como la decisión del gobierno de que la banca de desarrollo funcione únicamente como banca de segundo piso.³

4. El financiamiento del déficit público mediante una mayor colocación de instrumentos de deuda en el mercado abierto de capitales, también concita a la banca de desarrollo a actuar en consecuencia.

Cuando se fueron adjudicando los bancos nuevamente a accionistas privados, el proceso de apertura y liberalización financiera estaba muy avanzado y las pautas mismas de la "regulación", la competencia y la asociación con intermediarios extranjeros estaban previstas en su sentido general.

Otra etapa en la apertura y liberalización financiera se inició cuando los términos de la apertura del sector financiero se pactaron, hacia mediados de 1992, en la negociación del TLC. Desde ese momento los intermediarios, los reguladores y el gobierno fueron buscando avanzar en las modificaciones necesarias, previstas o no, para adecuarse a las nuevas condiciones de la competencia que el TLC implica.

² Al respecto puede verse Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 74.

³ "Se puede observar que, de las operaciones de crédito llevadas a cabo por la banca de desarrollo en 1988, 66% se hacían como banca de primer piso y el 34% restante como banca de segundo piso. Para 1992 estas proporciones se invierten, observándose que, del total de recursos prestados por la banca de desarrollo, 63% ha sido a través de instituciones de banca múltiple, y el 37% restante ha sido de manera directa", en Guillermo Ortiz Martínez, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 152.

Esto es, el devenir del sistema financiero en México quedó comprometido con el TLC a una particular trayectoria para continuar con la apertura.

III. LA REFORMA FINANCIERA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

El actual gobierno partió de la idea de que la represión financiera existente hasta 1982, combinada con los crecientes déficit presupuestarios, habían debilitado al sector financiero, colocándolo en desventaja frente a problemas macroeconómicos como las devaluaciones, la dolarización y la fuga de capitales.⁴ Así, procedió a una reforma financiera con una liberalización como la antes descrita, a la privatización de la banca comercial y a la transformación del papel de la banca de desarrollo.

La banca de desarrollo nuevamente cobró importancia en el endeudamiento del sector público, alcanzando a finales de 1993 una deuda externa superior a los 25 000 millones de dólares, esto es, cerca de 30% de la deuda total del sector. Además, la banca de desarrollo, y particularmente Nafin, han sido agentes importantes en el proceso de colocación de valores mexicanos en el extranjero. También participó activamente en la privatización de las empresas del Estado.

La banca de desarrollo continuó siendo parte importante de todo el programa gubernamental de ajuste macroeconómico de la economía mexicana, ha seguido siendo un instrumento para el manejo de la política económica como un todo.

Este proceso de ajuste macroeconómico y de cambio estructural en el gobierno de Carlos Salinas se ha basado en el ingreso de capitales externos cuya presencia ha sido determinante en los últimos años para cerrar cuentas con el exterior e incrementar las reservas internacionales para conseguir una evolución favorable de la colocación de acciones y bonos mexicanos entre extranjeros.

A partir de 1988 y como parte del programa de control inflacionario, el tipo de cambio nominal del peso en relación con dólar quedó fijo, para posteriormente pasar a un régimen de minidevaluaciones programadas.

⁴ Pedro Aspe, *op. cit.*, p. 68.

La apertura comercial combinada con dicha política cambiaría, pilares ambas del programa antinflacionario, trajeron consigo el incremento de las importaciones, especialmente notorio a partir de 1988. Por su parte, la renegociación de la deuda externa no afectó significativamente su servicio y éste disminuyó con los descensos en las tasas de interés externas, propiamente en 1991. El creciente déficit en cuenta corriente debió financiarse por la vía de saldos netos positivos en la *deuda pública*; saldos netos positivos en la *deuda privada*; saldos netos positivos en la *inversión extranjera* productiva o de cartera; saldos netos positivos en la *colocación accionaria en el extranjero* de empresas locales; saldos netos positivos en el ingreso de capitales propiedad de nacionales desde el exterior (*repatriación versus fuga de capitales*); incremento en el volumen de las exportaciones (en condiciones de precios fijos) o *incremento en el valor de las exportaciones*.

Sin embargo, estas fuentes de financiamiento del déficit externo fueron presentando sus límites:

1. El ritmo de crecimiento de la deuda pública depende mucho de la capacidad de pago del sector, es decir, tanto por la situación del mercado petrolero, como por la calificación de riesgo-país (la cual en sí misma expresa las perspectivas de evolución de las otras fuentes de financiamiento), mientras que la colocación de deuda pública interna entre extranjeros depende de que se mantenga un buen diferencial entre las tasas de interés internas y externas.

2. El ritmo de crecimiento de la deuda privada depende del flujo de efectivo en divisas de las empresas y del avance en la asociación estratégica entre la banca nacional y extranjera.

3. La inversión extranjera productiva o de cartera posee en realidad determinaciones externas. La reconfiguración de las carteras de los inversionistas institucionales en acciones de empresas tanto en el mercado local como en ADR's (América Depositary Receipts) se está realizando en función de las expectativas de rentabilidad de corto y mediano plazos en los distintos mercados. Es posible esperar, sin embargo, que las modificaciones en la composición de las carteras se efectúen en el plazo de varios meses y de manera concertada entre los agentes participantes. Pero no habrá que perder de vista que estas colocaciones son muy susceptibles a las expectativas de rendimiento y expansión de las empresas emisoras. Mientras que la inversión productiva más vinculada al devenir de la economía nacional es la

de menor cuantía en términos relativos, la que posee determinaciones de mayor plazo y, por tanto, la más afectada por la reestructuración productiva en escala mundial de las empresas extranjeras.

En 1993 la economía mexicana, empezó a mostrar signos importantes de descenso en las fuentes señaladas de financiamiento de déficit, así como de estancamiento económico, mientras que la banca de desarrollo aumentaba su contratación de recursos externos, la banca comercial buscaba el apoyo de la de desarrollo para compartir los síntomas del paro económico con descensos en sus utilidades e incluso acelerado incremento de la cartera vencida.

Cuando el financiamiento de la brecha comercial, producto de la apertura, fue encontrando dificultades para realizarse por las vías anteriores, especialmente desde 1993, quedaron los recursos de:

1. Disminuir las importaciones a base de "enfriar" la economía, lo que claramente apareció desde fines de 1992 y, en especial, en el proyecto de presupuesto público para 1993. Sin embargo, la recesión iniciada en el mismo año no significó un descenso de las importaciones en igual proporción y los requerimientos de divisas continuaron siendo altos. Se aceleró la contratación de deuda privada y la colocación de paquetes accionarios.

2. Modificar el tipo de cambio nominal y permitir una devaluación del peso era una situación que finalmente se precipitó en el primer trimestre de 1994, acompañando a los acontecimientos políticos. Sin embargo, las autoridades monetarias hicieron un significativo esfuerzo para mantener bajo control la cotización del peso, en la medida en que una devaluación significaría la depreciación general de los activos denominados en pesos, incluidos los activos extranjeros invertidos en la bolsa y el mercado de dinero, y complicaría la situación de las empresas y bancos con pasivos en moneda extranjera. Por ello, una devaluación general del peso influiría en el comportamiento de las otras fuentes de financiamiento y de no ser controlada podría precipitar una crisis financiera de magnitud considerable que afectaría tanto a nacionales como a extranjeros.

3. Modificar el tipo de cambio real y permitir una devaluación del peso mediante la disminución de algunos de los precios internos sin mayores movimientos en el tipo de cambio nominal. Esta vía se podría buscar si los acontecimientos políticos lo permiten; se logra contener el ascenso de las tasas de interés nacionales y se estabilizan

las estadounidenses. Sin embargo, una deflación interna que modifique los precios relativos de algunos activos puede tener efectos muy limitados, tanto por el pasado inflacionario reciente, como por el ya de por sí alto nivel de las tasas nacionales de interés. A pesar de ello, es posible esperar una mayor deflación con un descenso del producto, la inversión y la ocupación.

Pese al efecto depresivo que tiene todo lo anterior, este fenómeno de devaluación del tipo de cambio real también tiene un límite, en la medida en que se revierte sobre la capacidad de pago de la deuda externa pública y privada, al encarecerse su servicio en términos reales.

Así, la restricción de financiamiento presente en la economía mexicana está conduciendo, de manera obligada, a la apertura financiera que convierte la deuda privada en moneda extranjera, en movimientos de cartera entre bancos y empresas. El límite de este fenómeno, aún poco reconocido en textos y revistas especializados, podría ser:

- El grado en que las autoridades financieras y monetarias mexicanas estén dispuestas a avanzar hacia una rápida coordinación monetaria y crediticia y la desregulación del sector financiero.
- El grado de aceptación de los intermediarios financieros nacionales de levantar la protección a su sector.
- El nivel de endeudamiento de las empresas mexicanas y su capacidad de pago en condiciones de depresión de la demanda interna y externa.

El camino de la apertura financiera no está exento de un alto riesgo de crisis financieras que, según se ha previsto, pueden ser controladas por las autoridades financieras con el apoyo, entre otros, de la banca de desarrollo, mediante el refinanciamiento parcial y selectivo de la cartera vencida de la banca comercial, del apoyo a la bursatilización de alguna otra parte de la cartera, e incluso, se requerirá del apoyo tanto del Banco de México, como del prestamista de última instancia en dólares, la Reserva Federal estadounidense. Elemento, este último, al que se recurrió en el primer trimestre de 1994 con la ampliación de la línea de crédito de la Reserva Federal para el Banco de México y que fue decisivo para estabilizar el tipo de cambio.

Por ello, si bien la defensa de los intereses de los intermediarios financieros nacionales está presente en la estrategia del gobierno salinista, también lo está la participación de los intermediarios financieros extranjeros en el mercado mexicano. Esta cuestión se ha manejado como necesaria y deseable, pero en realidad es imprescindible para sostener el modelo económico vigente.

Así, la vía de estabilización de la economía por la que optó el actual gobierno es la de la integración. Este proceso integrador de México con el norte de América, en particular con Estados Unidos, no se está efectuando únicamente por medio del TLC. Forma parte, en realidad, de los intereses de algunos sectores estadounidenses y también de algunos grupos económicos nacionales. El Tratado se convierte así en un instrumento para regular y normar en alguna medida dicha integración.

En el marco de la integración financiera, la banca de desarrollo tenderá a disminuir aún más su presencia en el mercado financiero. Su justificación en el financiamiento de la inversión productiva sólo depende de los "nichos" que algún intermediario privado nacional o extranjero no pueda atender. Pero no un "nicho" que garantice términos de retorno y rentabilidad de mercado. Aunque, por otro lado, como banca de segundo piso resulta, por el momento, muy importante su apoyo para el fortalecimiento de los intermediarios financieros privados frente a los cambios que está imponiendo el TLC.

IV. LA APERTURA FINANCIERA DEL TLC

El devenir del sistema financiero en México quedó comprometido con el TLC a una particular trayectoria para continuar con la apertura. Al respecto, podrían señalarse⁵ algunas tendencias del sector en el marco de ese Tratado:

1. La competencia entre los intermediarios, tanto nacionales como extranjeros, continuará desarrollándose sobre distintos segmentos del mercado; la especialización y regionalización podría ser necesaria para algunos intermediarios nacionales.

⁵ Al respecto puede verse Eugenia Correa. "Les Services Financiers du NAFTA: Les Conséquences au Mexique", en *Mondes en Développement*, t. 21, núm. 84, Bélgica, 1993.

2. La banca comercial ya establecida propiedad de capitales mexicanos, junto con las casas de bolsa son las empresas financieras que, de acuerdo con el TLC, se mantendrán en manos de accionistas nacionales, mientras no se reforme la Ley de Agrupaciones Financieras y se eleve la participación accionaria extranjera o se levante la restricción de 30% de capital ordinario.⁶ Así, se busca que estos intermediarios conserven su posición en el mercado frente a la competencia externa, principalmente mediante la asociación con intermediarios extranjeros. De manera que estas empresas financieras quedaron protegidas de compras forzadas pero, a la vez, también están imposibilitadas para venderse completamente a capitales extranjeros. Por ello, se prevé que se acelerará el proceso de fusiones y compras forzadas entre los propios intermediarios nacionales.

3. Las empresas financieras mexicanas de mayor tamaño relativo e influencia en el mercado deberán buscar fortalecerse frente a la competencia por medio de las fusiones y regulando su asociación con empresas financieras de Estados Unidos y Canadá, para lo cual parecen contar con unos tres o cuatro años.

4. La competencia con empresas financieras filiales y con empresas financieras de los otros dos países miembros del Tratado que efectúen transacciones con residentes denominadas en moneda extranjera (servicios financieros transfronterizos), podría llevar rápidamente a que ciertas operaciones y segmentos del mercado queden bajo el control de intermediarios extranjeros.

5. La apertura y la fuerte competencia que el TLC trae consigo, junto con la multiplicación de intermediarios, impulsadas por la política de las autoridades financieras, indudablemente modificará el perfil del sistema financiero mexicano. Podrían incluso llegar a presentarse más quiebras o fuertes problemas de insolvencia entre los intermediarios.⁷

6. Las empresas financieras mexicanas cuentan con un cierto monto de recursos procedentes de su clientela "cautiva", esto es, la gran diversidad de negocios que son propiedad de los mayores accionistas de los grupos financieros, con lo que podrían no dejar en lo

⁶ La restricción al 30% en capital ordinario puede elevarse hasta 30% más como capital neutro que puede estar también en manos de accionistas extranjeros. Al respecto puede verse Guillermo Ortiz Martínez, *op. cit.*, pp. 171-172.

⁷ En 1994 se conoció de la insolvencia del Grupo Financiero Havre y de los autopréstamos en el Grupo Financiero Cremi-Unión. En ambos casos se procedió a la intervención gerencial.

inmediato en manos de la competencia una parte significativa del mercado. Del segmento de banca corporativa, la atención a los grandes grupos económicos y los grandes patrimonios podría quedar, por el momento, en manos de los intermediarios nacionales, lo que no anula el hecho de que éstos requieran en mayor medida de la red de servicios financieros de los intermediarios extranjeros.

7. El crecimiento de las sociedades financieras con objeto limitado puede ampliar también, en los hechos, la participación de intermediarios extranjeros en el mercado mexicano.

8. La proliferación de productos financieros de alto riesgo, con poco control de las autoridades supervisoras nacionales, hará más frágil al mercado en su conjunto.

Desde esta perspectiva, el TLC considera una normatividad tal en el sector financiero que, en las condiciones de la apertura financiera y de dependencia de los flujos de capital, lleva implícito un proceso de integración financiera.

En las últimas décadas la economía mexicana ha mostrado una tendencia recurrente a la fuga de capitales y a la dolarización. Así, mientras que los intermediarios estadounidenses equilibran sus posiciones en dólares de manera más directa, los bancos mexicanos requieren de deuda externa, y/o socios extranjeros, y/o rápida expansión en América del Norte o quedarán en serias desventajas frente a sus competidores quienes, desde ciertas posiciones en el mercado, podrían marcar las pautas en materia de costos, márgenes y tasas de interés. Como muy bien queda expresado por el Secretario de Comercio responsable del proceso de negociación del TLC, éste asegurará a México "...un apoyo importante para la estabilidad macroeconómica, al permitir que el arbitraje internacional incida más efectivamente en la formación de precios de los servicios financieros nacionales".⁸

Sin embargo, habría que destacar el otro lado del "arbitraje internacional", es decir, sus consecuencias en cuanto a la pérdida de control del sistema de pagos y, en algún momento, la desestabilización macroeconómica procedente del posible empeoramiento en los balances de algunos intermediarios.

⁸ Presentación de Jaime Serra Puche, secretario de Comercio y Fomento Industrial de los resultados de la negociación del TLC en la Comisión de Comercio de la Honorable Cámara de Senadores, 12 de agosto de 1992.

De ahí que las condiciones para la posible ejecución de la cláusula de "protección al sistema de pagos" proceden de una decisión propiamente política, en la medida en que, dados los mecanismos de resolución de controversias, resulta imprevisible sus consecuencias por cuanto a la vigencia toda del TLC.

V. UNA NUEVA REFORMA FINANCIERA⁹

La banca de desarrollo puede ser un agente estratégico para la estabilización de las expectativas económicas y la creación de la certidumbre necesaria para el crecimiento económico, en la medida en que sea reestructurada y redefine su papel en el financiamiento de la inversión productiva.

La economía mexicana, al igual que otras de los países más industrializados, está presentando signos muy claros de deflación: la fuerte y persistente recesión o estancamiento o, en el mejor de los casos, lento crecimiento con importantes tasas de desempleo; estancamiento o retroceso de la inversión productiva (se invierte con un sentido de racionalizar la producción y no de incrementarla); descenso en los precios relativos de muchos activos incluyendo los financieros; sobreendeudamiento e incapacidad de los bancos de incrementar el crédito. Esta *Debt Deflation*, de acuerdo con diversos analistas, es la primera que se tuvo desde la segunda posguerra y los riesgos de una deflación generalizada de activos financieros continúa presente en las economías desarrolladas.

La necesidad de una política antideflacionaria se está debatiendo en distintos foros; la preocupación por el empleo regresa rápidamente a los escritorios de los políticos y economistas en muchos países. Una política antideflacionaria es necesaria para evitar que continúe el estancamiento generalizado. Éste es, precisamente, el entorno en que es posible otorgar un papel fundamental al financiamiento de la inversión y adoptar políticas de crecimiento del gasto del gobierno en inversión con el objetivo de estimular la demanda de consumo y la inversión privadas.⁹

Así, una propuesta de política económica acorde con la situación actual debe actuar indirectamente sobre la estructura de precios rela-

⁹ Al respecto puede verse el *Informe Anual* de la UNCTAD, septiembre de 1992.

tivos a fin de estabilizar las expectativas de ganancia futura, generando condiciones para incentivar el financiamiento de la inversión productiva con crédito a tasas de interés estables, previsibles en el largo plazo y muy bajas.

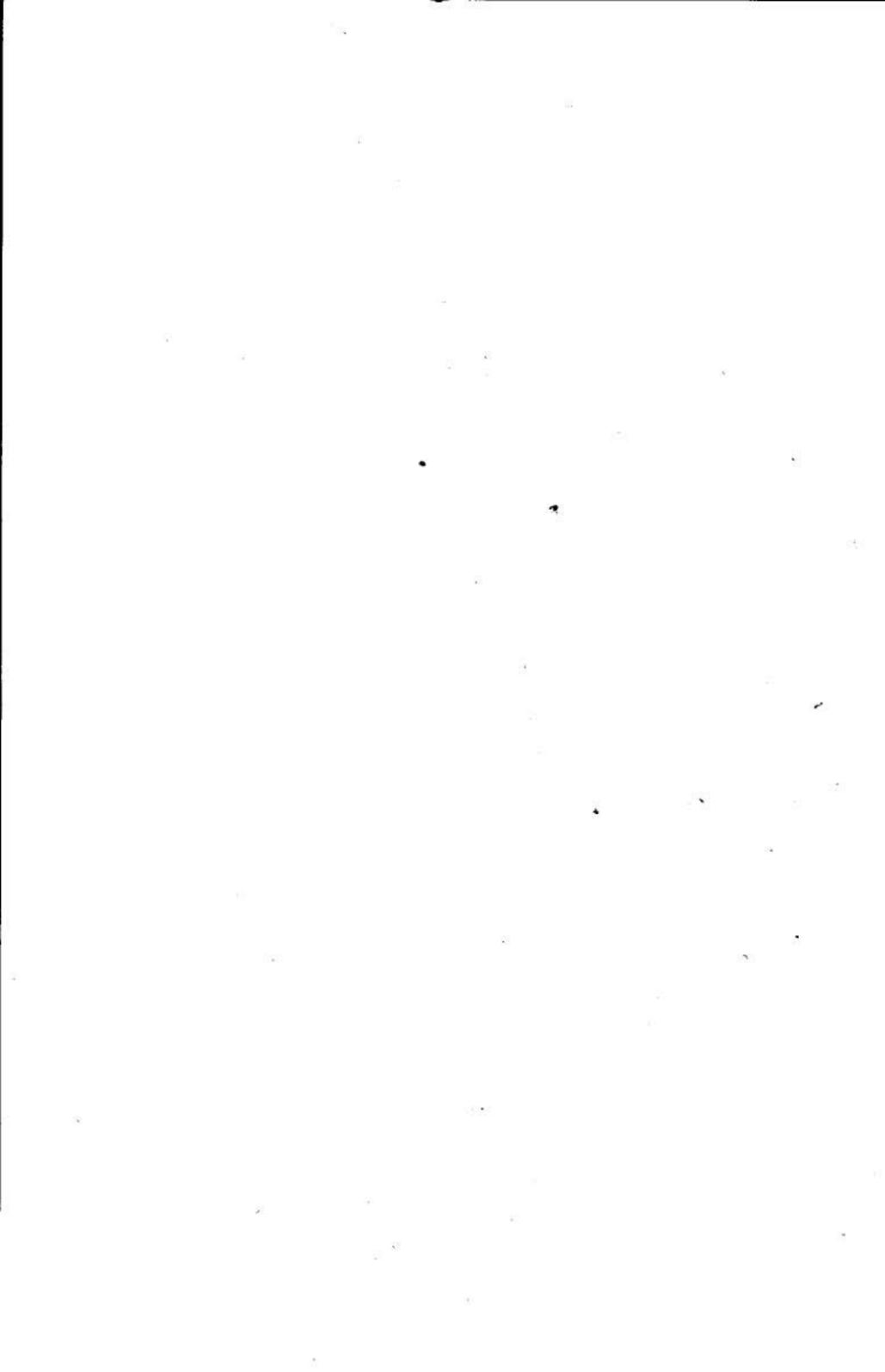
Uno de los instrumentos más poderosos al alcance del Estado para lograrlo es la banca de desarrollo. No se trata de utilizarla como elemento anticíclico a la manera tradicional, o para estabilizar al sector financiero, sino de modificar su actuación y efecto económicos, con financiamiento a la inversión productiva.

Mediante la actuación de la banca de desarrollo pueden cambiar las condiciones de financiamiento de la inversión productiva, para lo que es necesaria una reforma financiera que también puede presentar algunos obstáculos:

1. Una crisis bancaria que al parecer podría precipitarse en muy corto plazo. En parte, motivada por los cambios en la política financiera, la rápida privatización, la autorización de nuevos intermediarios, su endeudamiento externo, la caída en la cotización de sus valores en el mercado estadounidense, el nivel de su cartera vencida y el riesgo de insolvencia de prestatarios muy sensibles al propio estancamiento económico.

2. Los compromisos de rápida apertura del sector financiero en el TLC, tanto en lo que se refiere a las sucursales de bancos extranjeros como a la operación de intermediarios financieros no bancarios, lo que está implicando cambios muy acelerados en la operación de los mercados de cambio y de valores.

3. Aunque existe una tendencia muy arraigada al pragmatismo entre los funcionarios del sector financiero, también es cierto que en los últimos años la gran mayoría de las ideas de transformación financiera han inclinado por desregular y liberalizar, ideas ciertamente bastante incompatibles con una reforma financiera que busca profundizar, en las condiciones actuales, el financiamiento a la inversión productiva. Después de más de dos décadas de vigencia de ideas económicas tradicionales en favor de la libertad y la no regulación de los mercados, una estrategia antideflacionaria de este tipo puede enfrentarse a todo tipo de inercias e intereses creados.



COMENTARIOS A LA MESA
LA BANCA DE DESARROLLO
EN LA ECONOMÍA MEXICANA

IRMA MANRIQUE CAMPOS

Quiero, ante todo, expresar mi agradecimiento a las coordinadoras de este importante *Encuentro*, Alicia Girón y Eugenia Correa, por su atenta invitación para comentar, en esta primera mesa, las importantes ponencias de Benito Rey, Justino de la Cruz y de la propia Eugenia Correa.

La tarea no es fácil, pues los trabajos son amplios y diversos en sus temáticas y enfoques analíticos. Por ello, solamente haré algunas breves reflexiones y algunos señalamientos.

1. Intentando dar orden a las ideas y reflexiones que me sugieren, resulta ineludible hablar, en primer lugar, de esas *estrategias y políticas de desarrollo* que en México han sido expresiones discursivas y prácticas y que revelan los diversos momentos por los que ha atravesado la *intervención del Estado* en el desarrollo, momentos en los que se han recogido los distintos papeles, valores e intereses de los agentes sociales. Aspectos, todos ellos, que han ido evolucionando frente a la modernización y la mayor complejidad de la organización del Estado y la sociedad.

2. En México, las modalidades y los niveles particulares de participación estatal dependieron de muchos y complejos factores históricos. No obstante, la mayoría de los analistas coinciden en que el principal elemento que parece explicar la acción estatal se localiza en la insuficiencia de los mecanismos del mercado para garantizar, por sí solos, el desarrollo más o menos equilibrado y sostenido de largo plazo.

3. En general, la experiencia histórica muestra que el Estado, a lo largo del siglo xx, buscó atender un amplio espectro de objetivos nacionales, entre los que destacan: propiciar y estimular el crecimiento; garantizar la permanencia y fluidez del orden jurídico, administrativo e institucional, de acuerdo con las necesidades de la producción; actuar en la arena de los conflictos sociales y políticos, como una instancia de mediación y negociación entre los intereses contradictorios y, finalmente, en una economía mundial que se ha internacionalizado en grado intenso, establecer los mecanismos que garantizaran una más rápida y adecuada integración a la economía internacional.

4. Así, la vasta acción estatal se fue imbricando en el desarrollo. Primero que nada, *modernizando las instituciones financieras, monetarias y crediticias* para, después, integrar la economía por medio de carreteras y otras vías de comunicación; segundo, remodelando la vieja estructura agraria y, tercero, impulsando la industrialización con los mecanismos y capitales necesarios. En una palabra, el Estado buscó, mediante esa completa remodelación económica, relacionar el *aparato de financiamiento público* y, por supuesto, la propia orientación del gasto público, con las necesidades de industrialización.

5. El Estado, como un agente más en el mercado, justificaría, a partir de entonces, su intervención, no sólo como apoyo a las inversiones privadas y a la creación de "externalidades" por medio de la infraestructura, sino además, remplazaría al sector privado, asumiendo riesgos y promoviendo nuevas inversiones.

6. En efecto, la intervención estatal, con base en la política económica, ha modelado —no sin contradicciones y vaivenes—, mediante diversos instrumentos, el propio sistema económico, imponiéndole cierto dinamismo, reduciendo los efectos de fenómenos negativos y promoviendo ciertos sectores y grupos.

7. Como elemento fundamental, la fundación de *bancos de desarrollo y promoción de las exportaciones*, como Nacional Financiera (1933), algunos bancos de crédito ejidal, agrícola y ganadero (1935), el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937), el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1933) y el Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial (1936), que operaron en condiciones de créditos blandos. En el mismo sentido se debe considerar la creación de un gran número de empresas y organismos descentralizados. Con sus empresas y bancos el sector público fue, sin duda, factor clave en la explicación del alto dinamismo de la economía durante un amplio periodo, propiamente desde 1950 hasta 1970.

8. La transformación jurídica e institucional de la banca mexicana, comercial y de desarrollo, en los años setenta, trajo consigo reestructuraciones y cambios profundos que se acentúan a partir de 1982 (cuando se decreta la nacionalización) hasta 1991. Los profundos cambios en el sistema financiero mundial, como la internacionalización de capital, la liberación de los mercados, la globalización de los servicios, la aparición de nuevos intermediarios, el surgimiento de novedosos productos y servicios y la incorporación de tecnologías muy avanzadas, fueron el entorno que tuvo México para emprender, a partir de 1988 la *modernización del sistema financiero*.

Se inicia la reforma financiera en 1989 con las reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito y, a mediados de 1990, se restablece el régimen de banca mixta, que redefine estructuralmente el sistema financiero nacional.

9. Las nuevas condiciones económicas y sociales del país, la actual concepción del Estado y la necesidad de profundizar la modernización financiera, llevaron a la creación de la *banca universal* y a la formación de *agrupaciones financieras*.

10. En tales condiciones, el papel de la *banca de desarrollo*, ahora desregulada y de *segundo piso*, debe encontrar la manera de hacer su papel de *banca de fomento* en una economía abierta; apoyar a las empresas micro, pequeñas y medianas, que enfrentan más desventajas que ventajas como sujetos de crédito y, conjuntamente, desarrollar modalidades de financiamiento que consideren condiciones de *negociabilidad, oportunidad, simplicidad, agilidad y permanencia*.

11. En estos parámetros, el programa gubernamental de *fomento por asociaciones*, en particular por medio de *uniones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje*, ha representado una forma de organización e impulso a las llamadas *alianzas estratégicas*.

12. Frente a esta problemática mexicana, son frecuentes las citas y recomendaciones, para su emulación, de las impactantes experiencias de países como Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur como exitosos modelos de desarrollo industrial; no obstante, es pertinente recordar también que éstos han sido fruto de amplios *procesos de planificación*, es decir, de una intervención del Estado que, en el caso de México, resultaría hoy fuertemente contradictoria ante la drástica reforma del Estado.

Habría que recordar, por otra parte, que en países como Corea del

Sur se ha partido de una intensa política social en la que se ha invertido una gran cantidad de recursos del Estado, y en la cual destaca, en particular, el impulso al sistema educativo de muy alta calidad que cubre a la totalidad de la población, lo que ha servido para la creación de sólidas bases tecnológicas propias.

13. El éxito exportador de estos países, por lo tanto, tiene sustento en un *proceso de industrialización real* por etapas y con *financiamiento de bajo costo y preferencial por parte del Estado* (de sus bancos).

14. Otro de los elementos, que sin duda en estos momentos resulta inaplicable para México, en especial por los compromisos establecidos con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es la necesidad de usar el proteccionismo como *vía* de estímulo a la industria interna, el incremento de la productividad y competitividad, con las consiguientes mayores exportaciones.

15. No es extraño por ello encontrar en las ponencias expuestas recomendaciones indispensables para un exitoso *libre mercado*, es decir: *incentivos, capacitación e instituciones adecuadas* que significan, por supuesto, una reforma educativa, un apoyo financiero suficiente y oportuno a la inversión e intervención decidida del Estado, aunque en forma *complementaria*.

16. Finalmente, el horizonte financiero de fomento, es decir, el financiamiento al desarrollo económico, no deja de ser un tanto incierto, sobre todo a corto plazo, no obstante los recursos canalizados por medio de la banca mexicana de desarrollo, en particular Nacional Financiera —aunque actualmente con mucho menor alcance—, cuya función ha sido y es indispensable para el crecimiento y el desarrollo económico del país.

17. Merece comentario aparte el contexto teórico usado por el doctor Justino de la Cruz, por su indiscutible vigencia en el trasfondo ideológico de los actuales procesos de integración económica, entre los que se cuentan los iniciados por México en años recientes.

Como lo afirma el ponente aludido, es efectivamente a partir de 1950 cuando se conforma el cuerpo teórico conocido como *teoría tradicional pura u ortodoxa de las uniones aduaneras*, bajo dos grandes vertientes: la primera, centrada en los efectos del paso de un sistema de protección arancelaria o unión aduanera, cuyo principal representante fue Jacob Viner (*The Customs Union Issue*, 1950) y la segunda, que se concentra en el porqué de las uniones aduaneras y los motivos racionales que pueden invocarse para constituir las. En

esta vertiente pueden considerarse a teóricos como Lipsey, Gherels, Krauss, Makower y Morton, así como, posteriormente, a Cooper, Meade, Allen y Miksell, entre otros muchos.

18. Habría, sin embargo, que agregar que la contribución principal de Viner fue demostrar que el paso de un sistema de protección no discriminatoria a la formación de una unión aduanera no constituye necesariamente un movimiento en dirección al libre comercio. Por ello, desde el punto de vista del bienestar mundial, *la unión aduanera podría ser deseable en unos casos y en otros no*. La conclusión se concretó en dos conceptos: el de la *creación de comercio* y el de la *desviación de comercio*, en torno a los cuales existe una amplia disertación y una profusa bibliografía.

La conclusión de Viner y los conceptos básicos indicados descansan en las hipótesis de que el comercio mundial se realiza en un mercado de competencia perfecta (los costos de producción son constantes; no hay economías de escala) y no existen los costos de transporte. Ambas hipótesis son propias de la teoría clásica del comercio internacional (David Ricardo). También es característico de la *teoría tradicional de las uniones aduaneras* su carácter estático y su excesivo hincapié en el comercio como factor de bienestar.

19. Si el comercio internacional se realizara en condiciones de competencia perfecta, el precio del mercado mundial coincidiría con el más bajo costo medio de producción, que es lo que da pie al razonamiento de Viner en torno a la creación y desviación del comercio al formarse la unión aduanera. Sin embargo, en el mundo moderno, lo que prevalece son los mercados de competencia monopolística, en cuyo caso el precio es siempre mayor que el costo medio y su nivel de equilibrio lo determinan la oferta y la demanda de acuerdo con las estimaciones que hacen del mercado las empresas oferentes y con las preferencias de los compradores. El precio así formado no traduce necesariamente la combinación óptima de recursos; en consecuencia, no hay certeza de que el comercio optimice el bienestar.

Se puede concluir entonces que, no derivándose la pérdida de bienestar de la imposición de un arancel por parte de la unión aduanera, los criterios de Viner para juzgar la conveniencia de la unión aduanera no son aplicables, o bien, su aplicación tiene una validez restringida.

20. No puede descartarse, sin embargo, que existen argumentos que se pueden compartir en ciertas condiciones, pero surgen las inevitables reservas en cuanto a su aplicabilidad en países no desa-

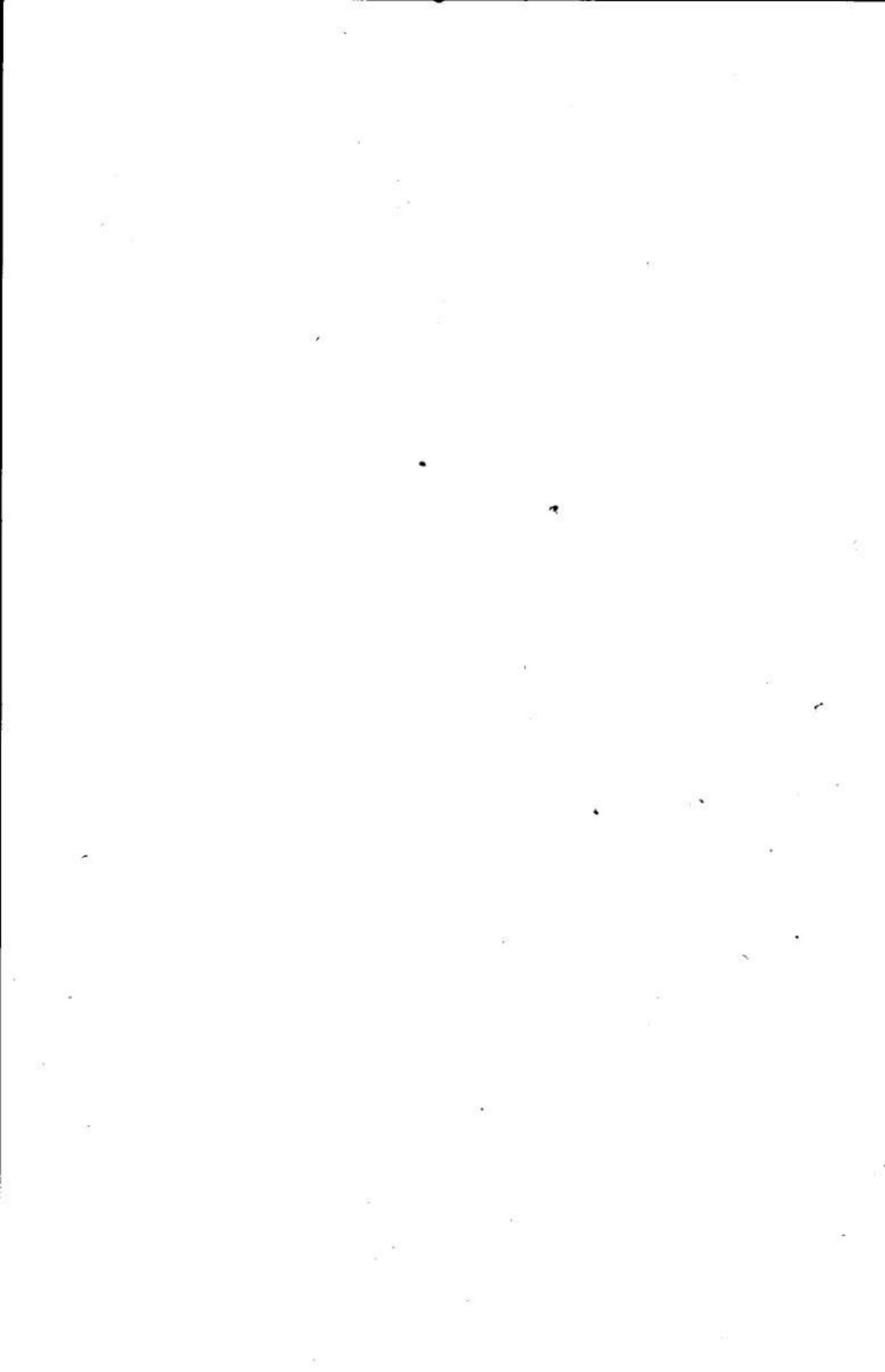
rollados, pues la integración entre ellos, basada en los planteamientos tanto de Viner como de Lipsey, Makower, Morton y otros, resultan irrelevantes en mayor o menor grado ya que si la unión aduanera se evalúa con criterio de desarrollo económico y no de libre comercio/bienestar, la complementariedad de las producciones protegidas antes de la unión favorecerá la integración. Resultaría entonces que en ese caso la complementariedad económica de las producciones (que es lo que cuenta en definitiva) sería lo deseable y no a la inversa, como el propio Viner opina.

21. La *nueva vertiente teórica* (Cooper, Meade, Massel y Johnson y, más aún, Allen, Meier y Miksell) tuvo importancia, en particular, en su aplicación a los países no industrializados, pues afirman que la teoría tradicional no es aplicable a dichos países, o mejor dicho, que su uso debe ser marginal o auxiliar porque el cuerpo teórico principal debe descansar en las bases y los postulados de la *teoría del desarrollo económico* (como lo hiciera hace años la CEPAL). Así, en el ámbito de la teoría del desarrollo, la integración económica debe servir, por encima de cualquier otra consideración, para superar el atraso mediante la creación de una nueva estructura productiva, como una de las más importantes condiciones del desarrollo económico. El problema de la teoría económica de las uniones aduaneras es que construye un modelo de lo que debe hacerse, pero haciendo abstracción de quiénes deben hacerlo.

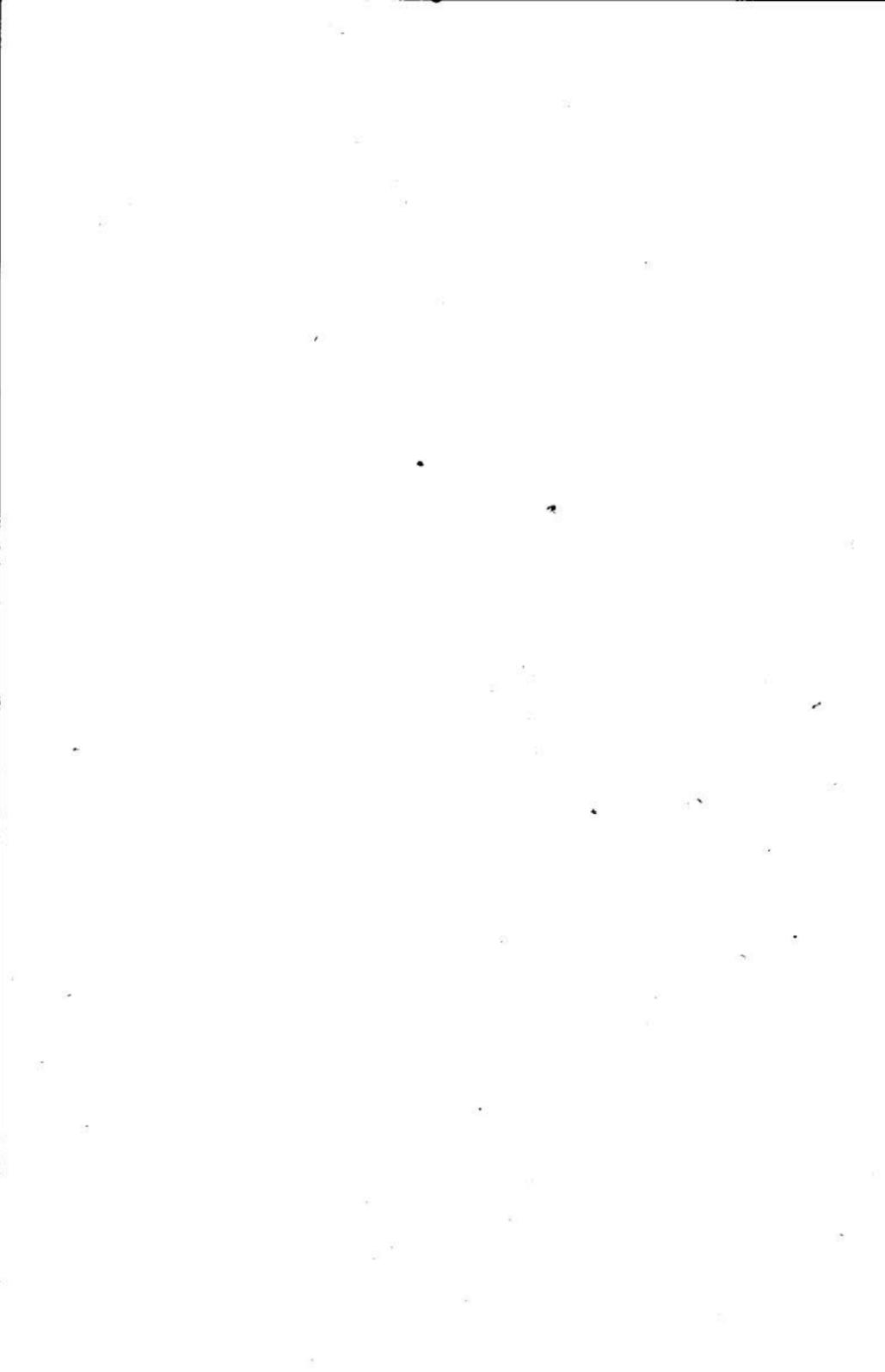
22. Puede objetarse que no es propio de la economía lo que es propio de la sociología y de la ciencia política, pero de ello hay que sacar una conclusión válida: una teoría de las uniones aduaneras de base científica y con apego a la realidad sólo podrá ser aquella que reciba el concurso de las otras ciencias sociales. En la historia de la integración económica quienes tienen en mano la acción, descartan el papel que les toca y si lo han realizado, ha sido a su gusto y conveniencia. Dicho de otro modo, la práctica ha desdeñado con frecuencia a la teoría, pero esto ha ocurrido sólo en la medida en que la teoría se despreocupó de la práctica. La reconciliación de estos elementos polares debe, por tanto, buscarse con una visión multidisciplinaria de la integración.

En verdad, la nueva teoría de la integración económica o, si se quiere, la nueva teoría de las uniones aduaneras, debe ya empezar a gestarse, teniendo en consideración las vertientes pioneras pero, sobre todo, la *etapa de transición* que viven tanto países desarrollados como no desarrollados, cuyos retos van mucho más allá de las teo-

rías tradicionales del comercio internacional y de los viejos modelos de desarrollo económico, pues los niveles de desarrollo y las consecuentes potencialidades de crecimiento diferentes han generado y generarán inevitables tensiones al poner en práctica cualquier tipo de proceso de integración.



II. La banca de desarrollo y la apertura financiera



LA FUNCIÓN DE LA BANCA DE FOMENTO: AGENTE PROMOTOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO

ORLANDO DELGADO SELLEY

Los sistemas financieros en el mundo han registrado una transformación radical hacia la internacionalización del capital, la liberalización de los mercados, la globalización de los servicios y el surgimiento de nuevos intermediarios y productos a la par de nuevas tecnologías.

México no ha quedado al margen de dichos cambios, por lo que el gobierno en los últimos años ha flexibilizado el marco regulatorio del sistema financiero, el que ha evolucionado de acuerdo con las condiciones económicas y políticas por las que ha atravesado el país, como medida primordial para llevar a cabo la modernización de dicho sector.

En el sector bancario se liberaron las tasas de interés y el encaje legal, se aplicaron reformas para una mayor autonomía de gestión y descentralización. Además, se incorporaron otras reglamentaciones tales como el índice de 8% de capitalización sobre activos en riesgo; se regularon los pasivos denominados en moneda extranjera y su correspondiente canalización y se establecieron criterios para la calificación de la cartera de créditos así como nuevas disposiciones para calcular la depreciación de los bienes adjudicados.

Al amparo de la estrategia de modernización del país, la banca de desarrollo mantiene su papel primordial en el sistema bancario, al delimitar su intervención en diversas áreas prioritarias y estratégicas, funcionando como instrumento consolidador del desarrollo económico.



Su importancia radica en la función de complementariedad que establece con la banca múltiple, al transferir recursos a sectores que por sus características de inversión son poco atractivos para la banca privada pero prioritarias para el desarrollo económico. Richard L. Kitchen, en su obra *El financiamiento de los países en desarrollo*, señala que las instituciones de fomento "colman las brechas en los mercados de capital" al proporcionar financiamiento de largo plazo para proyectos de desarrollo. De hecho, su papel es más amplio que el de las instituciones privadas, ya que constituyen un instrumento de política gubernamental al definir su misión a los principios y objetivos de los planes de desarrollo.

En un proceso continuo de cambio y derivado de su función de complementariedad, la banca de fomento en México en la actualidad opera preponderantemente como banca de segundo piso, delegando a las instituciones comerciales la intermediación en la colocación directa de sus recursos mediante mecanismos como el redescuento.

Sin embargo, pese a que la banca de fomento ha promovido activamente sus recursos, la banca múltiple da prioridad a la canalización de los propios, debido a que pueden operarse conforme a sus tasas políticas, al contrario del redescuento que sujeta a la banca a las reglas de operación de las instituciones de fomento y en consecuencia a márgenes de intermediación. Como además el objetivo de la banca privada es la revolvencia inmediata del capital, por medio del crédito otorgado a inversiones con periodos de corta maduración, se explica que de 1991 a 1993 las operaciones de redescuento se mantuvieran prácticamente sin cambio con una participación promedio de 11.7% del total de su cartera (véase el cuadro 1).

En este entorno, justificar la existencia de la banca de fomento exigiría su participación eficiente en el proceso de desarrollo económico, complementario de la banca múltiple a fin de que, en conjunto, consoliden el equilibrio de los factores de eficiencia, competitividad, bienestar social, generación de empleos, distribución del ingreso, etc., vinculado todo a un sentido de equidad y distribución de los recursos generados en el proceso de cambio, que den viabilidad social y política a esta etapa de transformación y que requiere a su vez de una fuerte expansión de la inversión, que sólo puede llevarse a cabo con la disponibilidad adecuada de divisas.

Estas premisas hacen necesario contar con entidades que financien inversiones de mediano y largo plazos, papel que por vocación corresponde desempeñar a la banca de desarrollo.

CUADRO I
 ESTRUCTURA DE LA CARTERA VIGENTE DE
 CRÉDITOS CONSOLIDADOS DE LA BANCA MÚLTIPLE
 (Saldos corrientes en millones de nuevos pesos en diciembre)

	1991		1992		1993	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Cartera vigente	240 589	100.00	336 629	100.00	417 325	100.00
I. Propia	212 193	88.20	294 849	87.59	363 269	87.05
Corto plazo	166 878	69.36	220 443	65.49	262 985	63.02
Mediano plazo	13 534	5.63	19 129	5.68	20 655	4.95
Largo plazo	31 781	13.21	55 277	16.42	79 629	19.08
II. Redescuento	28 396	11.80	41 780	12.41	54 056	12.95

En el tiempo, la tarea de las instituciones de fomento se complica, pues se requiere la adecuación de las formas de captación del ahorro por el sistema financiero para orientarlo a la inversión productiva, lo que hace necesario adecuar las tasas de interés activas a la rentabilidad de los sectores encomendados. No hay que olvidar que la orientación sectorial de los recursos de fomento deben ser acordes con criterios de priorización, por lo que su mercado objetivo se dirige al apoyo de actividades orientadas a la exportación que coadyuven a generar las divisas necesarias para impulsar el crecimiento, respaldar las actividades agropecuarias y agroindustriales, en aras de dinamizar la actividad del sector rural, y mejorar las condiciones de vida de la población.

Su función también se dirige a impulsar el procesamiento de los recursos naturales con los que cuenta la nación para, de esta manera, consolidar un eslabonamiento intersectorial más sólido. Así también requiere apoyar a las pequeñas y medianas empresas y al sector servicios, actividades claves para consolidar el proceso de distribución de los productos en el mercado. En este sentido, la labor de la banca de desarrollo radica en emplear los instrumentos financieros adecuados, sin olvidar las características particulares que ofrecen los diversos sectores de la economía para implantar condiciones más idóneas para el equilibrio sectorial. De esta manera, la banca de fo-

mento constituye una herramienta maleable que se adapta a las necesidades de desarrollo de cualquier país, al constituirse en brazo ejecutor del gobierno para encaminar y encauzar el progreso de las actividades estratégicas.

En América Latina tenemos casos en los que una serie de desequilibrios macroeconómicos y financieros se han traducido en estancamiento, elevados índices de inflación, endeudamiento externo y presiones cambiarias. Estos esquemas han llevado a las economías a nuevas opciones de desarrollo que dan prioridad a las transformaciones de la estructura productiva que promueven la modernización y el adelanto tecnológico y favorecen el desarrollo económico.

En este proceso, los bancos de desarrollo, como promotores de un sector estratégico de la economía, han desempeñado, y desempeñan, un papel fundamental. Por ello se han llevado a cabo reformas para constituir instituciones sólidas capaces de movilizar los recursos financieros necesarios para el crecimiento productivo de las economías latinoamericanas.

En países como Argentina, Chile, Venezuela, Perú y El Salvador, la banca de fomento ha tenido un papel significativo en las diversas estrategias de desarrollo económico, al funcionar como principal fuente de financiamiento promocional del sector real de la economía, y al formular políticas para actuar conjunta o alternativamente con medidas de tipo fiscal orientadas en igual dirección, como los subsidios implícitos o explícitos a la producción de determinadas actividades.

Parte importante de estos logros ha sido el redimensionamiento de los costos de operación de los bancos de fomento mediante la reducción de personal, las privatizaciones, las fusiones y la búsqueda de nuevos negocios y modalidades de fondeo que permitan, por un lado, ampliar coherentemente los plazos de operaciones pasivas, créditos de mediano y largo plazos que se asocien a una economía tendencialmente estabilizada y, por otro, generar mayor productividad, dada la inelasticidad de los costos de operación.

Esto se complementa con acciones específicas, como la reducción del número de entidades financieras, las fusiones y adquisiciones, cambios en la red de sucursales, nuevas incorporaciones al sector bancario, participación activa de los bancos en nuevos productos, mayor competencia en otros sectores de servicios financieros y apertura de nuevas áreas de actividad para los bancos.

En forma comparativa, en países como Japón, Alemania e Italia la participación del gobierno se enfoca principalmente a promover la inversión en actividades definidas como prioritarias para el desarrollo económico, para lo que se garantiza la disponibilidad de un flujo de recursos constante a largo plazo con montos adecuados, compuestos por depósitos de ahorro interno, contribuciones provenientes de fondos provisionales, seguro de vida postal y títulos y empréstitos garantizados por el gobierno.

Por ejemplo el Japan Development Bank (JDB) orienta sus recursos a las áreas que no son capaces de atraer financiamiento privado o en montos deseables, debido a factores como riesgo elevado, largo plazo de maduración, baja rentabilidad y cuantiosa inversión inicial de un proyecto. Sin embargo, aun cuando ofrece condiciones financieras más favorables, el JDB no apoya cualquier proyecto que se le presente, ya que deben llenarse requisitos de viabilidad y de retorno, además de rentabilidad para evitar pérdidas a la institución.

De lo aquí expuesto se desprende que la banca de desarrollo constituye en esencia un instrumento de fomento de actividades prioritarias y/o estratégicas en cualquier país del mundo, que no puede encerrarse en un esquema rígido, es decir, como banca de primer o segundo piso, toda vez que responde a necesidades específicas de cada país, sector o actividad, lo que se refleja en los distintos grados de operación, estructuras, recursos, etcétera.

En México, las instituciones de desarrollo han definido, en su mayoría, su operación como banca de segundo piso; no obstante el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI), cuyos orígenes se remiten a 1941, mantiene su carácter de institución de primer piso, dada la amplia heterogeneidad del sector comercio, que se delimita en dos grandes polos: moderno y tradicional.

El primero, incorporado a una dinámica organizacional que le permite adecuarse a los marcos de productividad y eficiencia que rigen al nuevo ámbito económico, y el segundo, conformado por establecimientos micro, pequeños y medianos que junto con los mercados públicos se caracterizan por manejar pequeños volúmenes de mercancías y una variedad limitada de productos y por sus bajos niveles de productividad. En su mayoría son negocios familiares que si bien son vulnerables a la nueva estructura comercial, cumplen con una función socioeconómica fundamental.

En la perspectiva futura, la banca de fomento deberá fortalecer actividades tradicionalmente no bancarias, como administración de

fondos de jubilaciones y pensiones; fondos comunes de inversión y sociedades de bolsa, y participación en la actividad aseguradora con el propósito de establecer nuevos mecanismos de fondeo que le permitan alcanzar un punto de eficiencia en su operación y consolidarse como un eficaz instrumento de política económica que impulse el crecimiento de la economía en los niveles sectorial y global.

Asimismo, en un marco de liberalización y globalización de la economía, habrá de analizarse la conveniencia de tener un gran número de organizaciones financieras débiles o bien contar con un pequeño grupo de ellas, pero sólidas y suficientemente capitalizadas.

En este entorno es factible concebir la noción de multibanca, que podría resultar de la fusión de un banco comercial, un banco de desarrollo y dos o más entidades financieras, incluidas las asociaciones de ahorro y préstamos. Otra alternativa sería la fusión de los fondos de fomento que aún operan de manera independiente con bancos más afines a sus objetivos. Esta posibilidad reduciría estructuras y costos de operación, lo que a su vez redundaría en una mayor eficiencia del sistema de fomento en México.

La apertura y el crecimiento económico sostenido del país implican importantes desafíos para la banca en su conjunto, ya que si bien es cierto que las tareas realizadas han logrado fortalecerla para merecer hoy día la confianza de la comunidad financiera internacional, aún queda mucho por hacer para desarrollar, al amparo de nuevas tecnologías, servicios acordes con la realidad nacional que coadyuven al logro de un mayor bienestar social.

La clave está en la creación y consolidación de ventajas comparativas entre la banca múltiple y la de desarrollo que se derivan de la experiencia, vocación y de los recursos humanos y tecnológicos que se tengan. El desafío consiste en consolidar el binomio coordinación-complementariedad con la banca múltiple para fortalecer el ahorro interno y su eficaz canalización para impulsar la modernización de todos y cada uno de los agentes que participan en la economía.

El reto de la banca de desarrollo en México será mantener su papel en el fomento de sectores prioritarios del gobierno federal y para ello deberá definir su campo de acción con base en las necesidades que le marque el entorno económico y financiero.

En dos vertientes deberán emprenderse las acciones: la primera, ser un mecanismo conductor del gobierno para apoyar eficientemente las necesidades del desarrollo que genere una cultura financiera entre los nichos de mercado objeto de su atención, y la segunda acción

sería la de posibilitar proyectos que para la banca privada o comercial no son viables por su componente financiero de costo, plazo y garantía, pero que socialmente sí mantienen una relación costo-beneficio satisfactoria. En esta perspectiva, la banca de desarrollo cuenta con amplias posibilidades para reafirmar su objetivo-misión de hacer más eficiente su función de complementariedad con la banca privada, toda vez que existen en el país importantes segmentos de mercado objetivo de las instituciones de fomento.

El país necesita revitalizar el sector agropecuario; procurar la total autosuficiencia alimentaria y erradicar la pobreza en el sector rural, así como aprovechar en su real magnitud los recursos naturales del país con base en un eficiente proceso de explotación. Se requiere además apoyar la investigación y el desarrollo tecnológicos para hacer factible el crecimiento sólido y estable; identificar actividades que puedan ser intensivas en mano de obra, con su consecuente adiestramiento y capacitación, para hacerlas más eficiente.

De igual manera, demanda el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas que actualmente conforman grandes segmentos económicos en México, objetivo de la banca de desarrollo. Otros campos importantes son la modernización de los servicios y el apoyo a las actividades de comercio exterior, dada la imperiosa necesidad de contar con el flujo de divisas que sustenten el crecimiento. Al respecto, se han logrado avances importantes en cuanto al apoyo brindado por las instituciones de fomento; prueba de ello es el crecimiento del financiamiento en términos reales registrado por la banca de desarrollo de 1991 a 1993, sólo superado por la banca múltiple en el ramo de la vivienda (véase el cuadro 2). Sin embargo, se deberá consolidar el papel que como intermediario financiero debe cumplir la primera y, con esto, emplear instrumentos de financiamiento y promoción acordes con las circunstancias y necesidades sectoriales. Deberá, asimismo, fortalecer su actividad promocional con servicios complementarios al crédito; como ejemplo están la asistencia técnica; el fomento del desarrollo tecnológico; la promoción de inversiones para el desarrollo; el apoyo a la expansión del comercio interior para buscar una equitativa distribución del ingreso y también del comercio exterior con el desarrollo de economías de escala que permitan abatir costos, hacer eficientes los procesos productivos y elaborar bienes y servicios de calidad competitiva en escala mundial.

Evidentemente que no todas las instituciones podrán abordar estos desafíos en la misma medida, pero es innegable que se trata de líneas

CUADRO 2
CRÉDITO RECIBIDO POR LOS PRESTATARIOS SEGÚN SU ACTIVIDAD PRINCIPAL POR MEDIO DEL SISTEMA BANCARIO
(Saldo en miles de nuevos pesos)

	<i>Diciembre de 1991</i>			<i>Diciembre de 1992</i>			<i>Diciembre de 1993</i>			<i>Variación porcentual real (1993-1991)</i>		
	<i>Total</i>	<i>Banca de desarrollo</i>	<i>Banca comercial</i>	<i>Total</i>	<i>Banca de desarrollo</i>	<i>Banca comercial</i>	<i>Total</i>	<i>Banca de desarrollo</i>	<i>Banca comercial</i>			
Total (I+II)	337 353 918	91 794 077	245 559 841	467 319 846	116 013 604	351 306 242	583 494 529	146 111 943	437 382 586	43.0	31.6	47.2
I. Organismos, empresas y particulares	274 139 227	39 247 684	234 891 543	400 283 983	57 911 406	342 372 577	511 008 085	85 269 259	425 738 826	54.1	79.6	49.8
1. Actividad agropecuaria, minería, silvicultura y pesca	30 047 572	7 094 971	22 952 601	38 192 953	8 582 175	29 610 778	44 063 980	10 924 372	33 139 608	21.2	27.3	19.4
2. Industria												
energética	79 592 510	8 115 295	71 477 215	99 960 004	9 621 819	90 338 185	120 272 741	13 120 022	107 152 719	24.9	33.7	23.9
Transformación	3 523 592	1 816 833	1 706 759	4 065 617	1 995 078	2 070 539	3 491 383	2 317 674	1 173 709	-18.1	5.5	-43.1
Construcción	18 299 759	344 036	17 995 723	23 884 993	735 184	23 149 809	32 511 133	1 871 142	30 639 991	46.9	349.6	41.1
3. Servicios	99 584 521	21 945 611	77 638 910	147 890 715	36 366 709	111 524 006	182 874 620	56 872 193	126 002 427	5.8	114.2	34.2
4. Vivienda	15 483 963	142 613	15 341 350	52 056 450	409 445	51 647 005	77 114 054	550 446	76 563 608	311.7	219.1	312.6
5. Comercio	49 430 661	1 949 194	47 481 467	62 183 861	2 931 258	59 252 603	86 682 690	3 802 226	82 880 464	45.0	61.3	44.3
II. Gobierno	63 214 691	52 546 393	10 668 298	67 035 863	58 102 198	8 933 665	72 486 444	60 842 684	11 643 760	-5.2	-4.3	-9.8

FUENTE: Banco de México. *Indicadores Económicos*.

de acción que deberán atenderse de manera inmediata. A partir de este enfoque se requiere apoyar a empresarios dispuestos a confrontar riesgos, capaces de administrar empresas productivas y promover cambios de mentalidad en la búsqueda de oportunidades de inversión en negocios rentables. Otro punto a considerar es la necesidad de expandir y hacer llegar los servicios a un número mayor de beneficiarios y la conveniencia de desarrollar programas encaminados a la generación de empleos, el aumento de la producción y de la inversión.

Un campo de acción relativamente novedoso y poco atendido por la banca de desarrollo es el de la generación de tecnologías y su adaptación al aparato productivo nacional para transformarlo y modernizarlo, pero para ello se requiere partir de una realidad determinada a fin de combinar factores, métodos y procedimientos encaminados a atender prioritariamente las necesidades básicas de la comunidad. Por tanto, los bancos de fomento pueden orientarse a promover la ejecución de políticas y programas productivos y de distribución; a perfeccionar metodologías de evaluación de proyectos y brindar facilidades en la identificación de proyectos factibles, puesto que la transformación y modernización de las estructuras productivas dependerá, en buena medida, de la capacidad que muestre la banca de desarrollo para movilizar recursos para el financiamiento de proyectos.

Atendiendo a la permanente preocupación del gobierno de obtener recursos en los montos y condiciones que permitan sustentar sus planes de crecimiento y desarrollo económico, la banca de fomento debe promover mecanismos para la generación del ahorro interno con fines productivos y el desarrollo de mercados nacionales de capitales. De igual manera, debe responder oportunamente a los cambios en la economía mundial y del país y mantener vigente su doble objetivo de contribuir eficazmente al desarrollo económico y procurar una situación financiera viable y sana de las instituciones. En el futuro inmediato, las instituciones de desarrollo deberán incursionar en negocios no explotados y en actividades de comercio e inversión insuficientemente aprovechados, para lo cual es necesario promover el empleo de tecnologías, el incremento de la capacitación y la asesoría empresariales, así como ampliar la gama de servicios paralelos al financiamiento.

EL CASO PARTICULAR DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR (BNCI)

En este contexto, el BNCI ha ido adecuándose a las condiciones reinantes en los ámbitos económico y financiero; en el primero, con la generación de instrumentos financieros relacionados con las necesidades inmediatas del comercio interior, es decir, del sector de atención de esta institución, y en el segundo, mediante nuevas formas de fondeo para allegarse los recursos necesarios para su derrama y que se correspondan con estrategias previamente establecidas. De esta manera, la acción del banco se vincula a las necesidades del mercado sobre el que actúa y busca las mejores alternativas de fondeo para tal efecto.

En la actualidad, y dada la necesidad de un manejo eficiente de los recursos, su estrategia financiera busca una adecuada mezcla de recursos que permitan diversificar su cartera y, de esa manera, promover de forma intensiva los proyectos de larga duración; así, en los últimos diez años, el esquema de fondeo se ha fortalecido mediante la incorporación de nuevos productos y servicios que el banco enfoca a:

1. Adecuarse a las necesidades financieras que la estructura del sector comercio va requiriendo.
2. Emplear nuevas alternativas de fondeo que le permitan márgenes de intermediación aceptables y, a la vez cubrir sus costos financieros y de operación y, por último,
3. Obtener márgenes de utilidad que correspondan a los niveles de operación alcanzados.

Respondiendo a esos propósitos, se ha logrado disminuir la participación de los préstamos quirografarios en la cartera total. De representar 90% en 1983 hoy sitúan su participación en 18%; ello responde a la estrategia general del fondeo, que busca mantener una proporción de 70 y 30% en captación de recursos y operaciones de redescuento, respectivamente. Respecto a la captación se pretende manejar 30% de la directa del público (instrumentos tradicionales); 30% en captación de mediano plazo (certificados de depósito) y el 40% restante de largo plazo (bonos bancarios).

En este esquema, el redescuento se refiere a operaciones que corresponden al fondeo y a las reglas de las instituciones y fondos de

fomento, por lo cual se busca, por otra parte, que en la canalización de los recursos propios, el fondeo responda a la maduración de los proyectos o programas de crédito apoyados, para así minimizar riesgos de tasas o insolvencia de los acreditados.

A lo largo de 51 años de operación, los cambios más relevantes en la estructura de fondeo se presentaron en el periodo de 1982-1992 porque mientras en 1982 los depósitos a la vista y ahorro representaban el 100% de la captación total, en la actualidad significan tan sólo 18.6%. Es importante mencionar que la introducción de la mayor parte de los productos y servicios que hoy ofrece el BNCI tuvo lugar en la última década, contra la tendencia observada en otras instituciones bancarias en que este proceso se dio en forma gradual, varios años antes. Hacia 1983 se impulsó el crecimiento de la institución, fortaleciéndola para ofrecer un mejor servicio de banca y crédito y fomentar el hábito de ahorro en el sector. En ese año se le encomendó brindar los servicios de recolección de valores de diversas oficinas de la hacienda pública, así como el servicio de depósitos a plazo, mediante un contrato de corresponsalía con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

En 1985, el banco incorporó formalmente a sus servicios las inversiones a plazo en sus diversas modalidades. Al año siguiente inició el servicio de operaciones de mesa de dinero, con lo que logró captar recursos de corto plazo y ofrecer nuevas alternativas al público inversionista. En 1988 la Cuenta Maestra se agregó a los productos ofrecidos por el banco.

A partir de 1989 el BNCI incursionó por vez primera en el mercado de capitales con una emisión de bonos bancarios por 250 millones de pesos. A la fecha se han colocado de manera exitosa cuatro emisiones; la última, en abril de 1994 por 400 millones de nuevos pesos, formó parte de una emisión global de 700 millones para ese año. Con ello se logró dar una mayor estabilidad al fondeo de los recursos para el apoyo a proyectos de larga maduración. Con el propósito de mejorar la gama de servicios modernos al sector encomendado, en 1990 y 1991 se pusieron en marcha la tarjeta de crédito al consumo y la tarjeta credicomercial, que han tenido gran aceptación entre los acreditados. Un año después, los Certificados de Depósito (Cedes) y las operaciones de reporto.

Como reflejo de la introducción de nuevos productos y servicios, en los últimos años la captación tradicional ha disminuido su participación en la captación total de recursos debido a la presencia

en el mercado de instrumentos más modernos que representan mejores alternativas de ahorro-inversión para el público en general y, por el contrario, la captación corporativa ha cobrado mayor relevancia al pasar de 64% en diciembre de 1992, a 69% en diciembre de 1993 y a 72% en marzo de 1994.

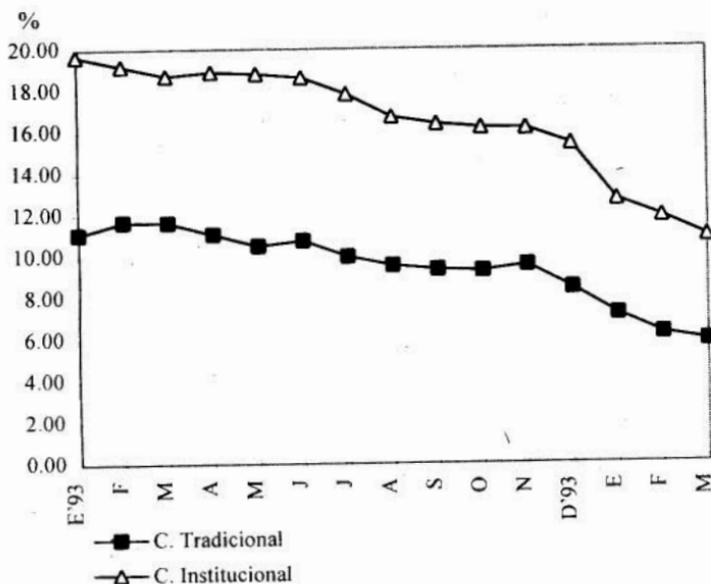
En la diversificación del fondeo del BNCI se ha observado también una tendencia creciente de las operaciones de redescuento para soportar el crecimiento de la cartera, con lo que se ha presentado un cambio en la conformación de la cartera del banco. Por ejemplo, de diciembre de 1992 a diciembre de 1993 la cartera de redescuento mostró un crecimiento real de 48.4% y su participación en abril de 1994 ascendió a 29% en la cartera total. El incremento en la canalización de recursos ajenos, obedece, en buena medida, a la función que tiene el banco como institución de banca de desarrollo, de brindar apoyo a los sectores encomendados, básicamente con el otorgamiento de créditos con tasas y plazos favorables.

Como parte de una estrategia general, plasmada en el plan estratégico del banco para 1993-1997 y en las perspectivas de crecimiento de la institución para los próximos tres años, se pretende que la estructura del fondeo de los recursos mantenga una participación de alrededor de 70% en instrumentos de captación (tradicional e institucional) y el restante 30% en operaciones de redescuento. Para captar recursos se estima mantener una amplia participación en instrumentos de mediano y largo plazos, principalmente mediante los bonos bancarios y el incremento o mantenimiento, en la medida de lo posible, de la captación directa del público en los llamados instrumentos tradicionales, como cheques, ahorro, cuenta maestra y plazo (véase la gráfica 1). Esto último con el propósito de mejorar los costos financieros, ya que si la institución tiene que recurrir tanto al mercado de dinero como a las operaciones de redescuento para fondar el crecimiento de su cartera, ha contribuido a que en los últimos años dichos costos sean un promedio de 7 puntos porcentuales mayores que el de los instrumentos tradicionales (9.6%) (véase la gráfica 2).

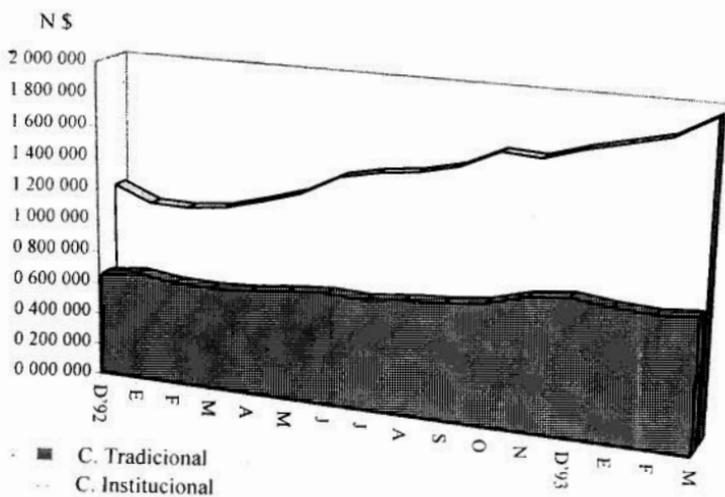
En este sentido, resultará fundamental aprovechar que actualmente las instituciones bancarias privadas, con el fin de elevar su rentabilidad están enfocando sus servicios y productos a determinados estratos económicos (medios y altos), desplazando al pequeño ahorrador, quien habrá de recurrir a instituciones de menor tamaño.

Por lo que hace a la cartera de créditos, la institución busca profundizar la diversificación así como la operación de mezclas adecuadas de

GRÁFICA 1
COSTO DE LOS RECURSOS



GRÁFICA 2
CAPTACIÓN DE LOS RECURSOS
(Saldos promedio en miles de nuevos pesos)



recursos que le permitan cumplir no sólo con los requerimientos de los micro y pequeños empresarios, sino mantener niveles adecuados de productividad y rentabilidad.

Para este propósito se procurará una mayor coordinación con otras instituciones de fomento, a fin de que el BNCI pueda, en el futuro, constituirse en la ventanilla de la banca de desarrollo y, por otra parte, mejorar las fuentes de fondeo mediante el acceso a líneas de crédito con organismos internacionales.

LA BANCA DE DESARROLLO MEXICANA: UN BALANCE FINANCIERO

ALICIA GIRÓN*

I. INTRODUCCIÓN

Baluartes de la estrategia del desarrollo económico durante el periodo de estabilización y generadora e impulsora de los grandes proyectos industriales y de infraestructura de México hasta antes de la actual crisis económica, la banca de desarrollo (BD) ha desempeñado un papel importante en la captación y distribución de los recursos provenientes del gobierno federal y de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación. Los préstamos, coinversiones y/o cofinanciamientos se han canalizado durante más de cinco décadas por medio de las instituciones bancarias de desarrollo, entre las que destacan actualmente Nacional Financiera (Nafin), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Banobras, Banrural, Financiera Nacional Azucarera (Fina), Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI), Banco del Ejército y la Armada (Banjército) y otros intermediarios financieros no bancarios como son los fideicomisos de fomento económico: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (Fira), Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec).

* La autora agradece el apoyo de José Martín Guerra, Ricardo Calvo y de Claudia Esmeralda Maya en la elaboración del presente trabajo.

Hoy, la banca de desarrollo, industria financiera aún en manos del Estado, enfrenta dos grandes retos en el marco de una difícil coyuntura económica, donde el crecimiento económico del país ha sido muy precario; se tienen, por un lado, problemas de insolvencia, presentados en sus estados financieros y carencia de ahorro interno y de flujos de capitales externos, y por el otro, además de la necesidad de mejorar la complementariedad con la banca comercial durante los próximos años, tendrá que establecer las bases para ofrecer una gama más amplia de servicios financieros de calidad para competir con los que se proporcionan en los mercados financieros nacional e internacional.

Es de singular importancia para el sistema financiero mexicano la ponderación hecha por el Banco de Pagos Internacionales en torno al saneamiento financiero de los intermediarios financieros, al hacer hincapié en una serie de reglas sobre la calidad de la cartera y la suficiencia de capital, así como a otras razones financieras a cuyos indicadores deben acoplarse las industrias bancarias. Por último, la liberalización de los servicios financieros, la globalización, la desregulación y la valorización en mercados financieros integrados otorgan plena prioridad a la banca de desarrollo como promotora del desarrollo económico en países como México, donde el crecimiento y el desarrollo económicos son tareas de la política económica nacional.

En el marco de una continua reforma jurídica del sistema financiero mexicano para homogeneizar, en lo posible, la regulación nacional con las normas internacionales, en particular con las de Canadá y Estados Unidos, la banca de desarrollo mexicana se encuentra en una coyuntura muy interesante en relación con sus objetivos.

El papel que ejerció durante el modelo de desarrollo estabilizador en la posguerra y el papel que cumple y tendrá que cumplir en un modelo de desarrollo abierto y competitivo, en el cual el Estado ha dejado de participar como rector de la economía y el sector privado se apuntala como motor del crecimiento económico tiene que replantearse con base en el principal objetivo para el cual fue creada: apoyar el desarrollo económico mediante una política de financiamiento accesible a todos los agentes económicos que cuenten con proyectos rentables de gran alcance y coadyuven al crecimiento y al desarrollo económico del país.

La banca comercial y la de desarrollo han intentado responder a los lineamientos del modelo neoliberal, como son la competitividad, la modernización, la liberalización, una mejor calidad de la cartera de préstamos y, sobre todo, una mayor rentabilidad. En el caso de

México, aunque la banca comercial pueda cumplir con mayor eficiencia tales objetivos, los últimos datos de los estados financieros de dichos bancos arrojan resultados que presentan muchas dudas y es precisamente en dicho entorno donde la banca de desarrollo deja mucho que desear en cuanto a la calidad de sus activos y su rentabilidad. Ésta, por otro lado, es muy alta en el caso de la banca comercial y el margen financiero llama la atención al compararlo con el de Estados Unidos y Canadá.

Aquí se analizarán los objetivos de la banca comercial y la banca de desarrollo para, más adelante, profundizar en los estados financieros y así estar en condiciones de saber si los bancos de desarrollo mexicanos en el entorno internacional estarán en posibilidad de responder a los retos económico y político.

Hoy, la banca de desarrollo se enfrenta a una problemática específica: el saneamiento de su cartera y de su calidad en aras de una mayor rentabilidad y eficiencia que dará por resultado una mayor competitividad en el marco del sistema bancario nacional.

II. OBJETIVOS DE FINANCIAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO

La banca de fomento o banca de desarrollo son

...los intermediarios financieros, de propiedad pública o privada, cuyo objetivo final es el financiamiento y promoción de proyectos financieramente viables y, a la vez, congruentes con las prioridades del sistema económico en el que actúan, ya sea que dichos proyectos estén vinculados a la actividad del sector público o a la del sector privado, haciendo uso para ello, como modalidad instrumental, de la concesión de financiamiento a mediano y largo plazos y, complementariamente, de servicios promocionales".¹

La banca de desarrollo establece los instrumentos adecuados para fomentar el desarrollo de proyectos específicos cuya recuperación de largo plazo es, en muchas ocasiones, de diez, 15 y hasta 20 años. La rentabilidad de los proyectos financiados por ella está en función de su vinculación con prioridades de la política de desarrollo económico del país.

¹ Rommel Acevedo y Gerardo González, "Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo", *Boletín del CEMLA*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, marzo-abril de 1985.

Los objetivos de la banca comercial, como lo especifica Minsky, difieren de los de la de desarrollo en que "...los bancos y los banqueros no son gerentes pasivos; ellos están en el negocio para maximizar sus ganancias".² En un bloque comercial como el de la región de América del Norte es de suma importancia la rentabilidad de los bancos mexicanos en sistemas financieros integrados, donde es inminente la competencia con los bancos comerciales de Canadá y Estados Unidos. La habilidad de los bancos radica en disminuir el costo implícito de sus servicios financieros para así elevar su rentabilidad en mercados financieros abiertamente competitivos.

De lo anterior desprendemos la necesidad teórica de delimitar los objetivos de la banca de desarrollo, sobre todo de aquellas instituciones que se fondean en el mercado internacional, como Nafin, Bancomext, Banrural y Banobras y son reconocidas como deudoras solventes, con amplia experiencia en el crédito internacional, cuyos principales acreedores durante los setenta fueron el Banco Mundial y el BID. Tras varias renegociaciones de la deuda externa de México, a fines de los ochenta y principios de los noventa. Así por ejemplo, para 1990 Nafin, Bancomext y Banobras como deudores directos ante el extranjero absorbían 20 982 millones de dólares (mdd) de la deuda externa total del sector público: 52.8% la primera, 33.7% el segundo y 13.5% el tercero. En el primer semestre de 1993 aquella se incrementa (35.3% en términos absolutos en estos años) a 28 399 mdd, correspondiéndole a Nafin 51.2%, al Bancomext 34.4% y al Banobras 14.2%,³ lo cual evidenciaba el papel fundamental que ha ido adquiriendo la banca de desarrollo en las estrategias de financiamiento, para fondar recursos en los mercados voluntarios de capital, como las primeras instituciones mexicanas que regresaron al mercado internacional de capitales.

El ajuste estructural durante los ochenta cuestionó no sólo el papel fundamental del financiamiento externo y su canalización sino también el uso de la deuda externa como estrategia de crecimiento económico. Al ser deudora cautiva de los intermediarios financieros internacionales la BD tuvo que participar en el saneamiento y la rees-

² Hyman Minsky P., "Banking in a Capitalist Economy", en *Stabilizing an Unstable Economy*, A Twentieth Century Fund Report, New Heaven y Londres, Yale University Press, 1986, p. 223.

³ José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

tructuración de sus pasivos y salvaguardar los créditos otorgados por los organismos financieros. No obstante la polémica respecto a la estrategia del crecimiento, la apertura de los mercados financieros, la desregulación, la globalización de los servicios y la valorización de los mercados⁴ se hace necesario el cuestionamiento y la justificación de la existencia de dichas instituciones en mercados altamente competitivos así como la redefinición de su papel; deben delimitarse también con claridad su eficiencia, optimización y el análisis marginal.

En sus recientes informes organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el BID destacan el papel prioritario en la economía nacional de la BD como promotora de la inversión en infraestructura física y tecnológica, amén de su participación en el mercado de los servicios financieros dada la ampliación de la gama de intermediarios, los diferentes nichos específicos y la sectorización de los mercados.

Es importante plantear las siguientes interrogantes: ¿qué comparaciones se pueden realizar entre los indicadores financieros de la banca comercial y de la banca de desarrollo? ¿Cuál es la situación financiera de la BD en México y cuál su participación en el sistema bancario nacional? y, finalmente, ¿cuál es el reto de los bancos de desarrollo en un mercado altamente competitivo en la coyuntura actual?

III. COMPARACIONES FINANCIERAS DE LA BANCA DE DESARROLLO Y LA BANCA COMERCIAL

Para finales de 1994 los activos totales del sistema bancario mexicano sumaban 214 273 mdd, de los cuales 70.5% correspondía a la banca comercial y el resto a la de desarrollo. Durante el periodo 1991-1994 los activos del sistema bancario mexicano aumentaron 26.65%. El crecimiento de la banca comercial fue de 15.09%, en tanto que el de la banca de desarrollo fue de 66.65% al pasar el total de activos de ésta de 37 916.9 mdd en 1991 a 63 190.2 en 1994, según se puede observar en el cuadro 1 y la gráfica 1.

⁴ Itzak Swart y Barry Topf, "La desregulación financiera global", en *La banca comercial en la encrucijada*, Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, México, 1993.

CUADRO I
ACTIVOS TOTALES DE LAS BANCAS COMERCIAL Y DE DESARROLLO
(Millones de dólares)

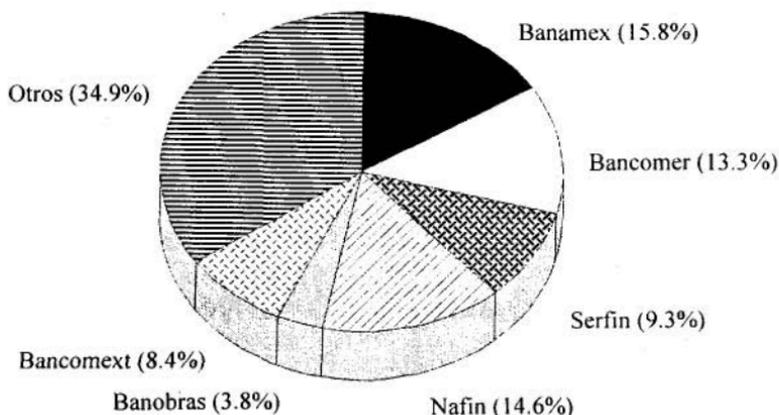
	1991		1992		1993		1994		1995 ^a	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Banca comercial	131 264.5	77.6	145 278.3	75.8	180 453.7	74.1	151 082.8	70.5	147 943.2	70.5
Banamex	31 081.7	18.4	37 823.4	19.7	43 012.1	17.7	33 788.8	15.8	30 145.2	14.4
Bancomer	30 353.2	17.9	33 156.1	17.3	36 133.7	14.8	28 465.7	13.3	24 091.7	11.5
Serfin	22 402.2	13.2	20 989.3	10.9	21 389.7	8.8	19 849.4	9.3	19 726.5	9.4
Otros	47 427.5	28.0	53 309.5	27.8	79 918.1	32.8	68 978.9	32.2	73 979.9	35.3
Banca de desarrollo	37 916.9	22.4	46 470.1	24.2	62 920.3	25.9	63 190.2	29.5	61 908.0	29.5
Nafin	17 844.6	10.5	22 442.0	11.7	30 832.8	12.7	31 258.7	14.6	30 850.5	14.7
Banobras	6 401.1	3.8	7 504.4	3.9	8 837.4	3.6	8 074.7	3.8	8 787.4	4.2
Bancomext	9 845.6	5.8	11 037.7	5.8	15 085.6	6.2	18 000.8	8.4	16 578.2	7.9
Otros	3 825.6	2.3	5 486.0	2.9	8 164.6	3.4	5 856.0	2.7	5 692.0	2.7
<i>Total</i>	<i>169 181.4</i>	<i>100.0</i>	<i>191 748.5</i>	<i>100.0</i>	<i>243 374.0</i>	<i>100.0</i>	<i>214 273.0</i>	<i>100.0</i>	<i>209 851.2</i>	<i>100.0</i>

^a Datos correspondientes al cierre del primer semestre.

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín de Banca Múltiple y Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo*, varios números.

GRÁFICA 1

PARTICIPACIÓN DE LOS GRANDES BANCOS
EN EL SISTEMA BANCARIO TOTAL, 1994
(Activos totales 214 273 millones de dólares)



FUENTE: Elaborado con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo*, varios números.

En el lapso de 1991 a 1994 la banca comercial se enfrentó al proceso de privatización y a la aún no concluida formación de grupos financieros,⁵ en tanto que la de desarrollo empezaba a desempeñar un papel prioritario en el financiamiento del desarrollo económico.

El impacto de la cartera vencida de la banca de desarrollo en el total del sistema bancario mexicano es importante que se analice banco por banco para definir el papel desempeñado por cada institución de desarrollo en los diversos sectores de la economía. Es pertinente mencionar aquí que si bien en esos años hubo un crecimiento del PIB no fue lo suficientemente significativo para indicar una reactivación de la economía en todos sus sectores. Hay una profunda crisis en el sector agrícola, y afectaciones no menos graves en

⁵ Este proceso se acentúa desde la emergencia de la crisis financiera de fines de 1994 y en lo transcurrido de 1995.

otros sectores económicos, las que se reflejan en la calidad de la cartera de la BD como veremos más adelante.

1. La cartera vencida total durante los cuatro últimos años tuvo un crecimiento absoluto de 6 391 mdd. La de la BD en el total del sistema bancario representaba 9.8% en 1991; en 1994 representó 16%. En dicho periodo el crecimiento absoluto fue de 1 194.2 mdd, al pasar de 281.3 mdd en 1991 a 1 475 mdd en 1994; es decir, el aumento porcentual de la cartera vencida de la BD fue de 424.52, en tanto la de la banca comercial tuvo un crecimiento absoluto de 5 197.1 mdd y en términos porcentuales de 201.87: pasó de 2 574 mdd en 1991 a 9 500 mdd en 1993 y a 7 771.5 en 1994 (véase el cuadro 2). Frente a una reducción en el total de activos del sistema durante el primer semestre de 1995,⁶ y en el marco de una profunda crisis financiera, la cartera vencida crece de 9 247 mdd—al cierre de 1994— a 12 742.6 mdd (37.8% durante el semestre).

2. La utilidad neta del sistema bancario mexicano en el periodo analizado es de 1 471 mdd en 1991; 2 178 en 1992 y 2 688 mdd en 1993, en tanto que en 1994 tiene un descenso al ubicarse en 675.5 mdd. En cuanto al comportamiento de la utilidad de la banca comercial, tuvo un crecimiento—respecto al año anterior— de 50% en 1992 y de 34.6% en 1993, frente a una caída de 73.79% (1 939.2 mdd) en 1994. Por su parte, la BD tiene un descenso en su utilidad neta desde 1993 de 73.0%; se agravó en 1994, con utilidad negativa de 13.1 mdd. Este decremento fue resultado, por una parte, de la reestructuración de la cartera vencida en el sector agrícola, principalmente, y por otra, de los nuevos planteamientos de la BD en su conjunto sobre el destino del financiamiento.

3. Al estudiar las razones financieras más representativas se observa, con relación al ROA (utilidad neta/activos) que la banca comercial pasó de 0.99% en 1991 a 1.46% en 1993 y 0.46% en 1994. El sistema bancario en su conjunto pasó de 0.87 a 0.32% en el mismo lapso. Sin embargo, la BD tuvo en 1991 un ROA de 0.46% que cayó a -0.02%. En tanto que en el sistema bancario mexicano este indicador permaneció relativamente estable, la banca comercial registró un crecimiento sorprendente de la relación utilidades netas/activos de 1991 a 1993, registrando un descenso en 1994, por deba-

⁶ El total de activos de todo el sistema bancario pasa de 214 273 a 209 851.2 mdd, de diciembre de 1994 a junio de 1995, manteniéndose igual la participación relativa entre la banca comercial y la de desarrollo, de 70.5 y 29.5%, respectivamente.

CUADRO 2
INDICADORES DE LAS BANCAS COMERCIAL Y DE DESARROLLO
(Millones de dólares)

	<i>BC</i>	<i>BD</i>	<i>Total del sistema</i>	<i>% BC</i>	<i>% BD</i>
<i>Activo</i>					
1991	131 264.5	37 918.9	169 183.4	77.6	22.4
1992	145 278.3	46 470.1	191 748.5	75.8	24.2
1993	180 453.7	62 920.3	243 374.0	74.1	25.9
1994	151 082.8	63 190.2	214 273.0	70.5	29.5
1995	147 943.2	61 908.0	209 851.2	70.5	29.5
<i>Cartera de crédito vigente</i>					
1991	69 679.4	30 121.5	99 800.9	69.8	30.2
1992	86 289.5	35 598.7	121 888.3	70.8	29.2
1993	104 058.5	44 505.6	148 564.1	70.0	30.0
1994	84 501.5	46 338.3	130 839.7	64.6	35.4
1995	76 419.0	44 837.5	121 256.5	63.0	37.0
<i>Cartera vencida</i>					
1991	2 574.4	281.3	2 855.6	90.2	9.8
1992	5 804.5	731.4	6 535.9	88.8	11.2
1993	9 500.6	1 862.1	11 362.7	83.6	16.4
1994	7 771.5	1 475.5	9 247.0	84.0	16.0
1995	10 539.0	2 203.6	12 742.6	82.7	17.3
<i>Capital contable</i>					
1991	7 227.2	3 444.4	10 671.6	67.7	32.3
1992	8 940.0	4 409.0	13 349.0	67.0	33.0
1993	11 593.6	5 033.1	16 626.8	69.7	30.3
1994	8 093.8	3 110.6	11 204.4	72.2	27.8
1995	8 802.8	2 997.6	11 800.4	74.6	25.4
<i>Utilidad neta</i>					
1991	1 299.3	172.6	1 471.9	88.3	11.7
1992	1 952.0	226.2	2 178.2	89.6	10.4
1993	2 627.8	60.9	2 688.7	97.7	2.3
1994	688.6	(13.1)	675.5	101.9	(1.9)
1995	347.8	97.7	445.5	78.1	21.9
<i>ROA (%)</i>					
1991	0.99	0.46	0.87		
1992	1.34	0.49	1.14		
1993	1.46	0.10	1.10		
1994	0.46	-0.02	0.32		
1995	0.24	0.16	0.21		
<i>ROE (%)</i>					
1991	17.98	5.01	13.79		
1992	21.83	5.13	16.32		
1993	22.67	1.21	16.17		
1994	8.51	-0.42	6.03		
1995	3.95	3.26	3.78		

Nota: Todos los datos correspondientes a 1995 son al cierre del primer semestre.

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín de Banca Múltiple y Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo*, varios números.

jo del nivel de 1991, con un ROA de 0.46%. En cuanto a la BD, el descenso en el ROA se observa desde 1993, al pasar —respecto al año anterior— de 0.49 a 0.10% de 1992 a 1993, y de 0.10 a menos 0.02% en 1994.

4. Respecto a la razón de utilidades netas sobre capital contable (ROE), el total del sistema bancario pasó de 13.79% en 1991 a 6.03% en 1994. La banca comercial pasó de 17.98 a 22.67% en 1993 y 8.51 en 1994; por su parte, la BD reflejó una caída significativa en este indicador, pues pasó de 5.01% en 1991 a 1.21% en 1993 y -0.42% en 1994, es decir, una caída de 4.59 puntos.

Algunos autores señalan que no es válida la comparación entre la banca comercial y la de desarrollo, dados los objetivos específicos de cada una; sin embargo, dichas comparaciones son necesarias para obtener un panorama objetivo de lo que sucede entre una industria estatal y una privada. La participación de ambas bancas en el conjunto del sistema bancario la mostraremos por medio de gráficas. Debo mencionar que para su elaboración se tomaron los tres primeros bancos comerciales y los tres primeros de desarrollo con respecto al sistema bancario en su conjunto. En el cuadro 1 se observa que en 1991, de un total de activos de 169 181.4 mdd que poseía el sistema bancario nacional, Banamex aportaba 18.4%; Bancomer, 17.9%, y Serfin 13.2%, para un total de 49.5% de los activos totales del sistema y 63.8% de la banca comercial. En cuanto a la BD, Nafin poseía un total de 10.5%; Bancomext, 5.8%, y Banobras 3.8%. En el total del sistema bancario, la BD representaba 19.6% de los activos del sistema y los tres bancos de desarrollo, en su conjunto, 89.9%. Como se observa, en 1991 las seis instituciones concentraban 69.1% de los activos bancarios.

En 1994 la situación en este rubro era la que muestra la gráfica 1. El total de activos fue de 214 273 millones de dólares. Aunque la participación de estas seis instituciones bancarias disminuyó, aún refleja una alta concentración de activos: Banamex obtuvo 15.8%; Bancomer, 13.3%, y Serfin, 9.3%, para un total de 38.4%, observándose una disminución significativa de 11.1 puntos respecto a 1991.

Para las instituciones de desarrollo tenemos en 1994 lo siguiente: Nafin, 14.6%; Bancomext, 8.4%, y Banobras, 3.8%, que da como resultado 26.8% del sistema bancario y refleja un incremento en la participación de los activos de esta banca en el total nacional de 7.2 por ciento.

El total de estas instituciones bancarias, en 1994, ascendió a 65.2%, que indica una disminución de 4.4 puntos de 1991 a 1994. Ello se debe, en parte, a la autorización e ingreso al mercado de nuevas instituciones bancarias en el sector comercial y a la reestructuración financiera (verbigracia cartera vencida) tanto de la banca comercial como de la de desarrollo.

IV. SITUACIÓN FINANCIERA DE LA BANCA DE DESARROLLO

Si observamos el cuadro 3 veremos que la cartera vencida presenta un extraordinario incremento de 424.91%, al pasar de 281 mdd en 1991 a 1 475 mdd en 1994. Este salto se explica, principalmente, por el desmesurado aumento de la cartera vencida del Banrural, que pasó de 73 mdd en 1991 a 975 mdd en 1993, alcanzó un relativo descenso en 1994 y se ubicó en 575 mdd en 1994, es decir, este indicador tuvo un incremento de 687.67% respecto a 1991. Este dato es reflejo —en buena medida— de la crisis que vive el sector agrícola desde hace ya algunos años.

Pero no es solamente el sector agrícola el que se ha visto afectado por la inactividad económica; también el sector comercio ha presentado dificultades. Para ilustrarlo mencionaremos que la cartera vencida del BNCI ha sufrido un incremento de 388.46%, pues de 26 mdd en 1991 pasó a 162 mdd en 1993 y a 127 mdd en 1994.

Por su parte, en el mismo periodo, Nafin presenta un aumento de su cartera vencida de 474.66%: pasó de 75 a 431 mdd de 1991 a 1994.

Ahora bien, en 1995 la cartera vencida de la BD creció 49.4%, pues de 1 475 mdd en diciembre de 1994 llegó a 2 204 mdd en junio de 1995. En particular, Nafin tiene un incremento de 109% durante el semestre, al pasar de 431 a 908 mdd.

A su vez, Fina muestra la misma tendencia en ese periodo: el incremento fue de 182.35%, pasó de 34 mdd en 1991 a 204 mdd en 1993 y 96 mdd en 1995. Esta situación puede apreciarse en la gráfica 2, donde se pone de manifiesto un inusitado incremento de la cartera vencida en todas las instituciones de la banca de desarrollo en 1994. Tan sólo en 1993 y 1994 la cartera vencida de Nafin y Banrural representan 65.14 y 68.20%, respectivamente, del total de la banca de desarrollo.

Por otra parte, en la gráfica 3 se observa que en la mayoría de los casos la utilidad neta de 1991 a 1994 ha sufrido un decremento. En

CUADRO 3
INDICADORES DE LA BANCA DE DESARROLLO
(Millones de dólares)

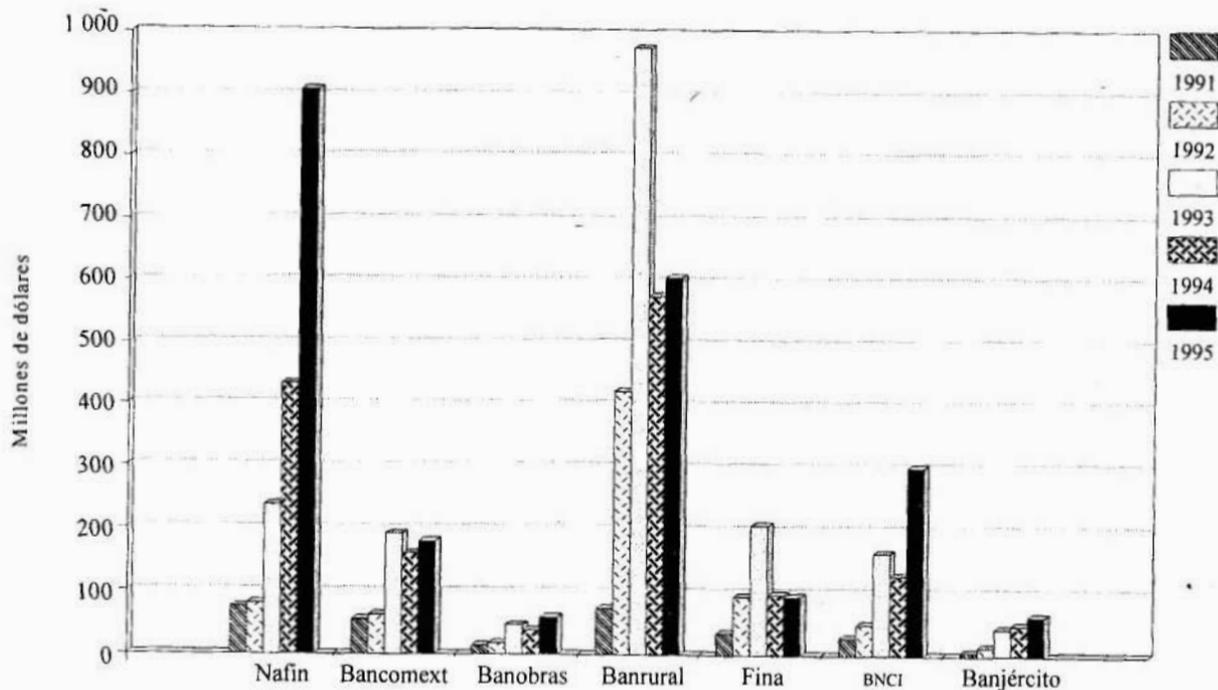
	<i>Nafin</i>	<i>Bancomext</i>	<i>Banobras</i>	<i>Banrural</i>	<i>Fina</i>	<i>BNCI</i>	<i>Banjército</i>	<i>Total</i>
<i>Activos</i>								
1991	17 845	9 846	6 401	2 031	910	479	406	37 917
1992	22 442	11 038	7 504	2 583	1 429	888	586	46 470
1993	30 833	15 086	8 837	3 829	2 286	1 254	796	62 920
1994	31 259	18 001	8 075	2 763	1 312	881	900	63 190
1995	30 850	16 578	8 787	2 662	1 538	846	646	61 908
<i>Cartera de crédito</i>								
1991	14 320	8 257	4 877	1 345	818	336	167	30 122
1992	16 448	9 417	6 168	1 463	1 197	584	322	35 599
1993	20 894	11 408	7 323	2 037	1 668	753	422	44 506
1994	21 936	13 969	7 173	1 187	1 163	586	324	46 338
1995	21 177	12 921	7 697	1 124	1 239	407	272	44 838
<i>Cartera vencida</i>								
1991	75	55	13	73	34	26	4	281
1992	80	62	17	420	91	48	13	731
1993	238	192	48	975	204	162	43	1 862
1994	431	159	38	575	96	127	49	1 475
1995	908	180	58	604	93	298	63	2 204

<i>Capital contable</i>								
1991	1 243	1 069	580	453	57	23	19	3 444
1992	1 537	1 131	870	652	73	108	38	4 409
1993	1 766	1 266	921	855	87	101	39	5 033
1994	1 009	773	618	545	63	59	43	3 111
1995	995	755	611	520	100	(18)	35	2 998
<i>Utilidad neta</i>								
1991	253	59	12	(117)	7	(58)	5	173
1992	291	71	20	(209)	18	20	8	226
1993	305	92	22	(399)	21	1	6	61
1994	5	41	19	(106)	13	(1)	0	(13)
1995	109	19	7	3	47	(47)	(5)	98

Nota: Todos los datos de 1995 son al cierre del primer semestre.

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo*, varios números.

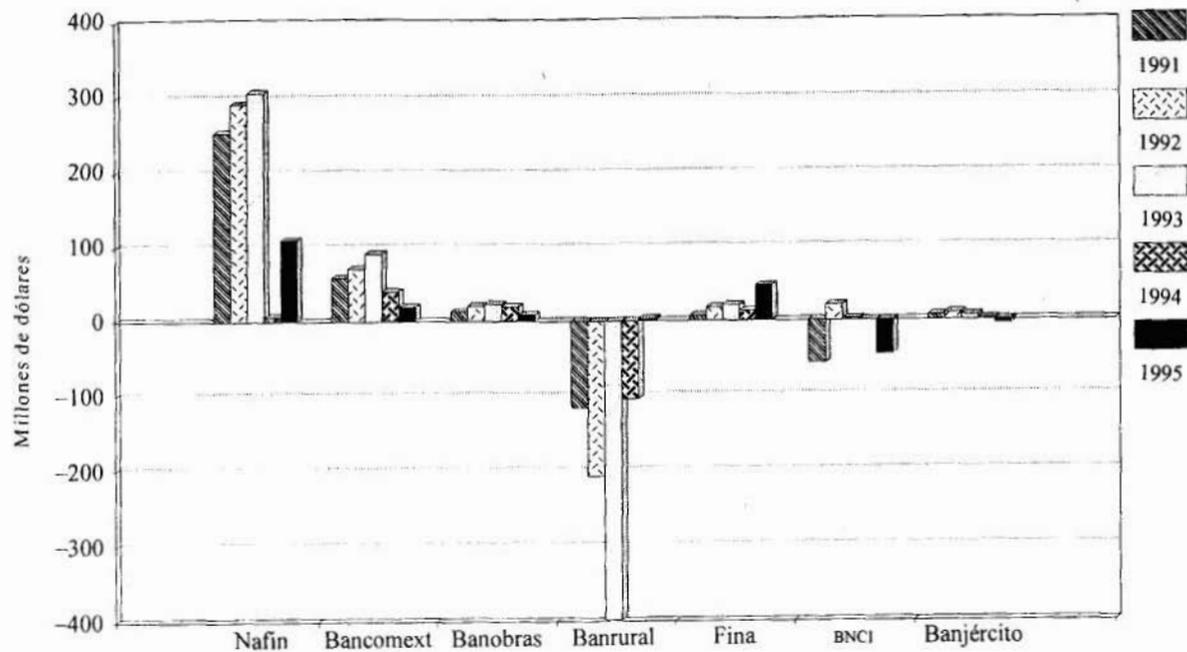
GRÁFICA 2
CARTERA VENCIDA DE LA BANCA DE DESARROLLO, 1991-1995^a



^a Todos los datos de 1995 son al cierre del primer semestre.

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de la Banca de Desarrollo*, varios números.

GRÁFICA 3
 UTILIDAD NETA DE LA BANCA DE DESARROLLO, 1991-1995^a



^a Todos los datos de 1995 son al cierre del primer semestre.

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de la Banca de Desarrollo*, varios números.

particular el Banrural refleja una caída brutal de su utilidad en ese periodo, que es negativa en los cuatro años (véase también cuadro 3) que se refleja en una utilidad negativa (de 13 mdd) en 1994 en el total del sistema de banca de desarrollo.

Si a lo anterior anexamos el análisis de las razones cartera vencida/activos; cartera vencida/cartera de crédito y cartera vencida/capital contable, veremos que para la primera razón hay incrementos en todas las instituciones, siendo los mayores los del Banrural, de 3.6 a 20.8%; Fina, de 3.8 a 7.3%, y BNCI de 5.5 a 14.4%, en el periodo de 1991-1994. Respecto a la razón cartera vencida/cartera de crédito, el comportamiento es similar en las tres instituciones, pero es el Banrural el más afectado, al presentar un incremento de 43 puntos porcentuales de 1991 a 1994. Le siguen el BNCI que tuvo un incremento de 13.8 puntos porcentuales y el Banjército y Fina que presentaron un aumento de 12.7 y 4.1 puntos porcentuales, respectivamente, en el mismo periodo.

Por lo que se refiere a la cartera vencida/capital contable, Fina presenta los datos más alarmantes: en 1991 esta razón era de 60.6% y en 1993 pasó a 236.1%, con un descenso a 151.7% en 1994. El Banrural tuvo un incremento de 89.5 puntos porcentuales, al pasar de 16.1 a 105.6%. Por otro lado, el BNCI logró disminuir esta relación en 1992, pero al año siguiente superó el nivel alcanzado en 1991 de 114.6%, hasta alcanzar 214.4% (véase el cuadro 4).

Otros indicadores importantes como el ROA (utilidad neta/activos) y el ROE (utilidad neta/capital contable), se ilustran en las gráficas 4 y 5, respectivamente. Observamos que el ROA de las instituciones de desarrollo presentan una tendencia a la baja durante los años 1991-1994 en la gráfica 4, y que la situación del Banrural es la más crítica (véase también el cuadro 4).

El ROE presenta una situación similar a la anterior; el Banrural tiene una relación negativa durante los cuatro últimos años. El BNCI presenta una exagerada caída de este indicador en 1991 que sin embargo se recupera en 1992 y vuelve en 1993 la tendencia a la baja y a alcanzar un valor negativo de -1.05 en 1994 (gráfica 5).

CUADRO 4

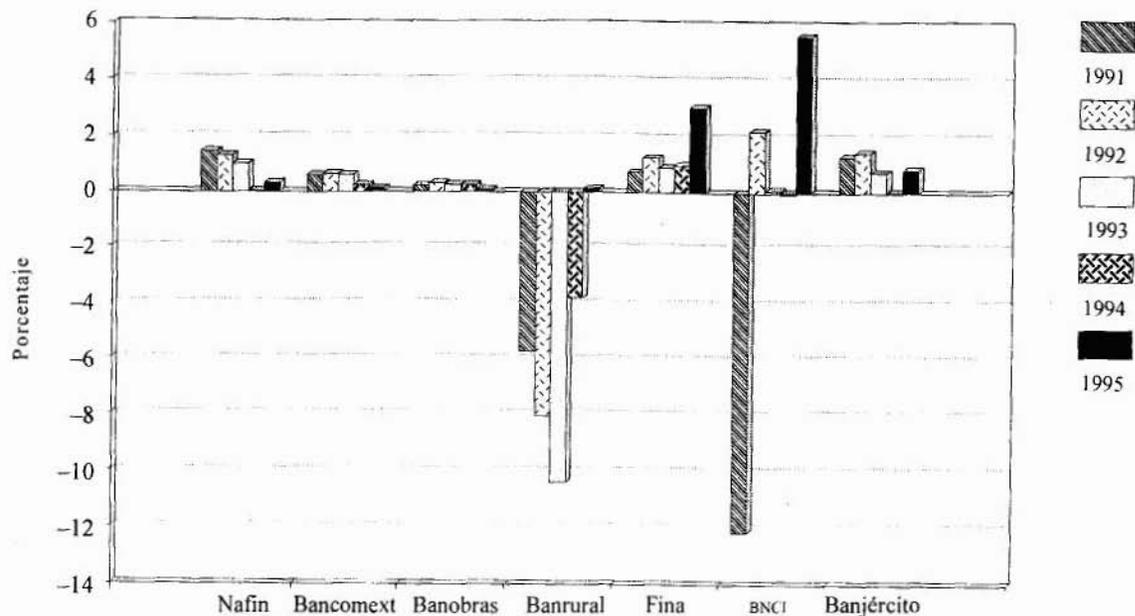
RAZONES FINANCIERAS DE LA BANCA DE DESARROLLO
(Porcentajes)

	<i>Nafin</i>	<i>Banco- mex</i>	<i>Ban- obras</i>	<i>Ban- rural</i>	<i>Fina</i>	<i>BNCI</i>	<i>Ban- jército</i>	<i>Total</i>
ROA								
1991	1.42	0.60	0.18	(5.77)	0.72	(12.19)	1.31	0.46
1992	1.30	0.64	0.27	(8.08)	1.24	2.22	1.41	0.49
1993	0.99	0.61	0.25	(10.42)	0.92	0.06	0.71	0.10
1994	0.02	0.23	0.24	(3.84)	0.98	(0.07)	0.03	(0.02)
1995	0.35	0.11	0.08	0.10	3.03	5.60	0.83	0.16
ROE								
1991	20.37	5.48	1.99	(25.89)	11.51	(252.43)	27.88	5.01
1992	18.93	6.29	2.34	(32.01)	24.21	18.30	21.89	5.13
1993	17.29	7.24	2.44	(46.69)	24.27	0.79	14.54	1.21
1994	0.53	5.24	3.15	(19.47)	20.21	(1.05)	0.65	(0.42)
1995	10.99	2.47	1.13	0.51	46.61	(256.55)	15.29	3.26
Cartera vencida/activos								
1991	0.42	0.56	0.20	3.59	3.78	5.53	1.01	0.74
1992	0.36	0.56	0.23	16.24	6.40	5.38	2.29	1.57
1993	0.77	1.27	0.54	25.47	8.94	12.89	5.46	2.96
1994	1.38	0.88	0.48	20.80	7.32	14.41	5.46	2.33
1995	2.94	1.09	0.66	22.71	6.02	35.21	9.68	3.56
Cartera vencida/cartera de crédito								
1991	0.52	0.67	0.27	5.42	4.20	7.89	2.45	0.93
1992	0.49	0.66	0.27	28.68	7.63	8.19	4.17	2.05
1993	1.14	1.68	0.65	47.87	12.26	21.46	10.30	4.18
1994	1.97	1.14	0.54	48.42	8.26	21.65	15.17	3.18
1995	4.29	1.39	0.76	53.77	7.48	73.25	22.96	4.91
Cartera vencida/capital contable								
1991	6.03	5.17	2.25	16.11	60.57	114.57	21.45	8.17
1992	5.20	5.51	1.95	64.34	124.90	44.31	35.56	16.59
1993	13.48	15.16	5.16	114.11	236.07	160.66	111.38	37.00
1994	42.72	20.56	6.21	105.57	151.67	214.37	113.78	47.43
1995	91.22	23.82	9.53	116.33	92.55	(1 612.41)	179.20	73.51

Nota: Todos los datos de 1995 son al cierre del primer semestre.

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo*, varios números.

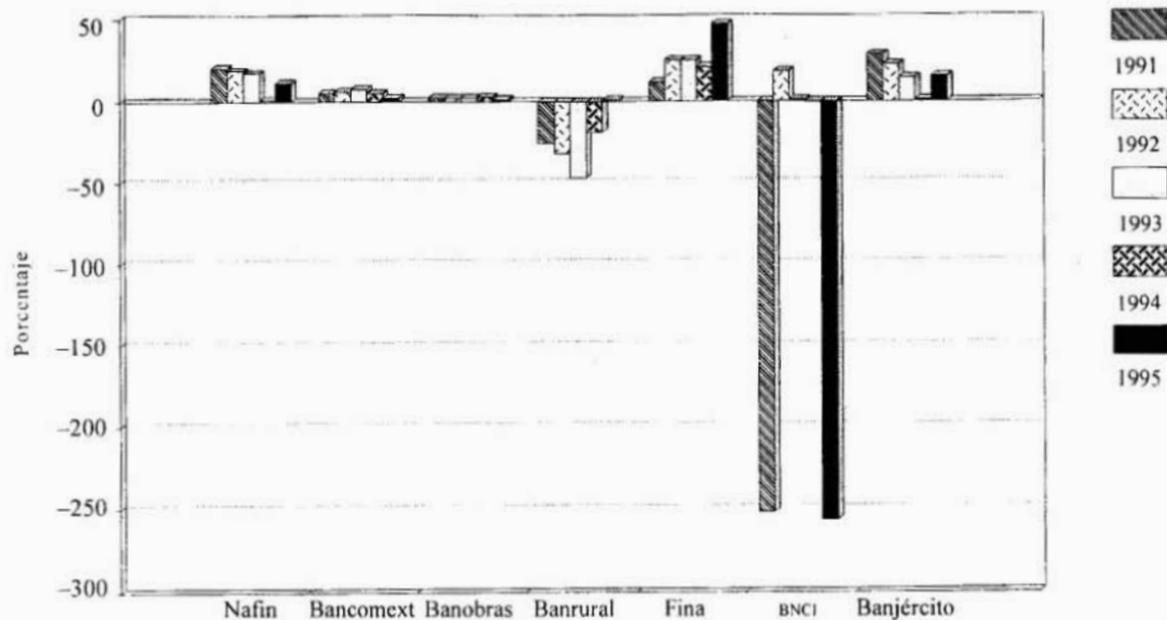
GRÁFICA 4
ROA DE LA BANCA DE DESARROLLO, 1991-1995^a



^a Todos los datos de 1995 son al cierre del primer semestre.

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de la Banca de Desarrollo*, varios números.

GRÁFICA 5
ROE DE LA BANCA DE DESARROLLO, 1991-1995^a



^a Todos los datos de 1995 son al cierre del primer semestre.

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Boletín Estadístico de la Banca de Desarrollo*, varios números.

V. CONCLUSIONES

La banca de desarrollo enfrenta retos que la obligan a redefinir su papel en el financiamiento del desarrollo económico del país. La búsqueda de una mayor eficiencia y, por tanto, de una mayor rentabilidad y competitividad en los mercados financieros nacional e internacional, la obligan también a tener una participación cada vez más eficiente e importante ante eventualidades en esos mercados, al ser el internacional la fuente principal de donde obtiene sus recursos. Como se ha mostrado en este trabajo, la situación de la economía nacional se refleja sensiblemente en los indicadores financieros de la banca de desarrollo, concretamente, el sector agropecuario es el que presenta mayor deterioro.

Otro dato interesante se relaciona con la posición de activos de Nafin, que en 1994 se consolidó como el segundo banco más importante, por lo que se refiere a su participación de activos en el total nacional, superado tan sólo por Banamex. Sin embargo, en el primer semestre de 1995, no obstante el descenso en el valor de los activos del sistema bancario total y su participación relativa dentro del sistema, Nafin mejora su posición y la consolida al ser el primer banco por tenencia de activos (véase el cuadro 1).

Como deudores directos ante el extranjero, según datos de la Secretaría de Hacienda, al primer semestre de 1995 los bancos de desarrollo más importantes poseen 34 774.1 mdd; Nafin representa 16 692.2; Bancomext, 12 390.7, y Banobras, 5 691.2 mdd, lo cual expresa la tendencia mostrada desde los primeros años de los noventa. Tan sólo en los primeros meses de 1995, en medio de la crisis financiera y el programa de emergencia económica, las tres instituciones han colocado en los mercados voluntarios de capital cerca de 2 625 mdd (57.8%) de un total aproximado de deuda soberana de 4 537 millones de dólares.⁷

En resumen, la banca de desarrollo enfrenta una difícil situación de reestructuración de su cartera en un contexto de recesión económica y de profundización del modelo neoliberal, que torna improbable una pronta atención y solución a las necesidades de recuperación económica, así como a los problemas de financiamiento del desarrollo económico de nuestro país.

⁷ Véase, Citicorp, *Emerging Markets y Bloomberg*, agosto de 1995.

REFLEXIONES SOBRE LAS REFORMAS FINANCIERAS

SERGIO GHIGLIAZZA

INTRODUCCIÓN

Los últimos quince años han sido testigos de un amplio proceso de reformas financieras en los países tanto industrializados como en desarrollo. Dichas reformas han sido parte importante de esfuerzos más generales orientados a lograr estructuras económicas más eficientes y menos injustas.

En América Latina en particular, las motivaciones que han llevado a los países a emprender cambios importantes en sus sistemas financieros han sido, generalmente, dos: como respuesta a una gran crisis en su sistema bancario o por mejorar la competitividad y eficiencia de sus instituciones financieras.

En cada uno de los países las reformas se han efectuado atendiendo a sus características particulares, pero han tenido varios elementos en común, entre los que se encuentran: una mayor participación de los mecanismos de mercado en la determinación de la tasa de interés, así como en la aceptación y asignación de recursos financieros; la introducción de nuevos instrumentos; mayores requerimientos de capital; nuevos enfoques en la supervisión de activos, y muchas menos regulaciones para los intermediarios.

El presente trabajo se divide en tres secciones. La primera presenta un diagnóstico de la operación de los mercados financieros en América Latina; en la segunda se analizan sobre las principales medidas e instrumentos utilizados en las reformas recientes, y en la

tercera se estudian los cambios que implican las reformas para el banco central.

I. DIAGNÓSTICO

Los cambios recientes que han experimentado la regulación y operación de los mercados financieros en América Latina pueden interpretarse como una reacción ante la grave crisis por la que atravesaron muchos de los países de la región durante la década de los ochenta. De la crisis sobresalieron inflaciones de más de tres dígitos; procesos agudos de desintermediación financiera; cuantiosos déficit del sector público que resultaron en incrementos de la demanda de financiamiento interno y externo, que propició un desplazamiento casi total del sector privado del crédito bancario y del mercado de capitales y un agudo sobreendeudamiento externo, tanto del sector público como del privado.

Aunque los aspectos mencionados hicieron crisis en los ochenta, hay que reconocer que los sistemas financieros latinoamericanos estaban muy distorsionados desde mucho antes. La aparición de situaciones altamente inflacionarias contribuyeron a ponerlo de manifiesto.

Como es ampliamente conocido, el financiero es un mercado en el que la tasa de interés se determina por la interacción entre oferentes y demandantes. Esta variable desempeña un papel importante en la generación y asignación de recursos. Señales equívocas, emanadas del funcionamiento ineficiente de dicho mercado o intervenciones administrativas en su determinación, dan lugar a una asignación inapropiada de los factores productivos que repercuten en forma negativa en la productividad.

Como en cualquier otro mercado, en el financiero surgen dos precios: la tasa de interés a la que los intermediarios reciben los recursos (tasa pasiva) y aquella a la que los canalizan (tasa activa). El margen entre estos dos precios es un buen índice de la eficiencia con que opera un mercado. Mientras mayor sea el margen, más ineficiente es el mercado y viceversa.

La mejor contribución que puede hacer el sistema financiero al desarrollo económico es la de operar eficientemente. Las reformas al sistema financiero deben estar orientadas a este objetivo.

Un camino para avanzar en ese sentido es identificar cuáles son

los obstáculos que enfrenta el mercado financiero para operar en forma eficiente. Al respecto, de un examen no exhaustivo, más bien indicativo de los obstáculos de mayor frecuencia en la operación de los mercados financieros que se han presentado en América Latina, se extraen las siguientes observaciones:

En primer lugar aparece el fenómeno inflacionario que afecta las características fundamentales del dinero. Éste pierde paulatinamente sus propiedades como reserva del valor, unidad de cuenta y medio de cambio. En el sector financiero se manifiesta en un proceso de desintermediación, tan profundo como descontrolada pueda ser la inflación.

El proceso inflacionario propicia la adopción de medidas como fijación irreal de los tipos de interés, encajes desmesurados y otras situaciones que distorsionan la operación del mercado y alteran la estructura de precios relativos. Deficiencias del mercado que suelen pasar inadvertidas en épocas de estabilidad, que se manifiestan en forma exacerbada y suelen retroalimentar el proceso inflacionario.

La inflación, sobre todo la no anticipada, no sólo por sus efectos directos sino también por las distinciones a que da lugar, es sin dudas el enemigo número uno del mercado financiero.

Ahora bien, generalmente detrás de los procesos inflacionarios incontrolables se encuentra un gran déficit del sector público. A su vez, estos déficits en cierta forma fueron ocasionados por la falta de decisión política para limitar la participación del sector público en la economía.

Otros obstáculos que se han manifestado y que se consideran como intrínsecos al mercado son los siguientes:

a) Restricciones a la competencia. Existen limitaciones a la libre entrada y salida del mercado. Con medidas administrativas se limitan las concesiones o autorizaciones a nuevos participantes, nacionales o extranjeros. Se apoya a los bancos, explícita o implícitamente, para evitar quiebras o procesos de liquidación que pudieran afectar la estabilidad del sistema.

b) Restricciones al libre movimiento de capitales. En ocasiones se gravan los gastos en intereses pagados al extranjero, lo que encarece artificialmente esta fuente de recursos. También se aplican regulaciones financieras como encajes sobre endeudamientos en el extranjero o éstos se someten a permisos o autorizaciones específicas. Aspectos fiscales y excesos de regulación limitan el uso de instrumentos financieros y producen sesgos en la estructura de cartera y en las estrategias de financiamiento.

c] Se determinan las tasas de interés por medio de decisiones administrativas. Las tasas pasivas, ya sea de los intermediarios financieros o del sector público, se fijan por la autoridad y se revisan discrecionalmente.

Cabe destacar que los errores en que se incurre cuando la determinación de las tasas difiere de las que hubieran resultado de la libre operación del mercado, son de trascendencia fundamental en la asignación de los factores y en el equilibrio macroeconómico, sobre todo cuando la política monetaria valida las decisiones discrecionales. Cuando éste no es el caso, se promueven los mercados paralelos o extrabursátiles.

También es frecuente que préstamos a sectores o actividades específicas se otorguen a tasas de interés fijas, que en muchos casos difieren radicalmente de los tipos que determinarían las fuerzas del mercado. Esto, sobre todo en condiciones inflacionarias, representa subsidios cuantiosos a los beneficiarios de estos créditos y, a la postre, presiones sobre el déficit fiscal o cuasi fiscal.

d] Fenómeno aún vigente en la actualidad es que la difusión de información al público sobre los participantes del mercado y sobre el estado de sus negocios es muy restringida. Usualmente la información se concentra en el banco central o en las superintendencias de bancos, seguros o de otros intermediarios. Al limitar la información al público, la superintendencia, el banco central o el Tesoro asumen cierta responsabilidad moral con los acreedores de los intermediarios. Éstos siempre podrán alegar que las autoridades les ocultaron la información necesaria para poderse formar un juicio sobre el estado financiero del intermediario.

En las inversiones financieras generalmente se acepta que a un riesgo menor corresponde un rendimiento también menor. Sin embargo, si el depositante o acreedor de un intermediario financiero no cuenta con información suficiente para hacerse un juicio del riesgo en que está incurriendo, pero supone que el órgano del gobierno cuenta con dicha información y no la divulga, tiene elementos para hacerlo responsable ante él. En una situación en la que los inversionistas o depositantes consideren que el gobierno es, en última instancia, responsable ante ellos de que se recuperen sus activos, serán indiferentes respecto a dónde invertir su dinero. Por tanto, su decisión de inversión estará determinada en función del banco que les ofrezca un mayor rendimiento, ya que para ellos el riesgo es el mismo en cualquier institución.

Lo anterior actúa en detrimento de la eficiencia del mercado, porque al no estar sujetos a la disciplina del mismo, los bancos no tienen estímulos para disminuir el riesgo y así captar recursos más baratos.

La situación descrita se reforzará si existe una experiencia previa en la que las autoridades han encontrado fórmulas para que los depositantes no se perjudiquen ante quebrantos en los bancos o bien si el Estado explícitamente ha garantizado la recuperación del principal y sus productos a los acreedores de las instituciones financieras. Esto puede dar lugar a prácticas que actúen negativamente sobre la solvencia de las instituciones y su capitalización adecuada y a que se relajen las normas sanas para el otorgamiento de créditos.

En tanto el criterio para captar sea el de pagar tasas más altas de interés, también se tenderá a prestar más caro; por supuesto, incurriendo en un mayor riesgo. Mientras más explícita e indiscriminada sea la garantía del gobierno, se propiciará más el relajamiento en la disciplina crediticia. En casos extremos, cuando uno o varios bancos han entrado en problemas de solvencia, puesto que las pérdidas más allá del límite del capital efectivo serán cubiertas por el gobierno, los dueños han tenido incentivos para trasladar recursos a sus negocios no bancarios, mediante los llamados créditos de "complacencia", es decir, no debidamente garantizados y a tasas de interés efectivas más bajas que las del mercado.

e] Ha sido frecuente que a la intermediación financiera se le asignen objetivos de tipo social, sobre todo en los casos en que la totalidad o parte de la intermediación es propiedad del Estado. Si los instrumentos para alcanzar dichos objetivos han logrado su propósito, han significado desviaciones artificiales en la asignación de recursos. Éste ha sido el caso de las canalizaciones obligatorias a tasas de interés subsidiadas, operaciones que en muchos casos se han asignado a la llamada banca de desarrollo. Este modelo, aplicado a la banca comercial o de desarrollo, no acepta que el objetivo de la empresa bancaria sea el obtener utilidades y la aísla virtualmente de la disciplina que imponen los mecanismos de mercado. Sin embargo, en una actividad como la financiera es preciso establecer una disciplina, la que se busca por medio de la regulación, misma que en las circunstancias descritas, va contra las fuerzas de mercado. Por tanto, habrá incentivos para evadirla, lo que a su vez provocará más regulación para evitarlo, esto es, sobrerregulación.

f] Es reconocido que las imperfecciones del mercado, sean o no inducidas por decisiones de las autoridades, se manifiestan en dife-

renciales más altos entre las tasas de interés activa y las pasivas, o bien repercuten en las finanzas públicas, vía subsidios, como se comentó anteriormente.

g] En relación con el punto anterior, cabe señalar que cuando la ley especializa a los intermediarios por tipo de instrumentos con carácter de exclusividad, se está introduciendo un cierto elemento monopólico. Además, otra distorsión que puede surgir en el mercado se da cuando se aplican criterios regulatorios diferentes a los diversos tipos de instituciones, tales como coeficientes de liquidez o encajes, canalizaciones obligatorias o regímenes de capitalización diferentes para cada una. En estos casos la rentabilidad de las empresas atiende más al criterio de qué tipo de institución goza del régimen regulatorio más benigno y no a la mayor solidez o menor riesgo de las instituciones. Asimismo, se fomenta la simulación de operaciones, que implican vicios jurídicos.

h] Es frecuente que las interferencias con el mercado estén interrelacionadas; por ejemplo, si el gobierno necesita financiamiento y las tasas de interés están muy elevadas, puede tratar de conseguir dinero más barato por medio del banco central, el que, si se rehusa a ampliar su crédito interno neto, establecerá altos encajes o inversiones obligatorias en títulos gubernamentales con bajo rendimiento. Si estos encajes o inversiones obligatorias representan una proporción importante de los recursos de la banca, ésta tenderá a compensarla cobrándole más a sus clientes. Esto sólo será posible si la banca puede imponer su precio, en este caso, el tipo de interés. Es decir, lo puede hacer si ejerce alguna posición monopólica.

Si existiera una gran competencia en el mercado, los bancos no podrían fijar el interés que cobran a sus clientes y el menor rendimiento de los encajes o inversiones obligatorias incidiría en sus resultados y podría llevarlos a tener pérdidas; en consecuencia, para que los bancos no pierdan en estas situaciones es frecuente que se les otorguen privilegios compensatorios que pueden tomar la forma de limitaciones al grado de competencia del mercado. Estas situaciones se ven reflejadas en los diferenciales entre tasas activas y pasivas.

II. LAS REFORMAS FINANCIERAS

En términos generales, las reformas financieras han tenido como referencia una organización eficiente del mercado. Se ha cuidado que el dinero recupere sus funciones esenciales. En este sentido, se han

logrado adelantos notables al reducirse significativamente los procesos inflacionarios. Por otra parte, identificados los obstáculos más importantes al funcionamiento eficiente del mercado en sí mismo, esto es, las imperfecciones derivadas del insuficiente desarrollo o de la intervención estatal, se han podido formular estrategias adecuadas en cada caso particular. Sin embargo, éstas completan algunas medidas que son comunes a casi todos los casos analizados.

Se ha dado una mayor apertura a los mercados financieros en todos los niveles, haciendo mucho más competitivo el financiamiento de la inversión. Los tres aspectos fundamentales en esta mayor competencia son los siguientes: *a*] se han reducido las barreras, aunque se mantiene en casi todas las legislaciones la discrecionalidad del banco central o la superintendencia de bancos para autorizar el funcionamiento de nuevas empresas; *b*] existe una mayor apertura a la inversión extranjera, tanto para el establecimiento de instituciones de propiedad totalmente foránea, como para su participación en el capital de las nacionales, aunque en algunos casos se conservan limitaciones porcentuales; *c*] se ha avanzado en el desarrollo del mercado de capitales, lo que ha permitido a las empresas obtener recursos de mediano y largo plazos para financiar sus inversiones. Las facilidades para crear fondos de inversión y de retiro e impulsar a compañías aseguradoras han contribuido positivamente en este proceso.

Asimismo, para reducir la segmentación y especialización del mercado se ha facultado a la banca comercial a prestar servicios financieros, que antes sólo podían realizar otras instituciones especializadas. Así, por medio de conglomerados o grupos financieros o como banca universal, se han integrado una serie de servicios que permiten racionalizar la atención a la clientela y obtener economías de escala en la prestación de servicios.

1. Precedentes deseables a las reformas financieras

La mayoría de los programas de reformas financieras exitosas han estado precedidos de progresos sensibles para alcanzar la estabilidad macroeconómica y equilibrar el presupuesto público. Sin embargo, como demostró la crisis chilena de finales del decenio de los setenta e inicios del de los ochenta, los avances en ese sentido por sí solos no impiden el surgimiento de una crisis financiera aguda, con sus consecuentes efectos negativos en la estabilidad económica.

Las lecciones que se desprenden de las crisis financieras de mu-

chos de los países latinoamericanos, entre ellos Argentina, Colombia, Chile y Uruguay, son que el proceso de desregulación y liberación financiera, para que signifique una contribución positiva al desarrollo del mercado financiero, debe estar acompañado de nuevas y muy estrictas regulaciones que se inspiren más en las reglas del juego que pudieran surgir de la libre operación de las fuerzas del mercado y menos en las decisiones discrecionales de la autoridad.

El riesgo y la rentabilidad son fuerzas opuestas en los instrumentos financieros. Hacer estas fuerzas transparentes exige el perfeccionamiento del mercado. De aquí que la información sobre la adecuación de capital de los intermediarios, la calidad de los activos, el grado de concentración del crédito y de los préstamos relacionados, así como sobre la diversificación en la captación de recursos, son elementos que determinan el nivel de riesgo para los usuarios y constituyen indicadores valiosos para hacer una evaluación justa. En el sistema avanzado el propio mercado puede, en forma independiente, proporcionar los criterios para llevarla a cabo. En otros sistemas menos avanzados las reglas del juego las tendrá que establecer y supervisar la autoridad.

Uno de los problemas que enfrentan con mayor frecuencia las autoridades cuando deciden implantar un proceso de liberación financiera es que los mercados no son realmente competitivos y que, por el contrario, la intermediación está altamente concentrada, con unas pocas empresas de carácter oligopólico que prácticamente dominan la totalidad de dicha intermediación.

Esta conformación oligopólica del sistema financiero ha de tomarse muy en cuenta antes de dejar al libre juego del mercado la determinación de la tasa de interés, ya que ello puede ampliar los diferenciales de tasas de interés y, consecuentemente, a que se pase a un punto más ineficiente.

Por tanto, es recomendable que al dejar a la libre determinación del mercado las tasas de interés se tomen algunas medidas para mejorar la competitividad del sistema financiero. Entre las que se recomiendan están la apertura a nuevos participantes en el mercado, sin descuidar el esfuerzo de investigar las credenciales que éstos necesitan, ni para establecer medidas para facilitar su salida. Habría que eliminar, asimismo, los subsidios a las tasas de interés en algunos préstamos y de los créditos selectivos forzosos; homogeneizar o suprimir los encajes a las instituciones financieras; introducir los cambios regulatorios necesarios para minimizar la incidencia de los

créditos malos y buscar que la política monetaria descansa menos en el uso de encajes y limitaciones al crédito y más en operaciones de mercado abierto.

Si no existe un mercado de dinero organizado, la eficacia de las operaciones de mercado abierto será muy limitada. Por tanto, sería conveniente crear las condiciones para que se cuente con el mismo, introduciendo medidas para fortalecer un mercado interbancario, en el que la tasa de interés pueda fluctuar libremente. Asimismo, es importante introducir valores gubernamentales confiables o del banco central que se usan con fines de regulación monetaria, más que con fines de financiamiento al gobierno.

2. Grupos financieros

Los países de América Latina que recientemente han implantado reformas financieras (Argentina, Chile, Colombia, México y Perú) han adoptado el esquema de los grupos financieros para autorizar la prestación de los servicios financieros más diversos. De este modo, un banco comercial puede ofrecer cualquier actividad financiera por medio de las filiales del grupo. Es decir, no se ha permitido que estos servicios los realice directamente el banco.

La preferencia por los grupos financieros sobre la banca universal, en la práctica, se basa principalmente en que de esta forma es posible establecer un vínculo más directo y sencillo entre la naturaleza del riesgo de determinadas operaciones y los requerimientos de capital y formación de reservas, así como del grupo. Los grupos pueden constituir un paso intermedio hacia la banca universal mientras se perfeccionan los sistemas de información y los modelos operativos para relacionar los riesgos de los distintos tipos de operaciones con las reservas o el capital necesarios para cubrirlos.

Los beneficios que se asocian a la adopción del modelo de grupo financiero respecto al sistema de banca universal bajo un mismo techo, son los siguientes:

a) Es más fácil controlar y regular los conflictos de interés, que cuando se presentan servicios financieros de distinta naturaleza en una misma empresa.

b) El conglomerado puede tener costos de capital más bajos porque puede lograr economías de escala en la obtención de recursos financieros y un menor riesgo por tratarse de un grupo que combina negocios no relacionados, atenuando el riesgo de insolvencias de las

filiales, ya que se supone que existe el respaldo financiero del grupo.

c) El "riesgo de contagio" es menor, ya que se puede regular o prohibir que los bancos canalicen una cantidad desproporcionada de sus activos a las actividades de sus filiales o que las subsidien. De esta forma se limita el riesgo que implican las actividades de éstas, permitiéndoles expandir sus actividades hacia nuevas áreas, con lo que aumenta la rentabilidad y competitividad del grupo y limita sus posibles pérdidas.

Para evitar el riesgo de contagio es conveniente que legalmente se especifique que los que forman el grupo no pueden participar, a su vez, en el capital accionario de otros miembros integrantes del mismo conglomerado.

3. Regulación

Las nuevas libertades concedidas a los bancos comerciales los han expuesto a mayores riesgos, por lo que la regularización ha tenido que cambiar, tomándose prudentes medidas preventivas, haciendo más estrictos los estándares en ciertas áreas, tanto en relación con la adecuación del capital como en la supervisión.

4. Supervisión

a) Supervisión de grupos financieros

La supervisión de las instituciones financieras se ha complicado con el surgimiento de los conglomerados, sobre todo por la coordinación que implica entre los diferentes reguladores con responsabilidad sobre una parte del grupo. Asimismo, hay un gran potencial para el surgimiento de problemas de riesgo moral, ya que los conglomerados tienen mezclas de entidades financieras reguladas y no reguladas y muchas veces la matriz o *holding* es una institución financiera no regulada.

En general, entre las medidas que se recomiendan para facilitar la supervisión de los grupos financieros está la de consolidar las entidades del conglomerado para obtener una imagen de todos los riesgos asumidos por el mismo y poder contrastarlo con los recursos propios de que dispone, depurados de dobles contabilizaciones. Así se dispone de información para analizar con mayor exactitud la estabilidad del grupo.

b) Supervisión de filiales extranjeras

Dada la cada vez mayor integración de los sistemas financieros en escala mundial se requiere también, cada vez más de una supervisión consolidada comprensiva y estandarizada. En este sentido, el Comité de Basilea ha propuesto unas normas mínimas para la supervisión de grupos bancarios internacionales y sus establecimientos transfronterizos. Con estas reglas se está tratando de proteger a los depositantes y acreedores de las instituciones financieras, así como asegurar la eficiencia de los sistemas de pagos, por la interrelación cada vez más estrecha de los mercados y el potencial riesgo sistémico asociado con problemas originados dentro de un conglomerado financiero individual, todo lo cual constituye un riesgo para la estabilidad de los mercados financieros de otros países donde tenga operaciones.

III. EL BANCO CENTRAL Y LAS REFORMAS FINANCIERAS

1. *Autonomía del banco central y estabilización*

Los esfuerzos de estabilización y apertura o desregulación en América Latina pueden interpretarse como una reacción al estancamiento e inestabilidad económicos, así como a la baja productividad e ineficiencia de la intermediación financiera.

En la medida en que la política monetaria se utilice para reducir la tasa de crecimiento de la demanda, a través de los medios de pago o de las tasas de interés, habrá una probabilidad muy grande de que también pueda reducir el ritmo de aumento de los precios. Sin embargo, en tanto el aparato productivo sea más ineficiente, más inflexible, el costo económico y social de lograr la estabilidad será mayor, sobre todo cuando se trate de reducir la inflación partiendo de niveles muy elevados, como ha sido el caso de muchos países de América Latina.

Si por razones institucionales, o de otro tipo, algunos precios son relativamente inflexibles a los estímulos de la demanda, que es el conducto por el que la política monetaria ejerce su influencia, ello implica que el esfuerzo contraccionista de la política monetaria tendrá que ser mayor para vencer la resistencia de los precios y, por tanto, podrá significar la generación de niveles cada vez más eleva-

dos de desempleo de factores productivos.

Muchos de los programas de estabilización que al principio tuvieron éxito, al final fracasaron cuando los costos económicos y sociales se hicieron políticamente insostenibles. Actuar con oportunidad para aumentar la eficiencia del sistema puede atenuar dichos costos y aumentar la probabilidad de éxito del programa.

Contar con la voluntad política para combatir la inflación monetaria —que es el instrumento más eficiente para lograrlo— adquiere entonces un rasgo estratégico superior. En consecuencia, el banco central comúnmente encargado de instrumentarla adquiere también preponderancia. Dicho en otras palabras, si la sociedad le otorga una elevada prioridad a la estabilidad de precios y esta responsabilidad se la asigna al banco central es preciso que se le den las facultades para lograrlo.

Ello plantea la necesidad de definir o redefinir los objetivos de la banca central, ya que en muchos casos las leyes orgánicas o los estatutos de estas instituciones le señalaban otros objetivos adicionales, como el de mantener elevados niveles de empleo o procurar un elevado crecimiento. Ha tomado mucho tiempo aceptar que la forma en que la política monetaria influye en el desarrollo económico es procurando un ambiente de estabilidad y confianza en el que los mercados se puedan desarrollar y las señales que emitan fluyan transparentemente para que sirvan de base en la toma de decisiones correctas.

Hoy en día hay consenso respecto a cuál debe ser el objetivo de la política monetaria y éste se ha recogido en casi todos los casos en que se han formulado nuevas leyes orgánicas de los bancos centrales en las que se especifica que es el logro de la estabilidad de los precios, al que deben supeditarse todos los demás. Así sucede en los casos de Chile, Argentina, Uruguay, Colombia, Perú, Venezuela, El Salvador y con la reciente iniciativa enviada al Congreso en México. Esto ocurre también en otros continentes.

Al reconocerse que la causa más frecuente de la expansión monetaria ha sido la incapacidad de los bancos centrales para oponerse a financiar al gobierno, en las nuevas leyes orgánicas se prevé desde la prohibición absoluta de dicha práctica hasta la imposición de límites, generalmente muy estrechos, para hacerlo. En algunos casos se estipula que el banco central podrá adquirir títulos gubernamentales pero sólo con fines de regulación monetaria (operaciones de mercado abierto). Así, el gobierno tendrá que satisfacer sus requerimientos en el mercado, renunciando al financiamiento barato del banco cen-

tral y asumiendo eventualmente las consecuencias impopulares de elevar la tasa de interés.

Aunque menos frecuente, otra causa de expansión monetaria es el crédito al sistema bancario. El temor de una crisis sistémica ha inducido a no pocos institutos centrales a apoyar a los bancos en su carácter de prestamista de última instancia. Ello ha ocurrido aun en casos en que no había un compromiso formal de hacerlo. En Argentina hubo vez en que virtualmente todos los depósitos en los bancos estaban garantizados. Ello y el desorden generalizado por el que atravesó el país propiciaron prácticas crediticias arriesgadas, cuando no fraudulentas, que llevaron a una crisis en la que quebraron muchos bancos. Al tener que hacer efectiva la garantía, el banco central provocó una expansión monetaria de proporciones semejantes a la originada por el déficit del sector público.

Por el motivo anterior, las leyes orgánicas también reducen o limitan las facultades de los bancos centrales para actuar como prestamistas de última instancia. En el caso extremo se encuentra Argentina, en donde se eliminó esta función. En otros países se limita a actuar en casos muy específicos. Por su parte, las garantías a los depositantes también se limitan y, en general, se reducen a ciertos niveles mínimos de depósitos. Se ha previsto el establecimiento de fondos de contingencia para, habido el caso, hacer efectivas dichas garantías. Estos fondos se integran con aportaciones de los bancos que son proporcionales a su tamaño.

Es claro que para alcanzar su propósito, la política monetaria no debe estar supeditada a otros objetivos de política económica; debe ser independiente y ello incluye la administración del banco central; esto es, debe concedérsele una autonomía institucional que evite interferencias propiciadas por el anhelo de lograr objetivos en otras áreas de la política económica. Andrés Bianchi (1992) define dicha autonomía, en su forma más escueta y esencial, como el cumplimiento de un requisito básico: "Que en el ejercicio de sus funciones el banco no reciba ni deba obedecer instrucciones del Poder Ejecutivo o del Congreso."

2. Fondos de apoyo preventivos y fondos de garantía a los depositantes

En muchos países los bancos debieron, durante largos periodos, mantener su crédito voluntario muy restringido debido a la vigencia de topes o elevados encajes medios y marginales. Si bien esto afectó su

eficiencia y, en ocasiones, su rentabilidad, en cambio su riesgo crediticio fue relativamente bajo ya que sus deudores resultaban ser el gobierno o el banco central.

Al reducirse o eliminarse los encajes, como fue el caso de México, la capacidad de otorgar crédito voluntariamente aumentó en forma muy importante. Esta situación se vio reforzada por las menores necesidades financieras de los gobiernos, que hicieron relativamente menos atractivos los títulos públicos, y por el mejoramiento de las condiciones de estabilidad que favoreció el proceso de "reintermediación financiera". Todo eso contribuyó a la expansión sin precedentes del crédito voluntario, principalmente al sector privado, tanto de consumo como para otros propósitos.

Esta circunstancia ha propiciado que la apreciación sobre el riesgo individual o sistémico tanto de los inversionistas y depositantes como de las autoridades haya cambiado y se considere más elevado que antes. Para enfrentar esta situación se ha promovido una serie de medidas, destacando su carácter preventivo y así se ha avanzado en la aplicación de criterios más objetivos y rigurosos para evaluar la cartera de las instituciones; se ha establecido la creación de reservas adecuadas a los niveles de riesgo crediticio estimados; se han establecido niveles de capitalización en relación con los activos sujetos a riesgo, aceptando las recomendaciones del Comité de Basilea y se ha fomentado la difusión de información para que los depositantes puedan hacer una evaluación correcta de los riesgos al confiar sus recursos a los bancos. También se ha apoyado la creación de empresas valuadoras de riesgo, tanto de emisiones en particular como de las instituciones emisoras. Éstos son aspectos integrales de la supervisión preventiva que descansa en información uniforme, confiable y oportuna y que procura limitar al mínimo indispensable la función de prestamista de última instancia del banco central.

La supervisión preventiva, como se ha entendido en las reformas financieras que se han llevado a cabo en América Latina, tiene la definida orientación de apoyar o fortalecer mecanismos inspirados en las reglas de operación del mercado, en los que, por no existir las condiciones o la infraestructura indispensables para la operación libre del mercado, se ha optado, cada vez con más frecuencia, por aplicar modelos de regulación que simulen los mecanismos de mercado.

La intención del banco central de limitar su función de prestamista de última instancia y el reforzamiento de la supervisión preventi-

va parecería dar más participación a las reglas del mercado en la organización del mercado financiero; sin embargo, la supervisión preventiva para lograr buenos resultados reclama contar con respaldo financiero para apoyar a las instituciones que pudieran caer en problemas.

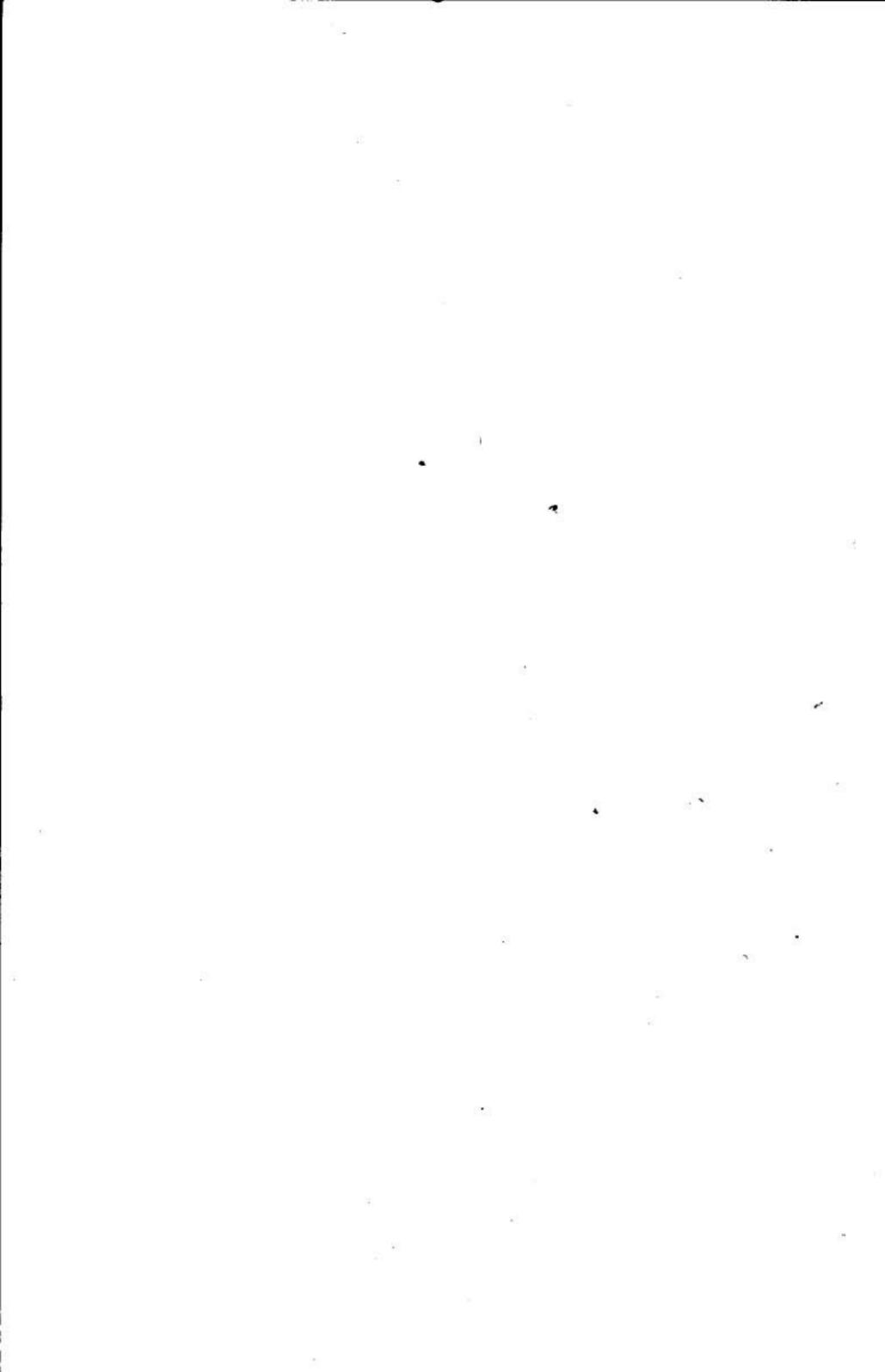
Conscientes del riesgo *sistémico*, instituciones y autoridades en algunos casos se han organizado para crear fondos preventivos que contribuyan al saneamiento de las instituciones que han caído en problemas y evitar que otras se contagien. Dichos fondos se han integrado con aportaciones de autoridades e instituciones o sólo con las de estas últimas. En la medida en que el apoyo a las instituciones con problemas se limita a las aportaciones, por la imposibilidad de construir un fondo que garantizara a todos los depositantes el reembolso de sus inversiones, o siquiera a todos los depositantes de un banco importante, existe incertidumbre entre los mismos respecto al riesgo que presenta cada institución en particular. Ello inducirá a los depositantes a evaluar el rendimiento posible frente al riesgo que están incurriendo y a discriminar, de acuerdo con sus preferencias. En esta forma los bancos procurarán disminuir sus riesgos y captar más barato. Estas conductas ayudan a formar un mercado eficiente. Si se mira así, los fondos preventivos no entran en conflicto con la eficiencia del mercado, lo que sucede cuando existe la apreciación de que los fondos disponibles para el apoyo de los bancos es ilimitado. En otras palabras, que el gobierno o el banco central garantizan, en última instancia, el reembolso de los depósitos.

Otro aspecto, en ocasiones no claramente separado del anterior, es la garantía que se otorga a los pequeños depositantes imposibilitados de hacer un juicio sobre el riesgo de no poder recuperar sus inversiones. El apoyo en este caso no se dirige a las instituciones, sino a los depositantes. Por otra parte, no se trata de un instrumento preventivo sino correctivo. Una vez ocurrido el siniestro, el banco no puede devolver la totalidad de los depósitos, el depositante reclama y obtiene la devolución de sus inversiones y productos. Para atender esta eventualidad se puede constituir un fondo de la misma manera como se integra el fondo de previsión, al que se aplican las mismas consideraciones que con respecto a éste. Al ser limitadas, pues con ellas se trata de evitar las distorsiones en la organización del mercado, dichas garantías se han otorgado sólo a los muy pequeños depositantes que por su condición no pueden hacerse un juicio objetivo del riesgo en que están incurriendo. Aún más, en algunas ocasiones

se ha sugerido que incluso a estos depositantes no se les garantice la totalidad de sus depósitos, sino sólo una porción de ellos.

En el transcurso de este seminario los muy distinguidos ponentes invitados presentarán trabajos en los que se hace énfasis en casos particulares y en los que se examinarán exhaustivamente muchos de los conceptos que aquí sólo hemos enunciado. Estas reflexiones han pretendido destacar los elementos más relevantes que se han presentado con mayor frecuencia en nuestras experiencias, las cuales se verán enriquecidas con tales contribuciones.

III. La banca de desarrollo y el TLC



LA BANCA DE DESARROLLO Y EL DESARROLLO DE LA BANCA: LOS RETOS PARA EL SIGLO XXI

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

I. INTRODUCCIÓN

Felicito muy cordialmente al Instituto de Investigaciones Económicas y a la Facultad de Economía por promover la realización de este Seminario sobre *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, que como muchos temas en economía tiene elementos marcadamente polémicos. Algunos economistas hubieran querido que la banca de desarrollo (BD) no llegara ni a los inicios del nuevo siglo, sino que, como uno de los instrumentos más criticados de la intervención del Estado en la economía, fuera una de las víctimas de la liberalización financiera, del cabal imperio del mercado y de la apertura económica hacia el exterior. Sin embargo, hay otros que consideran que la banca de desarrollo pudiera sobrevivir, como un mal necesario, de transición, si se la sujeta a cambios y reformulaciones. Finalmente, los que estamos convencidos de que ésta tendrá un renacimiento, modernizada y fortalecida, adecuada a los nuevos tiempos. Este renacimiento se dará porque están presentes las mismas causas fundamentales que le dieron origen.

Este instrumento valioso desafortunadamente se ha convertido en asunto de religión económica, de dogma. La escuela anglosajona liberal, que rechaza toda fórmula de intervención o discrecionalidad, que favorece el imperio del mercado y la libre empresa, que está en contra del concepto mismo de política industrial y para la que la mejor política industrial es la que no existe, está en contra de la ban-

ca de desarrollo. Por otra parte, quienes estamos a favor de un moderno y prudente activismo del Estado, que pensamos que el mercado requiere algo de mano negra, de guía, que favorecemos una reformulación de la política industrial, consideramos en forma congruente que la banca de desarrollo desempeña un papel importante en la política de desarrollo. En este campo está la escuela oriental japonesa o coreana de capitalismo guiado y la tradición europea latina de Francia y España. ¡Estamos hablando de las economías mejor administradas!

En este tema, la historia y la experiencia tienen un destacado papel que desempeñar. En esta presentación me voy a referir brevemente a la evolución histórica de la banca de desarrollo, a sus crisis, a las críticas que se le han dirigido, a las reformas que se le han hecho y, finalmente, a su futura evolución.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

México ha desempeñado, diríamos con orgullo, un papel absolutamente pionero e innovador en materia de banca de desarrollo en buena parte del periodo posrevolucionario. Es una de sus contribuciones originales a la experiencia del desarrollo. En ello se inspiró un historiador económico estadounidense, que al comentar la experiencia de México, al hablar de “los banqueros como revolucionarios” —epíteto que no es usual—, se refería justamente a los banqueros de desarrollo.

A mi modo de ver, la banca de desarrollo en su época de “auge” tiene tres etapas claves:

a) Una primera es la creación de los bancos de desarrollo como tales, que se inicia a finales de los años veinte, una de las épocas más creativas en cuanto a la formación de instituciones del país, durante los años de Calles. Entonces se establecen el Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Crédito Ejidal y, poco después, el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas. Se aprecia que agricultura e infraestructura son los primeros objetivos del Estado activista. Esta concepción debería reincorporarse en forma integral a la etapa presente del Estado reformado. Poco más tarde se crean el Banco de Desarrollo Industrial, Nacional Financiera —muy dentro del esquema de la *Financial Reconstruction Corporation* del *New Deal* de Roosevelt— y el Banco Nacional de Comercio Exterior. Estas ins-

tuciones tendrían un papel muy importante en apoyo de las estrategias mexicanas de corte keynesiano, de inversión pública y de apoyo crediticio preferencial para impulsar sectores prioritarios para la economía.

b] En una segunda fase que se inicia a finales de los años cuarenta y, sobre todo, en los cincuenta, se desarrolló un segundo instrumento también muy importante, que es la política selectiva del crédito —mediante el uso del encaje bancario marginal—, el principal mecanismo de política monetaria de esa época, que establece que parte de los incrementos en la captación deberían asignarse a ciertos sectores de la actividad económica, inicialmente la agricultura, después la pequeña y mediana industrias, la exportación, la vivienda y el turismo.

Esta política selectiva se ve complementada con otro invento, los fondos de fomento que amparados en la figura del fideicomiso asignan recursos a fines específicos. Aquí la modalidad interesante es que estos fondos redescuentan recursos de la banca comercial pero aplicando técnicas de crédito supervisado y asistencia técnica. Ello permitiría demostrar a los bancos comerciales que los agricultores con técnicas adecuadas son sujetos de crédito rentables y no de riesgo anormal. Es decir, los fondos de fomento enseñaron a los bancos comerciales a prestar a la agricultura.

c] En una tercera etapa, muy vinculada con el desarrollo de los fideicomisos de fomento, se da la expansión de los bancos multilaterales internacionales o regionales de desarrollo, que se convierten en fuente importante del fondo en dólares de los bancos de fomento nacionales. En efecto, el Banco Mundial se crea en 1946 y posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo en 1960. Estas instituciones multilaterales financiaron con diferentes modalidades proyectos de desarrollo, usando a sus contrapartes nacionales como sus agentes financieros. En una etapa promovieron la creación de bancos de desarrollo y fondos en aquellos países que todavía no contaban con este instrumento.

Estas tres etapas integran lo que llamaríamos la época de oro de la banca de desarrollo. En el periodo que va de 1940 a 1970 estas instituciones participan de manera fundamental, movilizandoo, captando recursos de ahorro interno, obteniendo fondos bancarios por medio del encaje legal, que antes solamente iban a actividades comerciales; recursos externos provenientes de los organismos y mercados internacionales, ya que son las primeras instituciones que abren brecha, logrando hacer las primeras emisiones de bonos en esos

mercados. Son las instituciones que desarrollan grandes y complejos proyectos de infraestructura en irrigación, carreteras, ferrocarriles, puertos, etc. Son las que establecen programas sectoriales de apoyo a las pequeñas y medianas industrias o a la vivienda; son las que forman personal capaz de evaluar créditos y proyectos, cuando la banca comercial no sabía cómo hacerlo.

III. LA CRISIS DE LA BANCA DE DESARROLLO

En México, en 1973, se inicia la crisis de la banca de desarrollo. La economía mundial entraría en crisis en esa misma época. Sus críticos han dicho que aquélla entró en problemas porque operó con criterios políticos, no le dio la suficiente importancia a la rentabilidad económica, no cuidó sus costos operativos, distorsionó la asignación de recursos y subsidió en demasía.

Considero que muchas de estas críticas son injustas en el siguiente sentido: en primer lugar, a la banca de desarrollo le fue tan bien o tan mal como al conjunto de las instituciones nacionales. Los problemas que experimentó fueron en lo fundamental un efecto evidente de los cambios adversos operados en el entorno macroeconómico más que una falla estructural de las instituciones mismas. En segundo lugar, agregaría que parte del problema fue que el propio éxito que había logrado en la década anterior, ocasionó que en algunos casos se diera una proliferación del instrumento —fue el caso de los fideicomisos—, como si éste fuera el que mágicamente resolvía los problemas y no el uso que se le daba. Como el crédito preferencial había sido exitoso se segmentó muchísimo; estaba por ejemplo el caso de los créditos a los sectores pesquero y agropecuario, en los que se tenía una infinidad de tasas de interés, según el tipo de actividad de que se trataba. Se cayó en lo que yo llamaría la “cajonitis” en la asignación sectorial del crédito. Es decir, se abusó del instrumento, se le distorsionó.

A mi juicio, la crisis de la banca de desarrollo se basa en cuatro factores fundamentales del entorno:

a) Un primer aspecto es el de las devaluaciones. Al contraer las instituciones deuda en dólares y, en algunos casos, no en todos, canalizar créditos en pesos, como se había asumido el riesgo cambiario con la confianza derivada de la época de la estabilidad, se sufrieron serios quebrantos.

b] La política de tasas de interés también se había orientado a un entorno de relativa estabilidad y los subsidios eran moderados. Cuando la inflación pasó de uno a tres dígitos y, en algunos casos, las tasas de interés de los créditos otorgados no se ajustaron porque existían ya compromisos pactados, surgió otra enorme fuente de desequilibrio. Hay que recordar que en la época de oro los subsidios fueron siempre muy modestos. Es hasta los años setenta cuando el entorno mencionado produce fuertes desquiciamientos.

c] El efecto fiscal de la banca de desarrollo había sido en general limitado. Las transferencias fiscales no alcanzaban proporciones extraordinarias y tampoco el déficit por intermediación financiera. Ello es cierto, aun cuando el déficit fiscal alcanzó proporciones de 20% del PIB. Pero, desde luego, los subsidios aumentaron por las razones comentadas. El efecto de la garantía cambiaria afectó a la banca y al gobierno. Finalmente, algunas empresas públicas presentaban fuertes desequilibrios, a las que la banca de desarrollo apoyó en forma parafiscal, cuando el déficit se debía haber transparentado en las cuentas del presupuesto del sector público.

d] En este entorno de desequilibrio financiero, es obvio que buenos clientes se convirtieron en malos y la cartera vencida aumentó.

En suma, fue el entorno macroeconómico, de devaluaciones, garantías cambiarias, tasas activas fijas, con tasas pasivas al alza, de subsidios magnificados por la inflación, de descapitalización por los efectos anteriores, de empresas públicas y privadas en deterioro, lo que afectó a un instrumento que había funcionado bien y al que en parte se le convirtió en "chivo expiatorio".

IV. LA EVOLUCIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL ENTORNO DE LAS NUEVAS REFORMAS ECONÓMICAS

La reforma económica en México y en América Latina se impuso como prerrequisitos buscar el equilibrio en las finanzas públicas, aproximarse a situaciones de estabilidad de precios, corregir los desequilibrios del sector externo y avanzar en la apertura comercial. Logrado esto, se inician los procesos de desregulación financiera. La secuencia y oportunidad de las reformas es fundamental. Cuando no se cuidaron las etapas, como ocurrió en algunos países del Cono Sur de América Latina, sucedió lo que el brillante economista Díaz Alejandro llamó: "¡adiós represión financiera, hola *crac* financiero!" En México se tuvo éxito.

Dentro del esquema de reformas económicas planteadas, hay una importante escuela del pensamiento que proponía que dentro de la liberalización financiera, la BD prácticamente debería desaparecer. Era un instrumento que correspondía a una etapa de un excesivo dirigismo estatal y propiciaba una asignación ineficiente de recursos escasos. Era la ventanilla para uno de los principales pecados económicos: el subsidio, que representaba asignar recursos a actividades no prioritarias o no rentables en forma distorsionada. La supuesta "debilidad congénita" de los banqueros de desarrollo propiciaba Carteras morosas. Por todo ello, debía suprimirse el instrumento.

Sin embargo, los economistas encontramos igualmente argumentos para defender cualquier tesis o institución. En este caso, hubo otro grupo que argumentó que podría justificarse la banca de desarrollo en condiciones controladas, debido a las imperfecciones del mercado, por las limitaciones de información, porque siempre existen externalidades, por la necesidad de conciliar las diferencias que se dan entre la rentabilidad económica y la rentabilidad social y, de manera particular, porque hay sectores de alto riesgo o de muy bajos ingresos a donde no llega la banca comercial. En general se argumentó que el Estado requiere de algún instrumento para influir en las conductas del mercado o porque necesita de algún vehículo para otorgar crédito concesional.

En México el asunto cobra modalidades especiales ya que se tiene una BD nacional y también una banca comercial nacionalizada en 1982. Sin embargo, creo que en el periodo de 1982 a 1988 prevalece un enfoque bastante pragmático y no dogmático. Se considera que dentro de las reformas de ese periodo, la BD podría desempeñar un útil papel en la recuperación económica del país y ser un agente importante del cambio estructural que la economía requería. De hecho, contribuyó al saneamiento de las empresas públicas y a la reconstrucción de la ciudad de México después del terremoto de 1985. Se necesitaba introducir una serie de reformas en lo que no funcionaba bien, en donde el modelo se había distorsionado.

En términos generales se adoptaron medidas similares a las que se tomaron en relación con todas las empresas del sector público: se liquidaron muchos fideicomisos inútiles, se consolidaron algunas instituciones, como por ejemplo la integración del Fomex al Bancomext y de los fideicomisos industriales a Nafin; se introdujeron mecanismos de racionalización reduciendo personal y sucursales; se racionalizaron los subsidios, prácticamente eliminándolos, de tal

suerte que las instituciones tuvieran rentabilidad económica y operativa. Se pensó en que la banca de desarrollo podría operar principalmente en el segundo piso para que hubiera una adecuada complementariedad con la banca comercial.

La liberalización financiera se intensifica durante la administración del presidente Salinas y cuando la banca comercial se privatiza. Dentro de las medidas correspondientes, se elimina el encaje legal y el coeficiente de liquidez y, con ello, la política selectiva de crédito, incluyendo los cajones de orientación sectorial. Se toman decisiones para eliminar las transferencias fiscales y reducir el déficit por intermediación financiera y se refuerza la tendencia de hacer a los bancos de desarrollo instituciones altamente rentables. Se les quita la función parafiscal de apoyar el déficit de empresas públicas. Los bancos tienen utilidades muy altas derivadas, por una parte, del enorme margen entre obtener fondeo en dólares y otorgar créditos en pesos o en dólares más caros y, por otra, debido al efecto de reducir sus gastos operativos, al operar en el segundo piso y hacer que el riesgo crediticio sea para la banca del primer piso. Así, los bancos de desarrollo obtienen una gran solidez financiera, tal es el caso de Nafin, Bancomext y Banobras; Banrural tiene aún problemas especiales, derivados de la gran cartera agropecuaria vencida, pero ha avanzado mucho en su cambio estructural. Los fideicomisos que subsisten, son principalmente los del Banco de México, el de agricultura (Fira) y el de vivienda (Fovi); también tienen una posición financiera sólida y deberán separarse del instituto central, conforme a su nueva Ley.

A continuación veremos los cambios más relevantes que han ocurrido y que sucederán, examinando las principales actividades de la banca de desarrollo.

Captación

Desde luego hay cambios en la estructura y las fuentes de captación. El fondeo de las instituciones de fomento será cada vez más del mercado propiamente de capitales. En el mercado interno se inició la colocación de bonos indizados de largo plazo y aceptaciones. En el mercado externo, los bancos de desarrollo son los grandes beneficiados por la conclusión del proceso de renegociación de la deuda y obtienen cantidades importantes con la reapertura de los mercados para México, explotando toda la gama de instrumentos, como el papel comercial y sobre todo bonos emitidos en los diversos centros

financieros; si antes eran los yankees, los samurais, ahora son también los dragones y otros nombres exóticos. Se utilizan recursos de los eximbanks y desde luego también se continúa obteniendo créditos de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID. Por otra parte, la BD ha perdido cada vez más la exclusividad del acceso a los recursos externos ante los bancos y grandes empresas privadas, lo que representa también un cambio importante. Han aumentado las recuperaciones de los créditos. La siguiente etapa, todavía incompleta, será cuando la BD pueda acudir a fondos institucionales de largo plazo del tipo que puede proveer el Sistema de Ahorro para el Retiro, los fondos de pensiones y las compañías de seguros.

Canalización

En materia de canalización, igualmente se han producido cambios. En primer lugar, la BD encuentra su fortaleza, dado todavía el carácter de corto plazo de la captación y el crédito bancario en México, en la ventaja que tiene de poder otorgar recursos de largo plazo a las empresas. Ya comentamos que tiende a operar en el segundo piso. Se le asigna crecientemente la tarea de otorgar crédito a las empresas y sectores que la banca comercial no apoya en forma adecuada y, en este sentido, ha cobrado un especial dinamismo el crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas.

La BD ha desempeñado un papel muy importante en promover otras instancias intermedias de crédito, como las uniones de crédito, las nuevas sociedades de ahorro y préstamo y los intermediarios financieros no bancarios, como las arrendadoras. Sin embargo, aquí en lo que se refiere al financiamiento a las uniones de crédito, pueden presentarse situaciones de riesgo por su gran proliferación y la todavía insuficiente tecnificación de estas instituciones.

Las nuevas funciones

La banca de desarrollo también está incursionando en nuevas funciones. Tiene un gran campo de actuación en lo que podríamos llamar funciones de banca de inversión. Aquí hay un vacío importante que llenar en el otorgamiento de capital de riesgo. Las sociedades de inversión de capital de riesgo (Sincas), no han tenido el éxito que de ellas se esperaba, en parte por razones fiscales y por su limitada capacidad para evaluar proyectos. La banca de fomento también ha

demostrado su eficacia como instrumento capaz de intervenir en los mercados bursátil y cambiario para darles mayor estabilidad y evitar comportamientos erráticos. Tiene un papel importante en la promoción de la inversión extranjera y en el establecimiento de asociaciones estratégicas con inversionistas extranjeros.

V. LOS CAMBIOS DE ENFOQUE DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Los cambios de actitud hacia la banca de fomento y las modificaciones de política, también se han producido en los organismos internacionales.

Un experto del tema financiamiento y desarrollo, Maxwell Fry, dice:

El enfoque de las políticas del Banco Mundial sobre cuestiones vinculadas con el sector financiero ha cambiado dramáticamente en las últimas décadas. Como promotor de los bancos de desarrollo, a partir de los años cincuenta, favorecía el establecimiento de instituciones de financiamiento al desarrollo especializadas, para hacer frente a las necesidades de crédito no satisfechas por los bancos comerciales. En 1985 esta tendencia cambió y favoreció más la dependencia en factores de mercado.

Efectivamente, los organismos internacionales al principio favorecían el financiamiento de grandes proyectos; en la década de la crisis se orientaron más bien a financiar programas sectoriales como la pequeña y mediana industrias y, eventualmente, a programas de cambio estructural. Vale la pena subrayar que en los años más difíciles de la crisis, parte importante del financiamiento externo que se dio a México fue justamente en apoyo de programas sectoriales de cambio estructural, como el fomento de las exportaciones, los cambios en el sector agrícola, las reformas en el sector financiero, la reconversión industrial. Ahora se propone que se atienda al financiamiento de los pobres, la absorción institucional de los sectores informales, rescatándolos del agio.

Es de destacar y, cito nuevamente a Fry, "cómo el asesoramiento de política sobre aspectos financieros del desarrollo económico han sido influidos por las modas y caprichos intelectuales. Impresiona la facilidad con que los consejeros de política de los organismos abrazan la última idea académica".

Puede contarse como anécdota que, en una reunión del directorio ejecutivo del Banco Mundial en que presentó un documento el personal técnico de esa institución, particularmente crítico de las instituciones de fomento del desarrollo de nuestros países, el director por México comentó: entonces ¿qué estamos nosotros haciendo aquí, puesto que el Banco Mundial es un banco de desarrollo?

VI. COMENTARIO SOBRE EL FUTURO DE LA BANCA DE DESARROLLO

Finalmente, presentaré algunas reflexiones sobre el futuro de la banca de desarrollo.

1. Un primer comentario es que sus perspectivas tienen que ver con la actitud que se tome en materia de política industrial. Aquí está cambiando la tendencia, frente a los que insisten que la mejor política industrial es la que no existe; vemos que incluso los estadounidenses están pugnando por una política industrial.

La BD puede cumplir un papel importante en las tareas que *como mínimo* se le asignan a la política industrial, como son el apoyo al desarrollo tecnológico, la capacitación de los trabajadores y de los empresarios, la asistencia técnica, el apoyo a las reconversiones industriales o a las relocalizaciones de empresas y de mano de obra y apoyos que minimizan los costos del ajuste. En lo personal creo que sus funciones pueden ser mucho más amplias.

2. Al hablar de la política industrial también debemos hablar de la nueva política agropecuaria y de la nueva política social.

Avanzar en las reformas del artículo 27 constitucional requerirá de muchos recursos de la banca de desarrollo. En el campo de la política social, cabe la pregunta de si conviene darle un cauce institucional más duradero a algunos de los actuales programas y si parte de los recursos de Solidaridad podrían canalizarse mejor por un banco de desarrollo. El financiamiento a la vivienda continuará teniendo una alta prioridad y la banca y los fondos de desarrollo cuentan aquí con gran experiencia. Podría considerarse integrar los esfuerzos dispersos en un solo banco de la vivienda.

3. A veces me parece que vivimos un mundo al revés. El sector privado está efectuando inversiones en proyectos de infraestructura como carreteras, que se enfrentan a crecientes problemas, y deja de hacer tareas propias como realizar inversión productiva en sus em-

presas. Quizá debiéramos revertir a una situación original, en la que el Estado reasuma la tarea fundamental de financiar estas actividades de infraestructura vía el presupuesto y también vía la banca de desarrollo. Aquí Banobras puede desempeñar un papel muy importante, promoviendo además aspectos de descentralización de la actividad económica.

4. Vale la pena considerar si además de los nuevos campos también debe retomar algunas de las funciones que antiguamente realizaba. La capacidad de hacer análisis sectoriales en profundidad; la realización de programas sectoriales; la capacidad de evaluar y armar el financiamiento de grandes proyectos, mediante avanzada ingeniería financiera, son actividades que la banca comercial no está, necesariamente, capacitada para desempeñar.

5. Se han cuestionado las políticas de crédito dirigido. Pero en realidad éstas desempeñaron un papel relevante en la reindustrialización de Europa y del Oriente. México, en alguna medida, va a vivir un periodo de reindustrialización. La experiencia de la banca de desarrollo en los actualmente tan de moda países orientales, ha sido muy importante y demuestra el éxito que estos mecanismos han tenido. Cito a un experto en esta experiencia:

...La expansión industrial depende del ahorro y la inversión. Ambos están en conflicto sobre la tasa ideal alta para el ahorro, baja para la inversión. En Corea el conflicto se resolvió mediante el subsidio. Durante la mayor parte de los 25 años de expansión industrial en Corea, el crédito de largo plazo fue asignado a tasas preferenciales a empresas para estimular industrias específicas. El crecimiento fue más rápido en Corea (que en América Latina), no porque los mercados operaran más abiertamente, sino porque el proceso de subsidización fue "cualitativamente" superior...¹

Creo que la banca de desarrollo deberá otorgar este tipo de "apoyo", el del plazo, a una tasa relativamente preferencial.

6. En favor del renacimiento de la BD tenemos nuevas experiencias. Se creó el Banco de Reconstrucción Europeo, para atender los problemas de Europa Oriental; se ha formado el Banco de Desarrollo en Estados Unidos para atender los problemas del TLC, incluyendo de manera especial los ecológicos. En España se consolida un gran

¹ Alice Amsden [1989], *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 144-145.

banco público de desarrollo: la Corporación Bancaria de España.

7. En el TLC se logró respetar el ámbito propio de la banca de desarrollo.

8. Para ordenar las ideas, esta banca puede hacer de manera general en escala nacional lo que el Banco Mundial realiza dentro de su grupo en cuatro campos principales: *a*] financiamiento a programas sectoriales en segundo piso; *b*] financiamiento de grandes proyectos; *c*] inversión de capital de riesgo (como el Banco Mundial lo hace por medio de la Corporación Financiera Internacional), y *d*] financiamiento a las zonas y grupos de más bajos ingresos con crédito preferencial (como el Banco Mundial lo hace vía la Asociación Internacional de Fomento).

En conclusión y, principalmente, muchas de las causas que inicialmente hicieron necesaria la creación de la banca de desarrollo en los años veinte siguen siendo válidas.

1. Atender sectores que la banca comercial no está apoyando e incluso, se ha retraído. Es nuevamente necesario atacar el rezago del sector agrícola; redoblar el impulso a la vivienda de interés social; librar el ataque contra la pobreza; rescatar del agio y dar cauce institucional a la economía informal; corregir las disparidades sociales.

2. Retomar tasas mínimas de crecimiento, con menos obsesión por la estabilidad de precios a 5% y sustituirla por una nueva fijación, la del crecimiento de 5 por ciento.

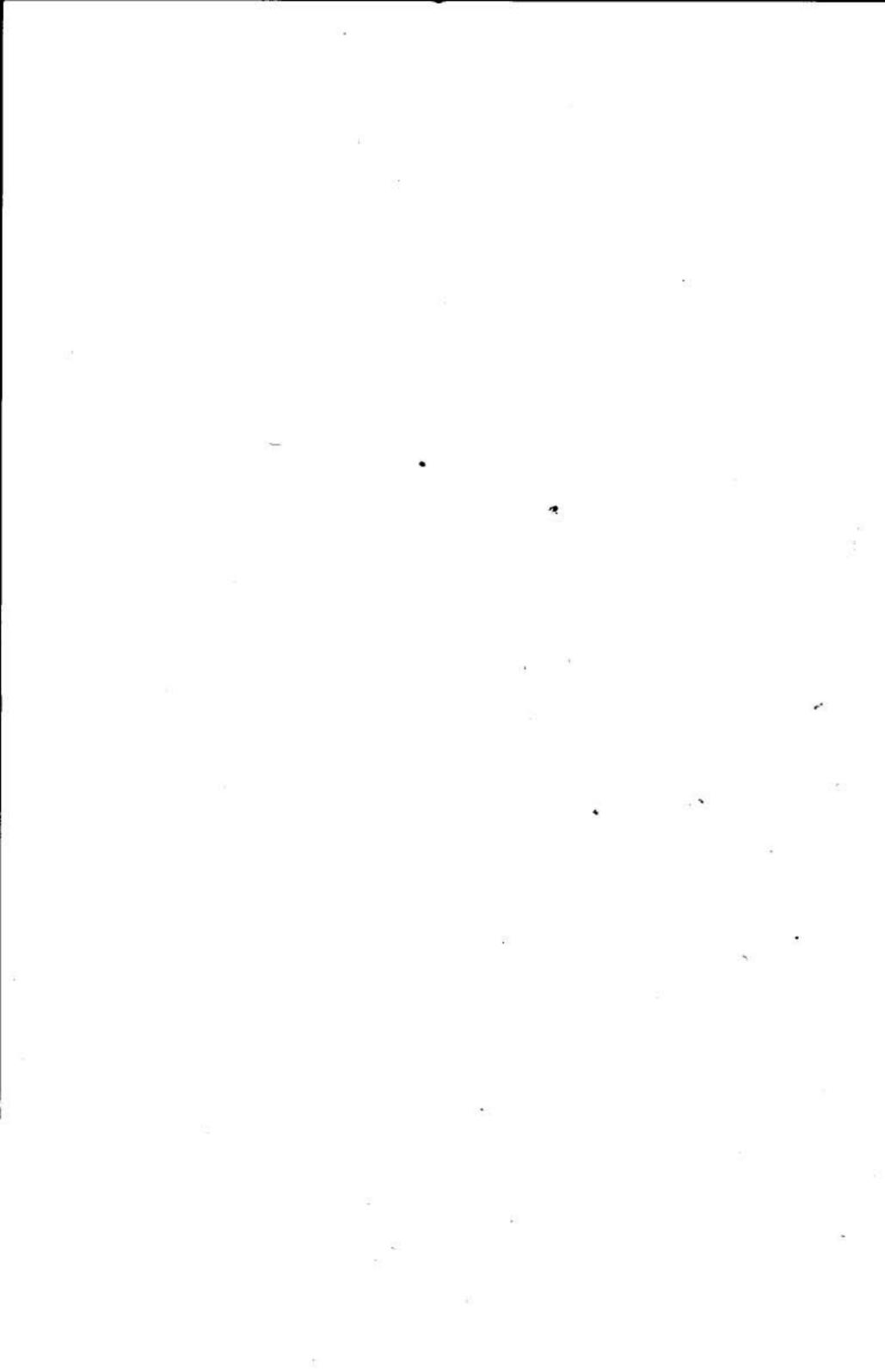
3. Se requiere auténticamente reindustrializar al país. No hay expansión de la capacidad productiva. El sector privado no ha demostrado su capacidad para encabezar la recuperación; hay que aumentar la inversión pública.

4. Cobra nueva importancia el desarrollo regional. Se requieren muchos planes Chiapas que sean eficaces.

5. Antes, la balanza de pagos creaba muchos problemas, cuando creíamos a 5%; ahora los crea creciendo 1%. Hay que fomentar exportaciones y nuevamente retomar el concepto de sustitución eficiente de importaciones, de desarrollo del mercado interno.

6. Actuar para combatir la recesión y moderar las evidentes tensiones financieras que el país está sufriendo, apoyando, como se ha hecho, carteras vencidas rescatables y mitigar para algunos sectores los grandes vaivenes en las tasas de interés. Es decir, el viejo concepto de la política anticíclica y compensatoria. Paradójicamente se reduce la cartera vencida de la banca de desarrollo y aumenta la de la comercial.

En todos estos puntos, la BD, si se la deja, tiene un papel vital que cumplir. En suma, debemos retomar la senda del desarrollo. La banca de desarrollo y la modernización del país caminaron de la mano: hay que iniciar también esa provechosa alianza, pero acelerando el paso.



PAPEL ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA ABIERTA

SERGIO FADL KURI

Los cambios ocurridos durante los últimos años en los mercados financieros internacionales, así como las tendencias globalizadoras de la economía mundial y la creciente participación de México en ella, son los factores determinantes del entorno en el que se desempeña el sector financiero del país y del papel que la banca de desarrollo debe tener en este nuevo entorno económico.

Desde el decenio de los ochenta la industria financiera mundial ha experimentado cambios trascendentales. En la vanguardia de estos cambios destaca la revolución tecnológica que, a su vez, favoreció la globalización de los mercados y, de este modo, aceleró la desregulación de los sistemas financieros, propiciando la universalización de los servicios.

La globalización financiera se expandió rápidamente por la creciente interdependencia de las economías nacionales y el proceso cada vez más común de integración económica, dando lugar a una mayor competencia en la oferta de productos y servicios. En los mercados financieros esto se reflejó en la aparición de una variedad de productos y servicios ofrecidos indistintamente por todo tipo de intermediarios, que llevó al concepto de banca universal.

En el ámbito interno también se han presentado cambios de gran importancia que configuran un sector financiero más preparado frente a la apertura de la economía mexicana al exterior, para que se consolide como una herramienta eficiente que promueva el desarrollo

económico nacional. Entre esos cambios sobresalen la desregulación del sector iniciada en 1989; la privatización de los bancos y la autorización de nuevos grupos financieros.

A continuación expondré el papel que la banca de desarrollo debe desempeñar en el entorno de la apertura comercial y financiera, con el fin de promover el crecimiento y la consolidación de una planta productiva eficiente y con claras ventajas competitivas en escala internacional. En particular, describiré las actividades que el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) realiza, con el propósito de contribuir a ese fin y, concluiré, con el ejemplo de un banco de desarrollo que cumplirá un papel preponderante en el impulso del comercio exterior de México.

En el decenio pasado la actividad de los bancos comerciales se enfocaba casi exclusivamente a la captación de recursos, que se canalizaban prácticamente en su totalidad al financiamiento del déficit del sector público y a actividades consideradas prioritarias —las que se conocen como “cajones” selectivos de crédito— recibiendo una atractiva remuneración.

Con las medidas desregulatorias, entre las que destaca la libertad para que los bancos puedan fijar sus tasas de interés activas; la fuerte reducción del encaje legal y la exención de canalizar recursos a ciertas actividades, aunados al saneamiento de las finanzas públicas, la disponibilidad de fondos prestables en poder de los bancos aumentó de manera significativa, de modo que éstos se vieron forzados a recobrar la habilidad para otorgar crédito.

La actividad crediticia de los bancos comerciales se ha enfocado a la obtención de márgenes financieros traducibles en una alta rentabilidad respecto al capital pagado por su adquisición, orientados a actividades de bajo riesgo y corto plazo. Este fenómeno de aversión al riesgo se ha acentuado debido a las recientes experiencias de cartera vencida, resultantes de comportamientos bancarios imprudentes y de la disminución de la actividad económica.

En la actualidad, el sistema financiero mexicano se caracteriza por su elevada concentración, por la persistencia de altos márgenes y estructuras muy costosas, que han constituido un obstáculo para alcanzar mayores niveles de crecimiento del ahorro interno y de la inversión. Igualmente, la banca privada continúa evaluando los criterios con un enfoque de alta rentabilidad, bajo riesgo y corto plazo, dando lugar a una gran concentración de créditos en pocas actividades y empresas, lo que merma el crecimiento productivo. Ello se

contrapone a la necesidad económica y social de mantener e incrementar la competitividad de la industria nacional y también a la de integrar la planta productiva con el fin de que siga participando en los mercados internacionales de bienes y servicios.

El reto para los bancos comerciales consiste en contribuir a ampliar el tamaño de la economía y el número de participantes con actitud empresarial, como corresponde a un copartícipe en la generación y el desarrollo de un proyecto. Para ello se debe aceptar el riesgo y adoptar enfoques de largo plazo, con base en el valor de los flujos que generen los proyectos y no en la presentación de garantías.

En este entorno, el papel de las instituciones de fomento como instrumento clave del gobierno federal para impulsar el desarrollo económico del país es múltiple y debe dirigirse, por una parte, a complementar la función de los intermediarios financieros privados, participes de las actividades no atendidas adecuadamente y, por otra, a incursionar en nuevas áreas en las que su participación contribuya a disminuir el riesgo inherente para dichos intermediarios, es decir, la función de la banca de desarrollo debe ser fundamentalmente de complemento de otros intermediarios financieros en dos niveles: cubriendo los huecos que éstos no atienden (los llamados "nichos de mercado") y aceptando riesgos para atraer la participación de dichos intermediarios.

La nueva orientación del Estado a las labores de promotor más que de productor ha implicado un cambio de objetivos para la banca de desarrollo. Así, estas instituciones han dejado de ser agentes distribuidores de subsidios para enfocarse primordialmente al impulso y desarrollo de sectores productivos que representen un beneficio económico y social para el país. En efecto, si en el pasado se consideraba que aquélla tenía la obligación de dar financiamiento, a tasas subsidiadas, a empresas en todo tipo de actividad, actualmente se debe buscar la asignación más eficiente de los recursos con base en las prioridades establecidas por la política económica y el potencial de crecimiento de las actividades, en el marco de una economía abierta, orientada a la obtención y mantenimiento de estándares de eficiencia y calidad internacionales. Por otra parte, la inserción de México en la economía mundial ha implicado para la banca de fomento la necesidad de enfocar su atención a la búsqueda de estrategias que impulsen la competitividad del sector productivo nacional, permitiéndole integrarse exitosamente a los mercados internacionales.

La apertura comercial exige la modernización del aparato productivo nacional, para elevar significativamente su competitividad y

fortalecer su capacidad exportadora, imperativo por el cual el sector financiero del país habrá de desempeñar un papel protagónico, en especial la banca de desarrollo que debe constituirse en activa promotora de estas profundas transformaciones. Una de sus principales funciones es la de generar la información sectorial necesaria para canalizar los recursos financieros disponibles a las actividades productivas que garanticen la recuperación de flujos en el mediano y largo plazos, por lo que no solamente deben detectarse y analizarse los sectores con mayor potencial, sino que debe apoyárseles con el diseño de productos financieros adecuados a sus necesidades para procurar el éxito de los proyectos mediante la eficiente prestación de servicios de información, asesoría y asistencia técnica.

La competitividad del aparato productivo nacional no se limita sólo a volver más eficientes los procesos de producción; también requiere cambios en todos los órdenes: en la gestión de las empresas; en la infraestructura física y social con que el país cuenta; en la creación de nuevas y más eficientes formas de comercialización; en la innovación financiera para ampliar las opciones de realización de los proyectos y racionalizar el costo de los recursos. Por tanto, este proceso exige un alto grado de participación y corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad.

En este entorno, el sistema bancario se enfrenta al reto de atender un gran número de proyectos y de acreditados, procurando que las empresas de menor tamaño y con menor posibilidad de acceso a las fuentes de financiamiento obtengan los recursos en cantidad suficiente y a los plazos requeridos para el sano desarrollo de sus proyectos, ya que de no recibir atención de las fuentes formales de financiamiento, se corre el riesgo de perder un instrumento importante que propicie el crecimiento sostenido y más equilibrado del país.

Por lo anterior, el sistema bancario se ha visto obligado a actualizar su enfoque de financiamiento y a desarrollar nuevas formas de intermediación financiera, acordes con las necesidades de modernización de la economía y con los cambios en el sistema financiero mundial. Y es aquí donde la banca de desarrollo responde a la llamada a cumplir un papel muy importante. Su vocación natural de atender los proyectos prioritarios para el desarrollo del país le ha permitido crecer y desarrollarse con una cultura de financiamiento de proyectos y mecanismos avanzados de financiamiento, cuya propagación al conjunto del sistema bancario debiera actuar como catalizador para su modernización.

La complementariedad de funciones entre la banca de desarrollo y la comercial es fundamental para apoyar la modernización económica del país; sin embargo, no debe entenderse como una simple suma de partes, sino como una acción coordinada que busca efectos sinérgicos en el financiamiento del desarrollo.

Para la banca de desarrollo es de suma importancia inducir el interés de las instituciones comerciales al financiamiento de las empresas y sectores que más lo requieran, porque será fundamental que el sector externo sea un pivote del desarrollo. Resulta prioritario apoyar el acceso al crédito para que estas empresas y sectores puedan contar con fuentes de financiamiento para la instalación de nuevas plantas; incrementar la capacidad de producción y hacer más eficientes los procesos de las empresas existentes, mejorar las estructuras de comercialización y, en general, para todos los propósitos que les permitan insertarse en la economía mundial. También se requiere integrar a la cadena productiva de exportación al mayor número de empresas que diseminen al interior de la economía los efectos benéficos de la actividad del comercio exterior. Habrá entonces que enfrentar el reto de conformar una oferta competitiva de materias primas, componentes e insumos que permita articular cadenas productivas y un mayor grado de integración nacional en la producción destinada al mercado internacional.

Así, para que la banca de desarrollo se constituya en un factor de cambio deberá atender nichos de mercado que por distorsiones o externalidades propias de los mercados financieros, la banca privada no considera. Por ejemplo, es conveniente que se ponga atención en:

a) Atender a las empresas de menor tamaño que en caso de no existir la banca de desarrollo dejarían de realizar proyectos económica y socialmente rentables a tasas de mercado. Las operaciones de menor valor, que representan el mayor volumen de operaciones, implican un costo medio administrativo muy alto para la banca comercial, en relación con el costo implícito en las operaciones de mayor valor. Por ello las unidades productivas de menor tamaño, que manejan bajos volúmenes de recursos, no son atractivas para dichos bancos y, en caso de que las atiendan, les aplican tasas de interés superiores a las que rigen en el mercado.

b) Financiar proyectos rentables a largo plazo, en virtud de que la banca comercial se orienta al corto plazo, con una mayor revolvencia de sus recursos.

c) Apoyar la realización de proyectos que representan un nivel de

riesgo mayor que el que la banca privada está dispuesta a asumir, a pesar de tener rentabilidad económica y social, por ejemplo, en nuevas áreas o tecnologías.

d] Sustentar y facilitar el logro de estrategias nacionales de desarrollo regional, actuando deliberadamente para que los recursos que se capten en las regiones se reinviertan localmente, beneficiando con su efecto multiplicador a las regiones, conforme van generando recursos.

Existen muchas actividades que la banca de desarrollo puede financiar, por ejemplo, la reconversión industrial, la innovación tecnológica, el adiestramiento, la capacitación y los acuerdos de productividad, así como el asociacionismo, las inversiones para preservar el ambiente, coinversiones internacionales y alianzas estratégicas. De igual manera, la banca de fomento puede participar, en diversos grados, en el desarrollo de infraestructura que permita realizar plenamente el potencial que representa la apertura económica.

El financiamiento de la BD para estos proyectos debe conducir a mayores niveles de bienestar social, al incorporar a más empresas a la actividad económica y provocar una mayor generación de riqueza y de empleos. Por otra parte, las reformas económicas la obligan a ser no sólo un instrumento eficaz de fomento, sino también autofinanciable en un marco de rentabilidad que asegure su crecimiento sano. La reducción del margen financiero requiere la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos.

A continuación me referiré a las acciones que para responder a los cambios en el entorno financiero nacional e internacional y a los retos que representa la apertura comercial, está llevando a cabo el Bancomext, institución en la que tengo el privilegio de trabajar.

Con el propósito de orientar su atención a la búsqueda continua de mecanismos, productos y servicios que le permitan satisfacer los requerimientos cada vez más sofisticados y de soluciones integrales, oportunas y de excelencia en la calidad de servicios, el Bancomext se ha orientado a la elaboración de un plan estratégico de mediano plazo, plan estratégico que tiene como punto de partida un diagnóstico sobre el entorno interno y externo de la institución que nos permite conocer aspectos tan importantes como:

- Los nichos de mercado objetivo, de acuerdo con los sectores de mayor potencial exportador.
- Las necesidades específicas de productos y servicios financieros, así como de otro tipo de apoyos, de las empresas susceptibles de atención.

- Los factores de competencia dentro de los mercados objetivo.
- Los mecanismos de operación de los canales de distribución.
- Los factores críticos de éxito para la institución.
- Las medidas necesarias para mejorar áreas clave y consolidar la labor del banco.

Con base en dicho diagnóstico fue posible definir el campo de acción potencial del Bancomext y precisar la misión, los objetivos y las estrategias para asignar los recursos humanos y materiales de la manera más eficiente, a fin de maximizar su efecto en el bienestar social, de acuerdo con la vocación determinada por las autoridades.

Hemos detectado los sectores de actividad productiva, las regiones geográficas, los tamaños y tipos de empresa en donde los productos y servicios del Bancomext pueden provocar un mayor efecto multiplicador y un mejor beneficio social y económico. Reconocemos nuestras ventajas comparativas y creemos que el tamaño de nuestro mercado es todavía muy grande, tanto para productos que ya se ofrecen, como para nuevos productos, sin perder de vista los servicios de información, asesoría, capacitación y promoción de negocios que requieren los exportadores.

Uno de los grandes retos que tenemos es el de dar a conocer a la comunidad exportadora, sobre todo a las empresas de menor tamaño que tienen alto potencial y que no son atendidas directamente por los intermediarios financieros, la gama de servicios y productos que podemos ofrecerles para ayudarles a entrar de lleno y permanecer exitosamente en los mercados internacionales.

Hemos estudiado el caso de muchos otros países, en especial los que han logrado un sano desarrollo económico y una mejoría significativa en la calidad de vida de sus habitantes, mediante políticas orientadas a impulsar el comercio exterior. La mayoría cuenta con instituciones y bancos de desarrollo que ofrecen servicios financieros y promocionales cuyo objetivo es aumentar la competitividad de sus exportadores. Están orientados para ello, en gran parte, a satisfacer integralmente las necesidades de las empresas relacionadas con el comercio exterior, por lo que sus apoyos financieros comprenden créditos, garantías, seguros, compraventa de divisas y coberturas de riesgo de monedas y tasas de interés, así como servicios de ingeniería financiera. Otras instituciones ofrecen servicios de promoción y asesoría en materia de comercio exterior e inversión extranjera, procurando con ello ofrecer una gama integral de productos y servicios que satisfagan adecuadamente las necesidades del empresario, de

acuerdo con el grado de madurez de su empresa.

Se observa en general que los países industrializados dan mayor importancia al primer tipo de apoyos. Por su parte, las naciones en desarrollo, cuyo interés es ampliar sus exportaciones de productos no tradicionales, tienen más necesidad de ofrecer apoyo técnico a las empresas, como servicios de capacitación, asesoría e información, entre otros.

Quiero mencionar que países como Canadá y Estados Unidos, nuestros principales socios comerciales, concentran los diferentes tipos de apoyos financieros en una sola institución gubernamental.

De la experiencia analizada, el Bancomext procura replicar los casos exitosos que le permitan contar con productos y servicios más adecuados para garantizar, como mínimo, la igualdad de circunstancias de las empresas mexicanas con respecto a sus competidores de otros países.

Por último, referiré a ustedes un claro ejemplo de la importancia de la banca de desarrollo en el marco de la apertura comercial en general y del TLC en particular: la creación de un banco de desarrollo con fondos de Canadá, Estados Unidos y México para financiar proyectos de interés para los tres países.

México ha tomado la decisión de participar en esta institución financiera, llamada NADbank (North American Development Bank), que buscará financiar inversiones relacionadas con la operación del TLC y que sean social y económicamente necesarias. Por ejemplo, inversiones para crear infraestructura que apoye los esfuerzos de producción y comercialización que realizarán los tres países en el marco del TLC, que mejoren la productividad de las empresas y apoyen la conservación del ambiente.

La operación del TLC beneficiará a los tres países, ya que el incremento en los flujos de bienes y servicios resultará en un mayor potencial de desarrollo, así como en el incremento de la inversión privada y del empleo, generando mejores niveles de bienestar económico en los tres países.

Sin embargo, algunas comunidades, sobre todo las de las zonas fronterizas, se verán afectadas negativamente por el TLC, ya que pueden experimentar el desplazamiento de trabajadores de ciertas industrias, presiones sobre su infraestructura y la degradación del ambiente, lo que podría provocar que no se aprovechara cabalmente el potencial de negocios en la región y no se alcanzaran los mejores beneficios de la firma del Tratado. Como consecuencia de la mayor

actividad productiva y comercial, y por no existir la infraestructura necesaria y adecuada para atenuar los efectos sobre el medio y la ecología, podrían originarse algunas externalidades negativas. Por tanto, se requerirán inversiones de mediano y largo plazos de carácter público y social, en las áreas de creación de infraestructura, desarrollo económico comunitario, desarrollo rural, apoyo a empresas micro y pequeñas y mejora ambiental. Aunque dichas inversiones finalmente demostrarán ser rentables, su financiamiento resulta poco atractivo para los bancos privados de cualquiera de los tres países ya que son inversiones de largo plazo y en áreas nuevas y, por tanto, riesgosas.

Por otra parte, no es fácil que los gobiernos de dichos países realicen estas inversiones debido a la escasez de recursos que enfrentan y en un entorno de restricción presupuestaria, de falta de financiamiento de organismos internacionales o instituciones multilaterales y de restricciones para responder a necesidades específicas del TLC. En efecto, en sus actas constitutivas se prohíbe al Banco Mundial y al BID el otorgamiento de préstamos a Canadá y Estados Unidos; por su parte, México tiene utilizada su capacidad crediticia con ambas instituciones.

Con la creación del NADbank se busca que los recursos aportados por los gobiernos de los tres países tengan un efecto multiplicador, dada la capacidad de apalancamiento adicional del banco y la participación de instituciones del sector privado en el financiamiento de algunos proyectos. El propósito de ese banco de desarrollo será movilizar y orientar los recursos financieros necesarios para apoyar y facilitar la integración regional, proporcionando financiamiento de largo plazo y a bajo costo para realizar las inversiones mencionadas, pues de otra manera no se tendría acceso a este tipo de recursos.

El NADbank no desplazará el financiamiento del sector privado, sino que lo complementará, ya que sus recursos se invertirán en los proyectos destinados a superar los problemas derivados del TLC y en los que inicialmente el sector privado no desea participar —ya sea por horizonte temporal o riesgo— aunque sean financieramente viables y socialmente necesarios. El NADbank promoverá la participación del sector privado en esos proyectos.

El NADbank no funcionará como una institución para ayuda externa, sino que se basará en los principios de las instituciones financieras privadas, lo que la hará viable financieramente. En este sentido, no necesitará recurrir a financiamiento gubernamental, ya que buscará

tener cierto margen de rentabilidad. Para ello, se procurará mantener una alta calidad crediticia por medio de la supervisión, así como de la provisión de servicios y asistencia técnica a los proyectos financiados.

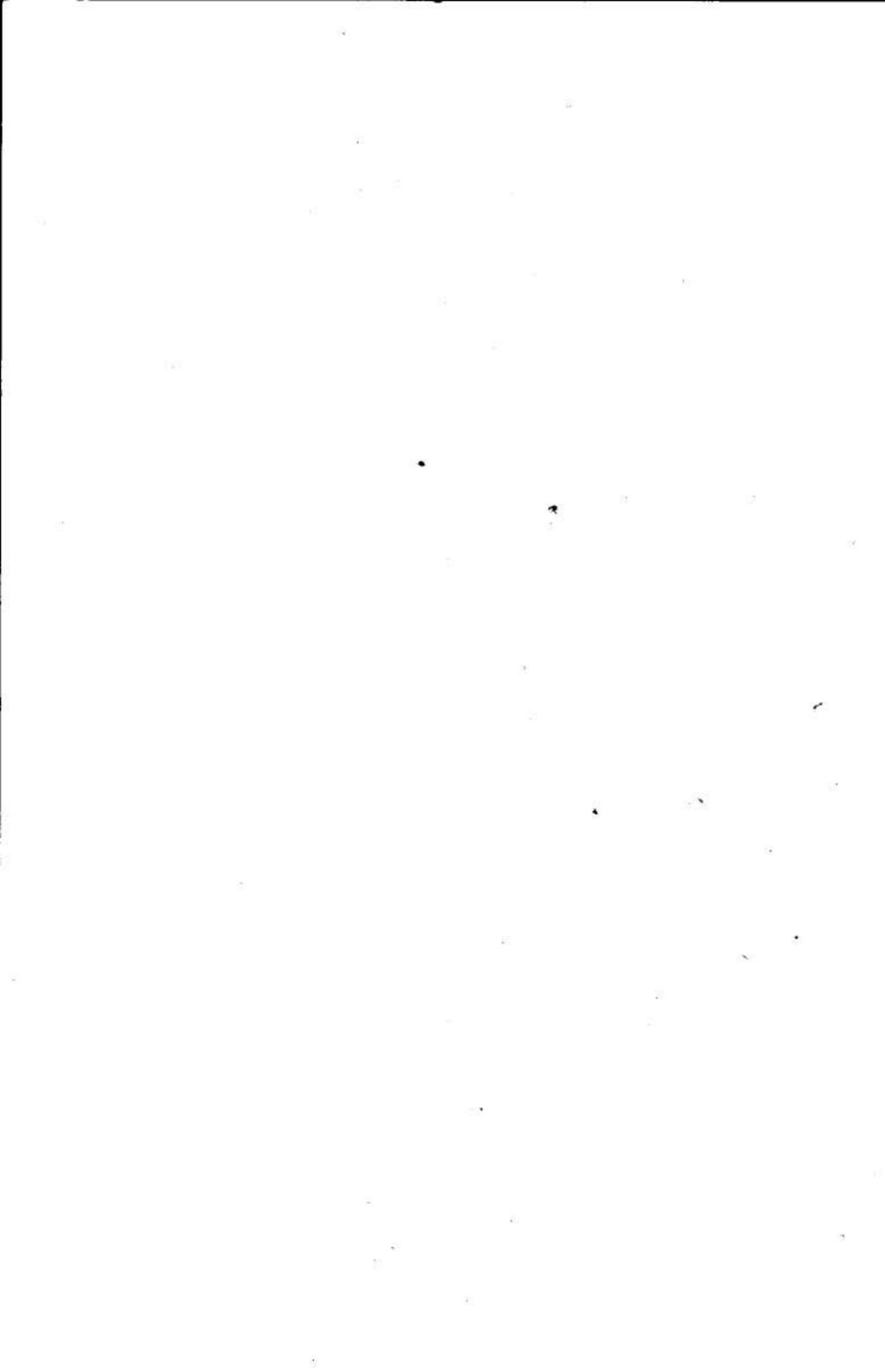
El banco sólo financiará proyectos con rentabilidad económica y social, seleccionados de acuerdo con su viabilidad financiera, debiendo cubrir una rentabilidad mínima basada en el costo de fondeo y ajustada por un factor de riesgo, de acuerdo con el tipo de financiamiento. Cumplidos estos requisitos, los proyectos se calificarán mediante un sistema que tomará en cuenta factores como: a) la tasa de retorno en relación con el riesgo financiero; b) el apalancamiento público o privado, y c) el apoyo a mejoras ambientales, el desarrollo de infraestructura, la creación de empleos y/o mejoras a la infraestructura social.

Esta es la concepción del banco de desarrollo por excelencia: dar atención a las prioridades del desarrollo nacional que no tienen acceso a créditos de mercado, pero *sin subsidios*.

Para concluir, sólo me queda decirles que si el papel de los bancos de desarrollo es fundamental en las economías como instrumentos para apoyar el crecimiento de las actividades que representan prioridades nacionales, en el actual entorno de globalización, su principal misión es la de constituirse en impulsoras del comercio exterior, complementando a la banca privada en el apoyo de sectores que, a pesar de su potencial, no reciben atención adecuada.

En esta era de globalización y de apertura comercial, con el reto que tiene México frente al Tratado de Libre Comercio y con la óptica de ganar nuevos mercados y exportar productos de mayor valor, debemos actuar coordinadamente, sectores público y privado, para fortalecer la cadena productiva y ser más competitivos.

IV. La banca de desarrollo en América Latina y Europa



LA BANCA DE DESARROLLO EN LA UNIÓN EUROPEA

DAVID VÁZQUEZ PASCUAL

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se hace un examen de los mecanismos de apoyo regional en el proceso de integración económica que se desarrolla en Europa. No a todos cabría incluirlos en una definición estricta de banca de desarrollo, pues algunos ni siquiera constituyen una entidad bancaria, pero sus actividades y objetivos sí son similares.

Aparte de los instrumentos existentes en la Unión Europea, los estados miembros disponen, en mayor o menor medida, de sus propios mecanismos en escala nacional, de los cuales no se hará referencia en este artículo.

1. DESARROLLO ECONÓMICO E INTEGRACIÓN REGIONAL EN EUROPA

El proceso de integración económica regional en Europa que ha dado lugar a la actual Unión Europea se inició en 1951 con la constitución de la CEEA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), se amplió en 1957 con la constitución de la CEE (Comunidad Económica Europea, actualmente Comunidad Europea) y de la Euratom (Comunidad Europea de la Energía Atómica). En su estado de integración actual ha de definirse como un mercado común, es decir una zona económica en la que los factores de la producción (capital y trabajo) y su

resultado final (bienes y servicios) circulan libremente. El siguiente paso propuesto en el proceso de integración es la constitución de una unión monetaria. Así se recoge en el famoso Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992, que prevé dicha unión en 1997 o en 1999 si hay un mínimo de estados miembros que cumplan ciertos requisitos económicos de convergencia.

Tras este lento y complejo proceso de integración económica subyace la idea de que tal integración supondrá importantes beneficios económicos. Así lo demuestran los numerosos estudios realizados a finales de los años ochenta, tras la puesta en marcha del plan para alcanzar un "mercado único" en 1992. Diversos autores han intentado estimar tanto los beneficios estáticos (Informe Cecchini, 1988; Informe Catherwood, 1989; Smith y Venables, 1988, etc.) como los beneficios dinámicos del mismo [Baldwin, 1990]. Sin embargo, estos beneficios globales a la economía procedentes de la integración económica en Europa no se distribuyen de igual manera entre las distintas regiones.

Son innumerables los autores que afirman que el planteamiento neoclásico basado en el análisis comparativo de costes no es aplicable a los procesos de integración regionales y al caso de la Unión Europea en concreto. Así, Nevin [1972] fundamenta tal afirmación en el hecho de que la especialización entre regiones está basada en las ventajas absolutas y no relativas. Krugman [1981] se basa en las diferencias iniciales entre los coeficientes capital/mano de obra de las diversas regiones. Por su parte Vanhove y Klaasen [1987] añaden otras razones como la competencia imperfecta; las funciones de producción no idénticas entre regiones, etc. Smith y Venables [1988] lo fundamentan en la mayor competencia entre empresas.

El proceso de integración en Europa crea "choques asimétricos" [García de la Dehesa, 1993], es decir, la crisis de un sector por el efecto especialización tiene repercusiones traumáticas en ciertas regiones, lo que ha sido imposible evitar dada la baja movilidad de la mano de obra en Europa y el bajo nivel de "transferencias federales" existente en la Unión Europea.

La propia Comisión de las Comunidades Europeas recogía esta realidad en el documento clave para la constitución del mercado único, el *Libro Blanco del Mercado Interior* [1985]: "La Comisión es consciente de que puede haber riesgos y de que, al aumentar las posibilidades de libre movimiento de recursos humanos y de servicios financieros hacia las zonas económicamente más favorecidas,

pueden agudizarse las diferencias entre las regiones y, por consiguiente, ponerse en peligro el objetivo de convergencia." Y así se ha hecho. La zona geográfica de Europa que ha tenido el mayor desarrollo económico desde el comienzo de la integración regional es la que ya lo presentaba: la que se conoce como *Hot banana*. Una zona de unos 1 500 kilómetros de largo y 300 de ancho, comprendida entre el norte de Italia, por Francia, Alemania, Bélgica y Holanda, hasta el sur del Reino Unido.

Esta zona abarca 30% del territorio de la Unión Europea, concentra 45% de su población y 60% de la producción de la misma. La renta per cápita en esta zona oscila entre el 120 y el 180% de la media de la Unión Europea.

Tal y como se aprecia en el cuadro 1 del anexo estadístico, se ha producido una convergencia económica —medida en términos de PIB por habitante— entre los estados miembros desde el momento de su adhesión a las Comunidades, excepto en el caso de Grecia. Sin embargo, se han incrementado las diferencias regionales. Se ha acentuado así el esquema centro-periferia, siendo las mencionadas zonas centrales las más desarrolladas y las periféricas (España, Portugal, sur de Italia, Irlanda y Grecia), las económicamente menos adelantadas.

Como testimonio de dichas diferencias podemos ofrecer los siguientes datos comparativos (véase el cuadro 2 del anexo estadístico). La desviación típica de la producción real per cápita entre las distintas regiones de la Unión Europea es de 30%, cifra que se reduce a 12% si excluimos Grecia, Portugal y España, pero que sigue siendo muy superior a 5% de la cifra equivalente en el caso de Estados Unidos. A su vez, la desviación típica del PIB per cápita en la Unión Europea es de 36% en valor absoluto y de 23% ajustada por paridad de poder adquisitivo.

Es, en consecuencia, absolutamente necesario aminorar estas diferencias de desarrollo regional en la Unión Europea. Así se recoge como un objetivo de la Comunidad en 1987: "La Comunidad se propondrá reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas" (nuevo artículo 130 A del Tratado de la Unión Europea). Y esto resulta necesario no ya sólo para distribuir más equitativamente los beneficios de la integración económica, sino para que el propio proceso de integración sea sostenible a largo plazo.

El papel de esta redistribución en la Unión Europea se convierte en fundamental si tenemos en cuenta los siguientes argumentos:

1. La cada vez mayor profundización en el proceso de integración económica en Europa. El Tratado de la Unión Europea nos lleva ya a las puertas de una unión monetaria.

2. La ausencia en la Unión Europea de un "federalismo fiscal". Así, y en comparación con Estados Unidos, si se produce un descenso del PIB de una región determinada, en el caso estadounidense los ingresos federales provenientes de esa región descienden 34% y las transferencias federales a aquélla aumentan 6%. En total, el presupuesto federal absorbe 40% del descenso. Sin embargo, en el caso de la Unión Europea, el presupuesto sólo absorbe 0.5% de la disminución.

3. El propio sistema de recursos de la Unión Europea resulta regresivo. De los ingresos del Presupuesto General de las Comunidades Europeas 60% proviene del recurso basado en el IVA (impuesto sobre el valor agregado), recurso que toma como base el consumo. Esto produce un efecto discriminatorio a las regiones de menor renta, en las que el consumo como porcentaje de la renta total es mucho mayor.

Es aquí donde encuentran su razón de ser los mecanismos que en este artículo vamos a analizar: los distintos fondos estructurales, incluyendo el recientemente creado Fondo de Cohesión y el Banco Europeo de Inversiones.

A ellos ha de añadirse el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, creado para ayudar a la recuperación económica de los países de Europa regidos por una economía centralizada hasta hace pocos años, los conocidos como "Europa del Este".

2. LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Se trata de fondos provenientes del Presupuesto General de las Comunidades Europeas, administrados por la Comisión, cuya finalidad es el financiamiento de medidas estructurales. Se crearon separadamente y la regulación y operatividad de cada uno de ellos fueron, hasta hace poco, independientes. Esto produjo muchos problemas de funcionamiento, por lo que se les ha tratado cada vez más de manera conjunta. Así, las dos importantes reformas de los fondos estructurales, en 1988 y 1993, afectan a todos. En consecuencia, sí se puede hablar de unos principios comunes a todos ellos.

2.1 Principios comunes

Desde la reforma de 1988 existen cinco principios de funcionamiento comunes a los fondos estructurales.

2.1.1 Concentración

Todas las intervenciones de los fondos estructurales han de concentrarse en seis objetivos prioritarios:

Objetivo 1: Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos favorecidas de la Unión Europea, aquellas cuyo PIB por habitante es inferior a 75% de la media comunitaria.

Objetivo 2: Reconversión de regiones o zonas gravemente afectadas por el declive industrial. Para su definición, revisada cada tres años, se toman como criterios el índice de desocupación, el índice de empleo industrial y el declive del empleo industrial.

Objetivo 3: Combatir el desempleo de larga duración (más de 12 meses) y facilitar la inserción en el mercado de trabajo de jóvenes (menores de 25 años) y de personas amenazadas de exclusión.

Objetivo 4: Facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a la evolución de los sistemas productivos.

Objetivo 5: Desdoblado en dos: *a)* adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización de la agricultura, la silvicultura y la pesca, y *b)* promover el desarrollo de las zonas rurales y costeras.

Objetivo 6: Promover el desarrollo de las regiones árticas con una densidad de población menor de ocho habitantes por kilómetro cuadrado. Este objetivo se fijó para 1994 y entrará en funcionamiento en 1995 con la adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, incluyendo regiones de estos tres últimos futuros estados miembros. Algunos datos básicos referentes a los cinco primeros objetivos se recogen en el cuadro 3 del anexo.

2.1.2 Programación plurianual

Desde 1988 cada Estado miembro ha elaborado sus propios planes de desarrollo regional, los cuales presenta a la Comisión. Ésta, tras su estudio, elabora los Marcos Comunitarios de Apoyo para un plazo de tres a seis años, fijando los tramos de financiamiento y las formas de intervención.

2.1.3 *Cooperación y cofinanciamiento con las autoridades nacionales*

El financiamiento que conceden los fondos estructurales, subvenciones a fondo perdido, alcanza con carácter general hasta 50% del proyecto para los objetivos 2 a 6, y hasta 75% para el objetivo 1. El resto ha de provenir de las autoridades nacionales, si se trata de un proyecto público y de las autoridades nacionales y de fondos propios si se trata de un proyecto de iniciativa privada.

2.1.4 *Coordinación entre los distintos fondos*

El funcionamiento deberá estar coordinado por los fondos estructurales.

2.1.5 *Iniciativa*

Sólo 9% de los fondos se reserva para acciones de interés comunitario en la forma de *Programas de Iniciativa Comunitaria*. El resto obedece a la iniciativa nacional, regional o local presentada por las autoridades nacionales competentes.

Asimismo y como parte fundamental de la reforma de 1988, se acordó la *Duplicación* de los fondos estructurales de 1988 a 1993. De esta forma y, dada la paralela congelación de los gastos agrícolas y de administración, los fondos han pasado a ser 25% del total de gastos del Presupuesto y se prevé que en 1999 pasen a 30 por ciento.

Las dotaciones globales previstas para el periodo 1994-1999 para cada objetivo con la entrada en vigor de la nueva reglamentación de los fondos estructurales, el 1 de enero de 1994, son las siguientes, en millones de unidades de cuenta europea (ecu):

Objetivo 1	96 350
Objetivo 2	15 316
Objetivos 3 y 4	15 840
Objetivo 5	12 439
Objetivo 6	1 109

2.2 *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder)*

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional fue creado en 1973 y comenzó sus actividades en 1975; hoy es pieza clave de la política regional de la Unión Europea. De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea (artículo 130 C), su finalidad es "contribuir a la corrección

de los desequilibrios regionales, mediante su participación en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las zonas industriales en declive". Participa, por lo tanto, en los objetivos 1, 2 y 5b.

2.3 *Fondo Social Europeo (FSE)*

El Fondo Social Europeo fue creado por el Tratado de Roma en 1957 y comenzó su actividad en 1960. No cabe hablar, no obstante, de una política social a escala de la Unión Europea. Participa en todos los objetivos, si bien la mayoría de sus actividades están dirigidas a los objetivos 3 y 4.

2.4 *Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)*

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, que comenzó sus actividades en 1962, consta de dos secciones. La de Garantía constituye gastos corrientes para garantizar la renta de los agricultores, normalmente mediante la compra de excedentes de producción. Por el contrario, la Sección de Orientación sí constituye un fondo estructural, pues financia la mejora de las estructuras agrícolas. Participa en los objetivos 1 y 5.

En 1993 se creó un fondo específico para sustituir al FEOGA en el ámbito de la pesca: el Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (IFOP), que participa en el objetivo 5.

Los importes globales de la actividad de cada uno de los fondos estructurales en 1992 se desglosan por Estado miembro y por objetivo, en el cuadro 4 del anexo estadístico.

2.5 *Fondo de Cohesión*

Creado mediante el Tratado de la Unión Europea en 1992 el Fondo de Cohesión comienza su actividad en 1993. Se decidió que operara como un mecanismo de redistribución de la riqueza entre los estados miembros para tratar de paliar los sacrificios que para los países menos desarrollados va a suponer el tránsito hacia la unión monetaria prevista en dicho Tratado.

Los beneficiarios del mismo son los estados miembros cuyo PIB por habitante sea menor del 90% de la media de la Unión Europea,

es decir, Irlanda, Portugal, Grecia y España. Sus objetivos prioritarios, en esos cuatro estados miembros, son los proyectos de infraestructura y de ambiente.

Su asignación presupuestaria para el periodo 1994-1999 es de 15 000 millones de ecus. Los estados miembros han de presentar anualmente los proyectos que consideren se deben financiar, siempre en concordancia con sus respectivos planes de convergencia nacionales. La Comisión es la que decide la asignación de los fondos, si bien se ha pactado un reparto indicativo entre los cuatro países beneficiarios.

2.6 Conclusiones

Los fondos estructurales se han convertido en un elemento clave de la política regional de la Unión Europea, política que, a su vez, ha recibido y habrá de recibir mayor importancia en el conjunto de la Unión a medida que se profundiza en el proceso de integración.

Las reformas de los fondos estructurales de 1988 y 1993 han significado la necesidad de *planificación* por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales, obligando a la *coordinación* de todas entre sí y con la Comisión. Se ha logrado así un enfoque más integrado y estratégico.

Al mismo tiempo, las mencionadas reformas han supuesto la *coordinación* entre los distintos fondos y un mayor control de sus actuaciones. De esta forma se ha logrado reducir enormemente el nivel de fraude existente hasta finales de los años ochenta en la aplicación de los fondos estructurales. Sin embargo, todavía quedan cuestiones importantes por resolver en este campo.

En este sentido, lo primero que hemos de destacar en la evaluación de los fondos estructurales es la desproporción entre los objetivos que persiguen y los recursos económicos con que cuentan. La conclusión clara es la insuficiencia de los mismos, y ello a pesar del continuo incremento que estos fondos han experimentado. Así, de representar 5% del Presupuesto General de las Comunidades Europeas en 1972, pasaron a 15% en 1980, 27% en 1992 y está previsto que lleguen a 30% en 1999 (véase el cuadro 5 del anexo estadístico). Con todo, las transferencias en favor de los estados miembros menos desarrollados —Grecia, Irlanda, Portugal y España— apenas representa 5% del gasto público total de estos países.

En segundo lugar, la necesidad de cofinanciamiento limita las posibilidades de actuación de acuerdo con la disponibilidad de recursos en escala nacional. Y es evidente que cuanto menos desarrollado sea el estado miembro, dispondrá de menos recursos para dedicar a este campo.

En tercer lugar, existe un problema de adicionalidad o "canibalismo". Estos fondos provenientes de la Unión Europea, ¿se añaden o sustituyen en la práctica a fondos nacionales? La reformas de 1988 y 1993 han intentado evitar este problema, buscando garantías de que los estados miembros beneficiarios mantengan su nivel de gasto público en esta área. Sin embargo, es algo muy difícil de controlar en la práctica.

En cuarto y último lugar, es necesaria una simplificación de los procedimientos y circuitos financieros utilizados por los fondos estructurales. Así lo reconoce la propia Comisión administradora de los mismos.

3. EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)

El Banco Europeo de Inversiones fue creado por el Tratado de Roma en 1957 y comenzó sus operaciones en 1958. Es un organismo autónomo, constituido como banco, con personalidad jurídica propia, con una estructura administrativa independiente de la de las Comunidades Europeas, pero sin ánimo de lucro.

Su capital social fue doblado en 1990, alcanzando desde entonces la cifra de 57 600 millones de ecus. Este capital se encuentra suscrito por los estados miembros de la Unión Europea, correspondiéndole la participación más alta a Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido con 11 000 millones de ecus cada uno.

3.1 Estructura

La estructura del Banco Europeo de Inversiones comprende tres órganos principales:

1] El *Consejo de Gobernadores*, compuesto por un ministro de cada Estado miembro, normalmente el de Economía y Finanzas. Sus funciones son dictar las directrices generales del banco y nombrar los miembros del Consejo de Administración y del Comité de Dirección. El Consejo de Gobernadores toma decisiones por mayoría de

sus miembros, siempre que representen, al menos, 45% del capital del banco.

2] El *Consejo de Administración*, está compuesto por 22 administradores, nombrados por cinco años que serán necesariamente: tres nacionales de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, dos ciudadanos españoles y un nacional por cada uno de los demás estados miembros. Sus funciones son la concesión de préstamos y garantías, la obtención de financiamiento para el banco en los mercados internacionales y la fijación de los tipos de interés para las operaciones del banco. Las decisiones se toman por mayoría simple, cada administrador tiene un voto y se requiere mayoría cualificada en ciertos casos.

3] El *Comité de Dirección* está compuesto por un presidente, actualmente Sir Brian Unwin, y seis vicepresidentes, nombrados por seis años. Este Comité es el que controla la actividad diaria del banco e informa directamente al Consejo de Administración.

3.2 *Objetivos*

El propio Tratado de Roma fija que el objetivo del BEI es “contribuir al desarrollo firme y equilibrado de la Comunidad mediante la concesión de préstamos y garantías que promuevan los objetivos de política económica de la Comunidad” (artículo 130). Este objetivo genérico se ha desglosado en las actuaciones del BEI con los siguientes fines:

- Desarrollo de las regiones menos favorecidas de la Unión Europea.
- Reforzar la competitividad de la industria europea, esencialmente en el campo de la tecnología y en el caso de las pequeñas y medianas empresas.
- Mejorar las infraestructuras, principalmente en lo referente a transportes, telecomunicaciones y energía.
- Protección del medio.

En consecuencia, el BEI participa en los objetivos 1, 2 y 5 para los fondos estructurales. Ha de cumplir también el principio de cofinanciación, hasta 50% como norma general. Sin embargo, su financiamiento es normalmente acumulable, hasta un límite de 70% procedente de instituciones comunitarias, a las subvenciones a fondo perdido procedentes de los fondos estructurales.

3.3 Actividades

El BEI dispone de los recursos propios procedentes de su capital social pero normalmente se financia con la captación de capital ajeno en los mercados internacionales. Para ello realiza emisiones de deuda, pública y privada, que coloca mediante entidades bancarias o directamente y por lo general a tipo de interés fijo. Sus emisiones gozan de un *Rating* AAA, dado el respaldo institucional del banco.

En cuanto a las operaciones de activo, la actividad principal del BEI es, evidentemente, la concesión de préstamos. Para ello utiliza un doble criterio: por un lado la elegibilidad del proyecto que se va a financiar, es decir, su adecuación a los objetivos vistos, y por otro, un análisis técnico, por el cual, como cualquier otra entidad crediticia, evalúa la viabilidad económica y técnica al igual que la rentabilidad del proyecto.

El plazo de los préstamos del BEI es de 5 a 12 años en el caso de proyectos industriales y de 10 a 20 años en los de infraestructura. Su periodo de gracia normalmente es de cinco años.

Los tipos de interés aplicados por el banco en sus operaciones de activo son resultado de añadir al costo de captación —costo al que hace frente el banco en sus operaciones de pasivo—, 15 puntos básicos, 0.15%, para cubrir costos administrativos. Los tipos de interés pueden ser fijos o variables, y se establecen semanalmente para cada divisa.

El BEI puede conceder préstamos en dos modalidades. Son préstamos individuales los de una cantidad superior a 25 millones de ecus. En este caso el prestatario trata directamente; en general, el banco consulta al gobierno nacional correspondiente. Son préstamos globales por una cantidad menor a 25 millones de ecus. En este caso el BEI actúa como “banca de segundo piso”, es decir, por medio de las entidades bancarias comerciales de cada estado miembro. El banco concede líneas de crédito a bancos comerciales para que éstos las dirijan a pequeñas y medianas empresas, aquéllas con menos de 500 empleados. A cambio de su labor de intermediación, el banco comercial incrementa el tipo de interés al prestatario, en una cantidad que varía de un estado miembro a otro, pero siempre dentro de los límites pactados con el BEI.

La moneda en que cifra el préstamo la elige el prestatario, pudiendo ser una única o varias. En ningún caso el banco corre riesgo de cambio en la concesión de préstamos a la vez que está obligado a

exigir en sus operaciones de activo garantías a los gobiernos nacionales o "garantías equivalentes". Por ello, su cartera vencida es muy pequeña.

Los préstamos concedidos por el BEI se han incrementado continuamente, al pasar de apenas 5 000 millones de ecus en 1982 a casi 20 000 millones en 1993. En el cuadro 6 del anexo estadístico se recogen los préstamos concedidos por el BEI en 1992 y 1993, desglosados por el estado miembro beneficiario y en el cuadro 7 desglosados por sector.

3.4 Otros mecanismos comunitarios de financiamiento

Aparte del BEI, la Unión Europea realiza otras actividades de préstamo y empréstito por cuenta propia, que no queremos dejar de mencionar.

1. Mediante el *Nuevo Instrumento Comunitario* (NIC) la Comisión capta fondos por empréstitos en los mercados internacionales y los presta a pequeñas y medianas empresas. El NIC tuvo una actividad de 15 700 millones de ecus en 1992.

2. El *Fondo Europeo de Inversiones* fue creado en 1993 como parte de la "iniciativa de crecimiento de la Comisión". Su capital es de 2 000 millones de ecus y su función el otorgamiento de garantías en favor de las pequeñas y medianas empresas y de las redes transeuropeas de transporte y comunicaciones.

3. En el Consejo Europeo de Edimburgo (1993), se creó un fondo de 5 000 millones de ecus conocido como el *Mecanismo de Edimburgo*. Dichos fondos se utilizarán, de 1993 a 1995 para financiar redes transeuropeas de transporte y comunicaciones, y ambiente.

4. Mediante *convenios*, bilaterales o multilaterales, *protocolos financieros y decisiones unilaterales*, la Unión Europea financia actividades fuera de su propio territorio. Existen así líneas de financiamiento en favor de los países conocidos como ACP (África, Caribe y Pacífico), de mediterráneos, de Europa del Este y de América Latina y Asia (véase el cuadro 8 del anexo estadístico). A América Latina se la incluyó por primera vez en 1993 mediante una Decisión del Consejo y, aunque son posibles beneficiarios un total de 17 países —incluido México—, la cantidad destinada es todavía mínima: 750 millones de ecus de un total de unos 17 000 millones de ecus.

3.5 Conclusiones

El Banco Europeo de Inversiones ha logrado, por derecho propio, un lugar destacado entre los instrumentos financieros de la Unión Europea. Ha pasado, de esta forma, a ser cada vez más utilizado y más tomado en cuenta a la hora de formular las políticas de la Unión. A ello, sin duda, ha contribuido su propia labor financiera, absolutamente ortodoxa y técnicamente brillante.

Los préstamos otorgados por el BEI suponen muchas ventajas para el prestatario en comparación con los otorgados por la banca comercial: menor costo, mayor periodo de gracia y de amortización, etcétera.

El principal inconveniente por resolver es el desconocimiento por parte de los que han de ser sus principales beneficiarios, las pequeñas y medianas empresas, de las posibilidades que el banco puede ofrecerles. Es necesaria una labor de difusión.

4. EL BANCO EUROPEO DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO (BERD)

El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo fue creado en 1991 e inició sus actividades en abril del mismo año.

Su capital de 10 000 millones de ecus está suscrito por un total de 40 países miembros del Fondo Monetario Internacional, incluido México, más la Unión Europea y el propio BEI. Los accionistas se agrupan como sigue:

- a) estados miembros de la Unión Europea, la propia Unión Europea y el BEI,
- b) otros países europeos,
- c) países europeos beneficiarios, y
- d) países no europeos.

4.1 Estructura

El BERD está gestionado por tres instituciones principales:

1] El *Consejo de Gobernadores*, formado por representantes de los accionistas y cuyas decisiones se toman mediante votaciones en las que cada voto se pondera en función de la participación en

el capital que representa. El Consejo de Gobernadores es la máxima autoridad del banco y fija las directrices generales del mismo.

2] El *Consejo de Dirección* es el órgano que desempeña las tareas ejecutivas; está compuesto por 23 directores: 11 del grupo a] de miembros antes mencionado y 4 de cada uno de los otros tres grupos.

3] El *Presidente* es elegido por un periodo de cuatro años por el Consejo de Gobernadores. El Presidente participa en las reuniones de ambos consejos, aunque sin voto. Es el responsable de la actividad diaria del banco.

4.2 *Objetivos*

El objetivo del BERD, tal y como se define en sus Estatutos, es “promover la transición de los países de la Europa Central y del Este hacia una economía de libre mercado”. Tal objetivo incluye el apoyo a reformas económicas estructurales y sectoriales, a procesos de descentralización, privatización y desmonopolización y la promoción de la iniciativa privada. Sus objetivos son, pues, muy amplios, aunque delimitados por un marco geográfico muy concreto.

4.3 *Actividades*

En cuanto a las operaciones de pasivo, el BERD cuenta, en primer lugar, con recursos ordinarios, tanto propios (su propio capital y los procedentes de sus beneficios de años anteriores) como ajenos (que provienen de sus emisiones de deuda). En segundo lugar, cuenta con recursos extraordinarios provenientes de los fondos especiales.

En cuanto a las operaciones de activo, el BERD actúa como una combinación de banco de inversiones, *Merchant Bank*, y de banca de desarrollo, en el área geográfica comprendida por los países pertenecientes al grupo c] de participantes en el banco.

De esta forma, el BERD concede préstamos, normalmente a la Libor más un margen, y toma participaciones en capital, sin intención de control, en empresas públicas de esos países.

Necesariamente ha de dedicar 60% de sus operaciones de activo al sector privado, incluyendo empresas públicas en proceso de privatización, y 40% al sector público.

El BERD actúa por medio de la banca comercial, es decir, como “banca de segundo piso”, para operaciones menores de 5 millones de ecus. Para operaciones de importe superior actúa directamente.

En 1993 el banco participó en 73 proyectos, por un importe global de 1 794 millones de ecus. Esto supuso un incremento de 96% respecto del año anterior, aunque el incremento porcentual no es un indicador fiable, dado que se trata del segundo año completo de actividad del banco. Contrariamente, cabía haber esperado un mayor aumento. Si éste no se produjo fue, creemos, por dos motivos:

1. El lento desarrollo del sector privado en los países de Europa Central y del Este limita las operaciones del banco ya que dedica al sector privado 60% de sus operaciones.

2. Durante 1993 estalló un escándalo en la gestión del banco que terminó con la dimisión de su presidente, Jacques Attali, y el nombramiento de M. Larosière como nuevo presidente.

4. Conclusiones

El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo no puede ser considerado todavía sino como un proyecto en la primera fase de su puesta en marcha y ésta no ha sido precisamente fácil debido al escándalo que acabó con el cambio de su presidente. Habrá que esperar para poder realmente evaluar el papel que el BERD desempeña.

Con todo, el mayor problema que el banco ha encontrado (y seguirá encontrando) es la falta de preparación de los países, probables beneficiarios para recibir y aprovechar las posibilidades que el banco les ofrece. Problema que si bien no es nuevo para la banca de desarrollo, sí adquiere mayor relevancia en el caso del BERD, dada la profunda transformación política, social y económica que los países de Europa Central y del Este están atravesando.

Por último, quisiéramos destacar que su actividad se ha visto limitada por la necesidad de dedicar 60% de la misma al sector privado, dado el poco desarrollo de la iniciativa privada en los países beneficiarios.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien la principal preocupación para muchos ha sido y es la cuantía de los fondos destinados a labores propias de la banca de desarrollo por parte de la Unión Europea, hemos de concluir que es incluso más relevante la utilización eficiente de los mismos. Y este ha sido el

gran acierto del BEI desde un principio y del nuevo enfoque dado a los fondos estructurales desde finales de los años ochenta.

No obstante, no cabe confiar en este tipo de actuaciones como garantía de desarrollo. Indudablemente se trata de un apoyo necesario e importante, pero la experiencia del proceso de integración en Europa está determinando que es el libre mercado el que de verdad asigna recursos.

Para concluir, quisiéramos destacar que los últimos años han significado la clara asunción por parte de la Unión Europea de la necesidad de una verdadera cohesión económica y social entre los estados miembros. En palabras de J.A. Zaragoza: "lejos de ser una concesión de las regiones más prósperas de la Unión en favor de las regiones con problemas, es una política que añade elementos de eficacia y estabilidad a la Unión, como condición necesaria para que Europa sea viable a medio y largo plazo".

BIBLIOGRAFÍA

- Attali, Jacques, *The European Bank for Reconstruction and Development*, presentado a The Foreign Policy Association, Nueva York, 5 de marzo de 1991.
- Baldwin, Richard, "The growth effects of 1992", *Economic Policy*, vol. 9, 1989.
- Begg, Lain y David Mayes, "Social and economic cohesion among the regions of Europe in the 1990's", *National Institute Economic Review*, pp. 63-74, noviembre de 1991.
- Banco Europeo de Inversiones, *Informe Anual*, Luxemburgo, 1992 y 1993.
- Cámara de los Lores del Parlamento de Gran Bretaña, "El fraude de los fondos de las Comunidades Europeas", *Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas*, núm. 19, pp. 293-343, 1989.
- Cecchini, Paolo, *The European Challenge: 1992 the Benefits of a Single Market*, Londres, Willwood House, 1988.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Fondos Estructurales Comunitarios 1994-1999: textos reglamentarios y comentarios*, OPOCE, Luxemburgo, 1993.
- , *Las regiones en la década de los noventa. Cuarto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*, OPOCE, Luxemburgo, 1991.
- , *Las políticas estructurales comunitarias. Balance y perspectivas*, comunicación de 24 de marzo de 1992, documento COM(92), 84 final.
- , *Libro blanco para la realización del Mercado Interior*, OPOCE, Luxemburgo, 1985.
- , *Tercer informe anual sobre la aplicación de la reforma de los fondos estructurales*, OPOCE, Luxemburgo, 1991.
- , "The Community's Structural Interventions", *Statistical Bulletin*, núm. 4, diciembre de 1992.
- , "The path of reform in Central and Eastern Europe", *European Economy*, edición especial, núm. 2, 1991.

- , *XXVII Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas: 1993*, OPOCE, Luxemburgo, 1994.
- Krugman, Paul, "Trade, accumulation and uneven development", *Journal of Development Economics*, vol. 8, 1981.
- García de la Dehesa, Guillermo, "Las consecuencias regionales de la Unión Económica y monetaria", *Información Comercial Española*, Madrid, 1993.
- Lázaro Araujo, Laureano, *Política regional comunitaria y reforma del Feder*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1991.
- López Pascual, Joaquín, "La actividad financiera del Banco Europeo de Inversiones", *Actualidad Financiera*, núm. 18, mayo de 1993, pp. 271-279.
- Malosse, Henry, *Europa a su alcance*, 3ª ed., Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa, 1994.
- Menkveld, Paul A., *Origin and rôle of the European Bank for Reconstruction and Development*, Londres, Graham & Trotman, 1991.
- Nevin, Edward, *Europe and the Regions*, Londres, 1972.
- Smith, Alasdair, y Anthony Venables, "Completing the internal market in the European Community", *European Economic Review*, vol. 32, 1988.
- The Banker*, "Waiting in the wings", enero de 1993, pp. 19-21.
- , "Development banks: only the best will do", mayo de 1993, pp. 23-27.
- Utrilla de la Hoz, Alfonso, *La política regional comunitaria y la actuación de los Fondos Estructurales*, Madrid, Universidad Complutense, 1990.
- , *Los fondos estructurales y las políticas compensatorias del mercado interior europeo*, Madrid, Universidad Complutense, 1988.
- Vanhove, N. y L. Klaasen, *Regional Policy: an European Approach*, Advebury, Adlershot, 1987.
- Zaragoza Rameau, José Alberto, "La convergencia económica y la financiación de infraestructuras", *Información Comercial Española*, núm. 710, Madrid, octubre de 1992.

Anexo estadístico

CUADRO I

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE A PRECIOS CORRIENTES
(Comparación tomando la media de los 12 Estados miembros como índice=100)

	Bélgica	Dina- marca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxem- burgo	Países Bajos	Portugal	Reino Unido
1960	95.4	118.3	117.9	38.6	60.3	105.8	60.8	86.5	158.5	118.6	38.7	128.6
1961	95.4	119.6	116.4	40.7	63.8	105.7	61.3	89.0	150.5	115.4	39.0	125.9
1962	96.5	121.0	116.2	39.6	66.7	106.8	60.8	90.6	141.5	114.1	40.2	121.6
1963	95.5	116.6	114.2	42.0	69.5	106.7	61.1	91.7	138.1	112.6	40.8	121.2
1964	97.5	120.6	115.0	43.2	69.6	107.0	60.2	89.2	140.9	114.8	41.5	121.0
1965	96.7	120.9	116.0	45.5	70.8	107.4	59.0	88.4	136.3	115.2	43.2	119.1
1966	96.1	119.5	114.7	46.4	72.7	108.7	57.6	90.2	132.8	113.2	43.6	117.0
1967	96.5	119.1	111.2	47.1	72.8	109.8	59.0	93.5	132.0	114.6	45.8	115.8
1968	95.7	117.7	111.8	47.8	73.4	108.6	60.7	94.6	132.4	115.4	47.7	114.6
1969	96.7	118.2	113.0	49.8	75.3	109.5	60.8	94.7	140.4	115.3	47.0	110.6
1970	98.9	115.2	113.2	51.6	74.7	110.4	59.5	95.4	141.4	115.8	48.9	108.5
1971	99.1	114.7	112.6	53.7	75.6	111.9	59.6	94.0	130.8	116.4	51.2	107.5
1972	101.1	115.9	112.6	56.1	78.1	111.4	60.3	92.5	133.6	114.9	53.5	107.0
1973	101.2	113.1	111.1	56.8	79.0	110.4	58.9	93.3	141.9	113.1	56.4	108.5
1974	103.5	110.0	109.7	53.7	81.2	111.1	59.5	96.3	152.8	115.0	55.4	105.2
1975	103.1	110.5	109.9	57.3	81.9	111.8	62.7	94.6	126.7	115.5	52.2	105.9

CUADRO 2

DIFERENCIAS DE PIB POR HABITANTE ENTRE LAS REGIONES¹ DE LA COMUNIDAD, 1980-1989

(Comparación tomando la media de los 12 Estados miembros como índice=100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Media de las diez regiones más débiles	47	46	46	45	45	45	45	45	45	47
Media de las diez regiones más fuertes	145	146	147	149	149	150	151	151	151	151
Media de las 25 regiones más débiles	57	57	56	56	55	56	55	56	56	57
Media de las 25 regiones más fuertes	135	136	136	136	137	138	138	137	137	138
Diferencia ²	26.1	26.5	26.8	27.0	27.2	27.5	27.9	27.5	27.5	26.9

¹ DU, Azores y Madeira no se incluyen por no disponer de datos.

² Desviación típica ponderada.

FUENTE: Cuarto informe periódico, anexos estadísticos. Servicios de la Comisión Europea, p. 87.

1976	104.2	112.9	111.5	57.6	80.1	111.4	60.0	96.1	125.7	115.4	52.3	104.2
1977	101.9	111.0	112.2	57.2	89.5	111.9	62.4	96.5	119.1	114.4	53.1	104.0
1978	101.8	109.3	112.4	58.6	77.6	112.1	64.3	97.0	119.4	113.4	52.8	104.9
1979	100.8	109.4	113.5	58.2	74.5	111.7	63.2	99.4	118.6	111.8	83.6	104.5
1980	104.1	107.8	113.6	58.1	74.2	111.6	64.0	102.5	118.5	110.9	55.0	101.1
1981	103.2	107.2	113.8	57.8	73.4	112.6	65.4	103.5	117.1	109.7	55.6	100.0
1982	104.1	109.8	112.5	57.3	73.5	113.9	65.8	103.0	118.7	106.9	56.0	101.2
1983	103.0	111.1	113.0	56.4	73.4	112.6	64.3	102.3	118.3	106.5	54.7	103.4
1984	103.0	113.6	114.2	56.4	72.8	111.5	65.2	102.9	120.7	107.1	52.1	103.2
1985	101.6	115.8	114.2	56.7	72.5	110.6	65.2	103.1	122.4	107.0	52.0	104.2
1986	100.6	117.0	114.0	55.9	72.8	110.1	63.4	103.0	126.2	106.0	52.5	105.4
1987	100.1	114.2	112.9	54.2	74.7	108.9	64.5	103.2	123.1	103.4	53.6	107.2
1988	100.9	110.7	112.3	54.3	75.7	108.4	64.7	103.5	124.1	101.7	53.7	108.0
1989	101.3	108.8	111.7	54.1	76.9	108.6	67.0	103.6	129.7	102.2	54.9	106.9
1990	102.6	108.2	112.8	52.6	77.8	108.6	69.0	103.1	126.6	103.1	55.7	105.1
1991	103.0	109.0	114.2	52.5	79.0	108.7	69.9	103.1	127.8	103.9	56.3	102.1
1992	103.4	110.2	113.6	52.1	79.9	108.8	68.9	103.2	130.0	102.7	56.3	102.1

Nota: La referencia al PIB puede dar lugar a exageraciones en la medida en que las transferencias de renta al extranjero pueden haber sobrepasado el crecimiento máximo del PIB.

FUENTE: Anexo estadístico a la *Economía Europea*, servicios de la Comisión Europea, noviembre de 1991.

CUADRO 3
DATOS BÁSICOS DE LOS CINCO OBJETIVOS PRIORITARIOS

<i>Objetivos</i>	<i>Países o regiones</i>	<i>Superficie abarcada del territorio comunitario¹</i>	<i>Porcentaje de población afectada</i>	<i>Importe de la ayuda con cargo a los fondos estructurales² (1989-1993 a precios de 1989) (en millones de ecus)</i>
<i>Objetivo 1³</i> Recuperación de las regiones menos desarrolladas	7 Estados miembros ⁴	40.66%	21.50	38.300
<i>Objetivo 2</i> Reconversión de las zonas en declive industrial	60 regiones	—	16.50	7.200
<i>Objetivos 3 y 4</i> Lucha contra el desempleo de larga duración e inserción profesional de los jóvenes	9 Estados miembros (no incluidos en el objetivo 1)	Toda	—	7.450 (no incluido en el objetivo 1)
<i>Objetivo 5a</i> Adaptación de las estructuras agrarias	9 Estados miembros (no incluidos en el objetivo 1)	Toda	—	3.415 (no incluido en el objetivo 1)
<i>Objetivo 5b</i> Desarrollo rural	50 regiones	17%	5	2.795

¹ Datos Eurostat 1989.

² Deben añadirse a estos importes 1 150 millones con cargo a las medidas transitorias.

³ El objetivo 1 abarca todos los tipos de intervención para las regiones por él subvencionables, incluidas las que lo son por los objetivos 3, 4 y 5a.

⁴ España: diez regiones; Grecia, Irlanda y Portugal: totalidad del país; Francia: du y Córcega; Reino Unido: Irlanda del Norte; Italia: 8 regiones.

FUENTE: Servicios de la Comisión Europea.

CUADRO 4
 IMPORTES DE LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS EN 1993
 (Millones de ecus)

<i>País</i>	<i>Feder¹</i>	<i>Fse</i>	<i>Feoga (sector agrario)</i>
<i>Objetivo 1</i>			
Grecia	1 062 779	577.06	353.5
España	1 893 757	906.43	286.0
Francia	252 177	93.7	50.4
Irlanda	517 722	354.28	138.2
Italia	2 268 638	568.48	324.6
Portugal	1 296 495	665	312.6
Reino Unido	135 497	92.07	25.7
<i>Total</i>	<i>7 427 065</i>	<i>3 257.02</i>	<i>1 491.0</i>
<i>Objetivo 2</i>			
	<i>Feder²</i>		
Bélgica	81 082	11.32	
Dinamarca	3 671	1.15	
Alemania	183 61	44.04	
España	295 147	87.58	
Francia	326 065	50.22	
Italia	17 674	56.68	
Luxemburgo		0.04	
Países Bajos	39 593	15.19	
Reino Unido	683 948	154.65	
<i>Total</i>	<i>1 630 79</i>	<i>420.87</i>	
<i>Objetivos 3 y 4</i>			<i>Total de las ayudas</i>
Bélgica			98.27
Dinamarca			57.51
Alemania			151.95
España			313.83
Francia			282.14
Italia			469.58
Luxemburgo			4.38
Países Bajos			129.06
Reino Unido			272.25
<i>Total</i>			<i>1 778.97</i>

Cuadro 4 (continuación)

<i>País</i>	<i>Feder</i>	<i>Fse</i>	<i>Feoga (sector agrario)</i>
<i>Objetivo 5a</i>	<i>Objetivo 1</i>	<i>Fuera del objetivo 1</i>	<i>Total</i>
Bélgica	—	29.2	29.2
Dinamarca	—	17.2	17.2
Alemania	—	242.4	242.4
Grecia	183.7	—	1833.7
España	157.8	64.2	222.0
Francia	9.7	335.3	345.0
Irlanda	112.2	—	112.2
Italia	89.2	154.0	243.2
Luxemburgo	—	7.9	7.9
Países Bajos	—	14.1	14.1
Portugal	149.3	—	149.3
Reino Unido	23.2	59.9	83.1
<i>Total</i>	<i>725.1</i>	<i>924.2</i>	<i>1 649.3</i>
<i>Objetivo 5b</i>	<i>Feder³</i>		
Bélgica	7 081	3.57	7.7
Dinamarca	5 993	6.33	2.7
Alemania	131 958	48.98	104.9
España	43 666	20.12	44.0
Francia	127 852	41.66	209.1
Italia	116 863	233.5	122.8
Luxemburgo	733	—	1.1
Países Bajos	10 244	2.09	5.4
Reino Unido	64 403	12.29	9.4
<i>Total</i>	<i>508 793</i>	<i>158.29</i>	<i>507.1</i>

¹ Excluido Interregi (207 692 millones de ecus).

² Excluido Interregi (24 446 millones de ecus).

³ Excluido Interregi (6 220 millones de ecus).

CUADRO 5
PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD
(Millones de ecus)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Política agrícola común	35 348	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 3389
2. Acciones estructurales	18 559	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
Fondos estructurales	17 965	19 777	20 135	21 480	22 740	24 246	25 690	27 400
Fondos de cohesión		1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
Otras operaciones	0 597							
3. Políticas internas	3 892	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Gastos exteriores	3 942	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Gastos de administración	4 142	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Reservas	1 000	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
Monetaria	1 000	1 000	1 000	0 500	0 500	0 500	0 500	0 500
Garantía		0 300	0 300	0 300	0 300	0 300	0 300	0 300
Ayuda de urgencia		0 200	0 200	0 300	0 300	0 300	0 300	0 300
7. Total de créditos comprometidos	66 882	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	90 977	84 089
8. Total de créditos de pago	64 081	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
En % del PNB	1.18	1.20	1.192	1.20	1.21	1.23	1.25	1.26
9. Diferencia (en % del PNB)			0.008	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
10. Techo recursos propios en % del PNB	1.18	1.20	1.20	1.21	1.22	1.24	1.26	1.27

FUENTE: Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo.

CUADRO 6
REPARTO GEOGRÁFICO DE LOS PRÉSTAMOS CONCEDIDOS

	<i>Millones de ecus</i>	<i>Incluyendo Edimburgo</i>	<i>%</i>	<i>1993 %</i>	<i>Millones de ecus</i>	<i>%</i>	<i>1992 %</i>
Dentro de la Comunidad Europea	17 724.2	2 363.3	100.0		16 139.7	100.0	
Bélgica	371.6	151.3	2.1		396.6	2.5	
Dinamarca	875.5	188.0	4.9		690.8	4.3	
Alemania	2 096.6 ¹	287.8	11.8		1 663.9	10.3	
Grecia	511.1	86.5	2.9		377.5	2.3	
España	2 005.1	344.4	22.6		3 020.6	18.7	
Francia	2 205.5	300.0	12.4		1 895.1	11.7	
Irlanda	388.2	49.7	2.2	90.4	303.5	1.9	94.8
Italia	3 362.0	446.1	19.0		3 796.9	23.5	
Luxemburgo					42.8	0.3	
Países Bajos	779.7	23.3	2.1		154.4	1.0	
Portugal	1 488.8	186.2	8.4		1 230.4	7.6	
Reino Unido	1 929.1	200.0	10.4		2 407.2	14.9	
Otros ²	111.0		0.6		159.7	1.0	
Fuera de la Comunidad Europea	1 887.2		100.0		892.8	100.0	
Países ACP	255.7		12.0		121.5		
Incluidos "capitales de riesgo"	78.3				320.8	35.9	
Cuenca mediterránea	680.5		36.1	9.6	7.0		5.2
Incluidos "capitales de riesgo"	1.5				320.0	35.8	
Europa Central y del Este	882.0		46.7				
América Latina y Asia	99.0		5.2				
<i>Total general</i>	<i>19 611.4</i>			<i>100.0</i>	<i>17 032.5</i>		<i>100.0</i>

¹ Incluyendo una garantía de 51.5 millones de ecus.

² Proyectos que pese a ubicarse fuera de los estados miembros presentan un interés para la Comunidad Europea y por ende asimilan a inversiones dentro de la Comunidad.

CUADRO 7

FINANCIAMIENTO DENTRO DE LA COMUNIDAD EN 1992 (PRÉSTAMOS INDIVIDUALES Y COLOCACIÓN Y PRÉSTAMOS GLOBALES EN TRÁMITE), CRISIS POR PAÍSES Y SECTORES
(Millones de ecus)

	<i>Total</i>	<i>Préstamos individuales</i>	<i>Préstamos globales en curso</i>	<i>Infraestructura</i>				<i>Industria y servicios agrícolas</i>
				<i>Transporte</i>	<i>Telecomunicaciones</i>	<i>Ambiente y otros</i>	<i>Energía</i>	
Bélgica	318.6	131.3	187.2	47.9		4.2	83.4	183.1
Dinamarca	702.0	636.6	65.4	342.7	61.2	45.0	200.3	52.9
Alemania	2 164.1	791.3	1 372.7	263.9	97.9	842.1	104.0	856.1
Grecia	391.9	311.8	80.2	182.2		82.7	74.9	52.1
España	3 195.3	2 948.4	246.9	1 386.3	659.6	491.5	316.8	341.1
Francia	2 039.8	1 159.2	880.6	1 231.6		130.4	9.5	668.4
Irlanda	291.1	290.4	0.6	64.9	46.0	106.3	23.9	50.0
Italia	3 772.1	2 724.6	1 047.5	69.4	737.6	280.1	1 050.4	1 634.6
Luxemburgo	42.8	42.8			30.9			11.9
Países Bajos	165.0	67.7	97.3				67.7	97.3
Portugal	1 303.6	1 210.5	93.1	512.1	268.2	28.8	184.1	310.5
Reino Unido	2 407.2	2 407.0		451.9		945.6	685.7	324.0
Otros ¹	159.7	159.7			88.6		71.1	
<i>Total</i>	<i>16 953.2</i>	<i>12 881.3</i>	<i>4 071.5</i>	<i>4 552.9</i>	<i>1 990.0</i>	<i>2 956.7</i>	<i>2 871.8</i>	<i>4 582.0</i>

¹ Financiamento semejante al que se opera dentro de la Comunidad.

CUADRO 8
CONVENIONES, PROTOCOLOS FINANCIEROS Y DECISIONES EN VIGOR
O BAJO LA NEGOCIACIÓN DEL 31 DE MARZO DE 1993
(Millones de ecus)

	Acuerdo	Duración	Préstamos de recursos propios ¹	Montos de operación de recursos presupuestarios		
				Operación de capital de riesgo ²	Donaciones ³	Total
ACP Estados - OCT	Cuarta Convención					
ACP	de LOM	1990-1995	1 200	825	9 975 ⁴	12 000
OCT	decisión del Consejo	1990-1995	25	25	115 ⁴	165
<i>Países mediterráneos⁵</i>						
Turquía	* Cuarto Protocolo Financiero sin vigor aún		225	—	50	600 ⁶
Eslovenia	Protocolo Financiero sin vigor aún		150	—	20 ⁷	170
Argelia		1992-1996	280	18	52	350
Marruecos		1992-1996	220	25	193	438
Túnez	* Cuarto Protocolo	1992-1996	168	15	101	284
Egipto	Financiero	1992-1996	310	16	242	568
Jordania		1992-1996	80	2	44	126
Israel		1992-1996	62	—	—	82
Libano	Donación excepcional para reconstrucción		50	—	—	50
Libano	Segundo Protocolo Financiero		34	—	—	34
Libano	Tercer Protocolo Financiero		53	1	19	73
Libano	Cuarto Protocolo Financiero	1992-1996	45	2	22	69
Siria	Tercer Protocolo Financiero	1987-1991	110	2	34	146
Siria	Cuarto Protocolo Financiero		115	2	41	158

Cuadro 8 (continuación)

	Acuerdo	Duración	Préstamos de recursos propios ¹	Montos de operación de recursos presupuestarios		
				Operación de capital de riesgo ²	Donaciones ³	Total
Malta	Tercer Protocolo Financiero	1988-1993	23	2.5	12.5	38
Chipre	Tercer Protocolo Financiero	1988-1993	44	5	13	62
Cooperación financiera sin protocolo horizontal	Decisión del Consejo	1992-1996	1 800	25	205 ⁸	2 030
<i>Países europeos⁹ centrales y del Oriente</i>	Decisión del Consejo					
Polonia, Hungría		1990-1993	1 000			1 000
Repúblicas Checa y Eslovaca		1991-1993				
Bulgaria, Rumania		1991-1993	700			700
Estonia, Letonia y Lituania	Bajo negociación	1993-1996	200			200
<i>Países de América Latina y Asia</i>	Decisión del Consejo	1993-1996	750			750

¹ Préstamos con subsidios de interés por la Fundación de Desarrollo, Europeo, en el caso de proyectos en los Estados ACP y los OCT y del Presupuesto General de la Comunidad Europea en el caso de proyectos en ciertos países mediterráneos. Los montos requeridos para los intereses subsidiados son financiados por donaciones.

² Donado y administrado por la EIB.

³ Donado y administrado por la Comisión.

⁴ Incluye montos de reserva para subsidio de interés en préstamos de EIB.

⁵ Saldos de la balanza bajo protocolos financieros de corto plazo en el caso de Libano y Siria, en total de montos provistos originalmente para poder ser otorgados concomitantemente.

⁶ Incluye 325 millones en préstamos con condiciones especiales de recursos presupuestarios.

⁷ Exclusivamente para subsidios de interés de préstamos del EIB en favor de proyectos de transporte de interés común.

⁸ Incluye cerca de 100 millones en subsidios de interés para préstamos del EIB para el ambiente.

⁹ Asignación Presupuestaria Provista por la Comisión (APPC) para un total de 2 270 millones para el periodo 1990-1992 y aproximadamente 1 billón para 1993.

LA BANCA DE DESARROLLO LATINOAMERICANA: CAMBIOS, TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS EN LOS NOVENTA

CARLOS GARATEA YORI

INTRODUCCIÓN

La economía mundial se ha transformado profundamente durante los últimos años, observándose una tendencia generalizada hacia la integración de los mercados, mayor apertura de las economías y una creciente competencia internacional en todos los sectores. En los esfuerzos por adecuarse a las exigencias de este nuevo entorno, cada uno de nuestros países ha de contar, entre otros elementos, con el apoyo financiero oportuno y en condiciones adecuadas, pues éste resulta ser un aspecto de vital importancia para el éxito de cualquier estrategia económica que se elija para fortalecer la inversión e impulsar el desarrollo.

En este marco general se ubica el presente documento elaborado por la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (Alide), para el Seminario *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI: encuentro de expertos de banca de desarrollo*. El documento contiene tres partes y un anexo estadístico. En la primera parte se reseñan las tendencias que se observan en el financiamiento del desarrollo de la región en el presente decenio; luego, en la segunda parte, se señalan las principales características institucionales, operativas y financieras que definen la situación y los cambios ocurridos en la banca de desarrollo de América Latina y el Caribe a inicios de 1993. En la tercera parte se

exponen un conjunto de reflexiones acerca de las perspectivas de actuación de las instituciones financieras de desarrollo en los próximos años. Adicionalmente, se incluye un anexo estadístico elaborado con la información proporcionada directamente por un conjunto representativo de bancos de desarrollo de los países de la región que sustenta el análisis que se realiza.

I. NUEVAS TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Como sabemos, desde fines del decenio pasado, la tendencia de la economía mundial se ha tornado muy cambiante. Las profundas transformaciones ocurridas no han sido ajenas a América Latina, pues un gran número de países ha registrado como rasgo general la aplicación de renovados programas de ajuste estructural orientados a lograr la estabilidad económica e incorporan como parte medular, políticas y reformas de carácter estructural en los ámbitos del Estado, el sistema financiero y el comercio exterior.

En particular, la secuela dejada por la crisis de América Latina y la ausencia de recursos financieros internos y externos en años precedentes, cuando no la dificultad y mayor competencia por conseguirlos, ha llevado a reestructurar y reformar los sistemas financieros, poniendo el acento en el fomento del ahorro interno (la profundización y complementación financiera), desregular la actividad financiera y modernizar las propias instituciones para que respondan de manera oportuna y suficiente a los requerimientos de los agentes productivos.

Asimismo, nuevas tendencias dominan el escenario financiero, tales como el descenso de las tasas de interés internacionales, fundamentalmente en los mercados de Estados Unidos y Japón, aunado al lento crecimiento de la economía mundial que han determinado una afluencia creciente de recursos hacia América Latina y el Caribe, atraídos por los mayores rendimientos de las tasas de interés y el clima de mayor estabilidad macroeconómica que va ganando progresivamente la región.

La naturaleza y composición de estos recursos difiere de lo observado en periodos anteriores. Así, mientras en el lapso previo a la crisis de la deuda, los flujos financieros hacia la región se caracterizaron por un fuerte predominio de los créditos bancarios y el carácter

protagónico de los bancos comerciales, el flujo reciente de capitales se distingue por el auge de las inversiones directas o en cartera, provienen en su mayor parte de inversionistas no bancarios, constituidos tanto por individuos como por inversionistas institucionales (compañías de seguros, fondos de pensiones, fondos comunes de inversión y fideicomisos, entre otros).

Esta nueva situación plantea varias interrogantes, una de las cuales se refiere al grado de estabilidad y continuidad que observarán en el futuro los flujos externos hacia la región y de su capacidad para sostener la elevación de la tasa de inversión de los países.

Así, por lo que respecta a los factores que estarán determinando la continuidad de los flujos de capitales hacia nuestra región, es importante considerar que éstos responden a variables de índole externa, vinculadas a la evolución de la economía internacional —en especial de los países donde se originan los mayores recursos—, en términos del comportamiento esperado de las tasas de interés, niveles de ahorro y crecimiento económico, así como factores de carácter interno que tienen que ver con las oportunidades e incentivos que la región ofrece para atraer dichos capitales.

Por todo ello, es importante definir una política integral de financiamiento que considere la adecuada orientación de los mayores flujos provenientes del exterior, junto con la intensificación de los esfuerzos que permitan elevar la generación del ahorro proveniente de fuentes internas.

En este sentido, es preponderante la contribución que realice el Estado, mediante una mayor generación de ahorro sustentada en una recaudación tributaria antes que en un recorte exagerado de sus gastos que pueda conducir a la disminución de la cobertura y al deterioro de la calidad de los servicios básicos que presta a la población de menores recursos.

La mayor disponibilidad de ahorro por parte del Estado permitirá incrementar el nivel de la inversión pública en proyectos de inversión en infraestructura, desarrollo tecnológico, provisión de servicios básicos y otros que resulten complementarios a las inversiones del sector privado. Dichos recursos inyectarán dinamismo al sector privado, estimulándolo a emprender inversiones de más larga maduración.

En lo concerniente al ahorro del sector privado, las políticas deben considerar los factores que influyen en la generación del ahorro de las familias y de las empresas. Así, en lo que respecta al de las

familias, se ha encontrado que depende en forma importante de la evolución de los ingresos más que de las tasas de interés, por lo que de ponerse en práctica una política de elevación de los ingresos de los trabajadores, éstos tendrán efectos favorables en el aumento del ahorro de las familias. Dicha situación tendrá no sólo un efecto favorable en términos de proveer mayores recursos que se pueden destinar a elevar la tasa de inversión de las economías, sino que tendrá un efecto favorable en términos de una mayor equidad, al convertir a los trabajadores en propietarios de los rendimientos futuros de esos ahorros, lo que con el tiempo permitirá elevar sus ingresos y mejorar su participación en la distribución de los mismos.

En cuanto al ahorro de las empresas, los estudios para América Latina señalan que éste depende en forma importante de la percepción respecto del grado de rentabilidad de los proyectos, los cuales están influidos en forma importante por la estabilidad macroeconómica que alcancen los países, así como por las perspectivas respecto de la evolución de las economías. Por esta razón, el crecimiento de la inversión pública en proyectos que resulten de naturaleza complementaria al sector privado, junto a la aplicación de una política tributaria que estimule la reinversión de utilidades, tendrá un efecto muy favorable en el cambio de dirección de las expectativas del sector privado.

De igual manera, la disponibilidad en el sistema financiero de recursos y modalidades de financiamiento que concuerden con el plazo de maduración de los proyectos, son de gran importancia para dar viabilidad financiera a las inversiones del sector privado.

En esta visión integral de las políticas de financiamiento es crucial que las acciones para estimular y elevar la movilización de recursos tanto de origen interno como externo se conjuguen adecuadamente con las políticas que deberán orientar la asignación de recursos. Las políticas de financiamiento en el marco actual de la apertura externa, el avance de las reformas y la mayor participación del mercado en el proceso de decisiones económicas, demanda afrontar, sobre la base de nuevos criterios, la forma en la que se debe apoyar al desarrollo de los sectores productivos, orientados tanto al mercado interno como al externo.

Estas políticas de financiamiento han de buscar una mayor conexión del sistema financiero interno con los mercados internacionales, evitando distorsiones por fuertes diferencias en las tasas de interés; procurar un componente importante de financiamiento a mediano y

largo plazos; brindar un mayor acceso a los sectores de las pequeñas y medianas empresas; dar prioridad al financiamiento de la reconversión industrial que constituye un aspecto básico para lograr condiciones de eficiencia y competitividad, y fortalecer los mercados de capital.

De otro lado, cabe tener en consideración que el proceso de transformaciones en materia de financiamiento en América Latina, de la apertura externa y las reformas del sistema financiero, han implicado, desde el punto de vista del funcionamiento de la banca de desarrollo, un proceso de reestructuración institucional y una definición más precisa de su papel y campos de actuación, aspectos que, precisamente, se abordan en los siguientes acápites del documento.

2. CAMBIOS RECIENTES EN LA BANCA DE DESARROLLO

La situación de la banca de desarrollo de América Latina y el Caribe, en el entorno de las reformas estructurales, la apertura económica y la liberalización de los mercados, revela a inicios de 1993 importantes cambios, expresados, por ejemplo, en el crecimiento y la concentración de los activos totales de la banca de desarrollo; el fortalecimiento institucional como producto de la racionalización de costos operativos (personal y oficinas); el predominio de su orientación multisectorial mediante las colocaciones, y la relativa mejoría en cuanto al desempeño económico-financiero de las instituciones financieras de desarrollo (IFD), tanto las especializadas en la promoción y financiamiento de un sector productivo determinado, como de IFD de carácter multisectorial, evaluadas en función de sus niveles de utilidad y solvencia. Se comprueba también que las IFD reflejan algunas tendencias ya observadas a comienzos de este decenio, como son el redimensionamiento institucional y la elevada prevalencia de entidades con un régimen de propiedad total o mayoritariamente público, entre otras.

2.1 *Características institucionales y operativas*

Como se sabe, uno de los hechos que ha caracterizado a la banca de desarrollo y que reviste particular importancia para nuestras economías es la reestructuración de las IFD, que tiene lugar en el marco de las reformas estructurales que modifican la participación del Estado en los sistemas financieros nacionales. Durante los últimos años, los

gobiernos de diversos países de la región y, en especial los que emprendieron profundas reformas estructurales, han promovido, en unos u otros casos, con mayor o menor intensidad, la reestructuración administrativa y operativa de las IFD; la fusión o transferencia de estos intermediarios financieros al sector privado; su incorporación en procesos de disolución o liquidación, así como la suspensión de operaciones y el recorte de algunas funciones operativas y administrativas. Dicha reestructuración significó que en el periodo 1990-1993 un buen número de IFD fueran disueltas o liquidadas en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y República Dominicana.

No obstante las profundas transformaciones ocurridas en años recientes, el conjunto de las IFD continúa manteniendo una significativa presencia en la región. A inicios de 1993, el volumen de los activos totales de las IFD de América Latina y el Caribe —correspondientes a 85 instituciones de 22 países— se estima que asciende a 230 000 millones de dólares (mdd). Este monto supera en aproximadamente 13% el alcanzado dos años antes por un número similar de instituciones, lo que revela, a nivel general, el grado de afianzamiento que están alcanzando los bancos de desarrollo en sus respectivos sistemas financieros nacionales.

Las IFD, por la propia naturaleza de sus funciones, continúan caracterizándose por el predominio de instituciones con un régimen de propiedad total o mayoritariamente público. Considerando un conjunto de 46 IFD, las cuales concentran aproximadamente 80% de los activos totales de la banca de desarrollo, se calcula que a fines de 1992 ocho de cada diez instituciones mantenían un régimen de propiedad total o mayoritariamente público, nivel similar al registrado en los últimos años de los ochenta (véase el cuadro 1).¹

Otro de los rasgos característicos de las IFD y que se reflejó con mayor notoriedad a inicios de 1993 es el crecimiento y la concentración de los activos totales en un número reducido de instituciones y países —Brasil y México, principalmente—, que se explica por el propio desarrollo de los mercados financieros y de las economías en las cuales están insertas estas instituciones, así como por el fortalecimiento que les han impreso sus respectivos gobiernos. Entre las IFD más grandes de la región, siete instituciones (cuatro de México y tres de Brasil) cuyos activos totales ascendieron a 133 000 mdd —monto equivalente a 58% del conjunto de la banca de desarrollo— registra-

¹ Al final del documento se incluye un anexo estadístico con información económico-financiera sobre la banca de desarrollo de América Latina y el Caribe.

ron un crecimiento significativo en sus activos totales, de 24% en promedio de 1990 a 1992. Estos países, a pesar de mantener diferencias marcadas en la apertura y desarrollo de sus sistemas financieros, así como en la corrección de sus desequilibrios macroeconómicos, disponen de bancos de desarrollo con elevados y sostenidos niveles de financiamiento para el impulso de sus respectivas economías.

Por su parte, las IFD de menor envergadura —en número de 30— si bien han registrado un menor crecimiento en sus activos totales (10% en promedio de 1990 a 1992), destacan por el volumen relativo de recursos movilizados y la presencia en sus respectivos sistemas financieros, constituyéndose en importantes intermediarios en el financiamiento de mediano y largo plazo hacia el sector real de sus economías.

En concordancia con las tendencias de austeridad y de reformas estructurales imperantes en la región, las IFD continúan inmersas en sus procesos de redimensionamiento y fortalecimiento institucional, que se evidencia principalmente por la significativa reducción de personal y, también por la menor utilización de oficinas observada desde fines del decenio pasado e inicios de 1993.

No obstante que estos cambios fueron de diversa magnitud entre las IFD de la región, se comprueba que a inicios de 1993 estas instituciones estaban empeñadas efectivamente en adecuarse al nuevo entorno de competitividad. En efecto, sobre una base representativa y comparable de 29 IFD pertenecientes a 14 países de la región (véase el cuadro 2), el número de personal se contrajo 15% entre 1990 y 1992, porcentaje que incorpora los drásticos cambios en cinco IFD públicas correspondientes a Argentina (1), Colombia (1), Ecuador (1) y Perú (2), cuyas tasas de decrecimiento oscilaron entre 26 y 70 por ciento.

La reducción de personal sobre el conjunto de 29 IFD significó la desincorporación de 12 864 empleados, de los cuales 92% constituyó personal de apoyo, y tan sólo 6 y 2% recayó en el personal técnico y ejecutivos, respectivamente. Por el profundo redimensionamiento y cambio en la composición de los niveles de personal, se puede afirmar que la banca de desarrollo de la región se encontraba a inicios de 1993 en un franco proceso de fortalecimiento institucional y de desburocratización, con el propósito de mantener en sus respectivos países una situación financiera viable, reducir sus costos operacionales y preservar las acciones que le son propias en el financiamiento del desarrollo.

La racionalización de personal tuvo lugar en cinco de cada diez IFD (sobre un total de 29 instituciones); en tanto que en cuatro de

cada diez aumentó el número de personal entre 1990 y 1992 en 8% en promedio, y correspondió principalmente a bancos de desarrollo en expansión de nuevos servicios, de Colombia, Costa Rica, Chile y México, lo cual denota un proceso de crecimiento en las operaciones de las IFD en esos países.

El redimensionamiento de las IFD también alcanzó al número de oficinas, agencias y sucursales, que pasó de un nivel de 3 083 en 1990, a 3 007 en 1992, sobre una muestra de 29 IFD (véase el cuadro 2). Si esta retracción —2.4%— resulta poco significativa y comprende principalmente a las oficinas del exterior, es importante señalar que dicho descenso se presenta en las mismas IFD que emprendieron disminuciones en sus niveles de personal, lo que lleva a concebir que los esfuerzos de redimensionamiento encarados por las propias IFD se están reforzando, para adecuarse al difícil entorno económico nacional e internacional.

2.2 Situación económico-financiera

Un análisis global permite afirmar que las IFD de América Latina y el Caribe tuvieron a inicios de 1993 una significativa presencia en aspectos tales como el volumen de recursos intermediados; predominio de las colocaciones a mediano y largo plazo, y crecimiento de los activos totales, entre otros. Resulta igualmente destacable que en el periodo 1991-1992, un grupo importante de IFD especializadas y multisectoriales hayan exhibido una relativa mejoría en sus niveles de utilidades, rentabilidad y solvencia respecto a los alcanzados en años precedentes.

Los activos totales correspondientes a 53 IFD representativas de la región ascendieron a 185 000 mdd durante 1992, instituciones que revirtiendo tendencias de periodos previos comprometieron, al igual que en años anteriores, más de 50% de sus activos totales en préstamos a corto, mediano y largo plazos. Se estima, además, sobre un conjunto de 38 IFD, que por lo menos cinco de cada diez evidenciaron una tendencia definida y positiva en el crecimiento de sus activos totales en el periodo 1990-1992, cuya tasa promedio de incremento fue de 24%. Por su parte, tres de cada diez IFD mantuvieron en 1992 niveles de activos similares a los alcanzados dos años antes.

El crecimiento de los activos se presentó, en muchos casos, en entornos macroeconómicos adversos y en circunstancias en que la

banca de desarrollo salía de un proceso de ajuste y redimensionamiento sin precedentes. El aumento de los activos responde en cierta medida a las mayores colocaciones, respaldadas por el incremento en la disponibilidad de recursos.

El mayor volumen de activos que registraron las IFD en 1992 con respecto a 1990 se explica, principalmente, por la variación en los activos totales de las 20 IFD más grandes de la región, la que a su vez estuvo parcialmente influida por el rezago de los tipos de cambio reales que caracterizó a varios países de América Latina y el Caribe durante dicho periodo. Considerando las 20 IFD se observa que a fines de 1992 en 15 de ellas se registraron aumentos significativos de sus activos totales con respecto a 1990, cuyos límites inferior y superior son 9 y 54%, respectivamente. Destacan entre estas IFD: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (Fira), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y Nacional Financiera (Nafin), de México, y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Banco do Nordeste do Brasil, ambos de Brasil.

La tendencia de las IFD en los últimos años (1990-1992) ha sido la de canalizar de manera creciente y preferente préstamos de mediano y largo plazos, concordantes con los propósitos que animan la acción de la banca de desarrollo. En 1992, estos préstamos —del orden de 71 000 mdd— representaron la principal modalidad de financiamiento para un conjunto de 53 IFD y fueron equivalentes a 38% de los activos totales de la banca de desarrollo (en 1990 fue equivalente a 35% de los activos totales). Por su parte, los préstamos a corto plazo durante 1992 ascendieron a 22 000 mdd, monto que equivale al 12% de los activos totales de las IFD y resulta inferior en 5 puntos porcentuales al alcanzado dos años antes (véase el cuadro 5).

En el actual entorno de restricciones fiscales y reducidos niveles de liquidez presentes en un gran número de países de la región, la canalización de préstamos de las IFD adquiere importancia en la medida en que genera y/o amplía la formación bruta de capital y fomenta el desarrollo de diversos sectores productivos, especialmente los que enfrentan restricciones de financiamiento adecuado y oportuno (caso de los sectores agrícola y vivienda, principalmente) por parte de otros intermediarios financieros.

Teniendo en cuenta la información proporcionada por 35 IFD, se estima que a inicios de 1993 fueron cuatro los sectores productivos a los cuales se canalizó cerca de 50% de los recursos comprometidos

por la banca de desarrollo, a saber: el sector agropecuario y desarrollo rural (21%); industria manufacturera (13%); educación, salud y otros servicios básicos (8%), y comercio exterior (6%). En años anteriores, si bien las IFD también atendían a estos sectores, se advierte que en 1992 el sector de educación, salud y otros servicios básicos ha cobrado una mayor atención por parte de dichos intermediarios financieros, respecto a lo observado en 1990.

Los pasivos totales (sobre un conjunto de 53 IFD), expresados como porcentaje de sus activos totales fueron en 1992 ligeramente menores a los registrados en 1990, aunque se evidencian considerables cambios en su estructura. Así, 84% del total de sus activos se financió por medio de terceros (156 000 mdd), porcentaje que resulta menor en 4 puntos porcentuales al alcanzado en 1990. Esta variación indica, además de la capitalización apreciada en varias instituciones, la mayor importancia de los recursos patrimoniales para el financiamiento de sus actividades (la relación patrimonio total sobre activos totales pasó de 12% en 1990 a 16% en 1992).

Para fines comparativos conviene señalar que en 1992 la estructura de los pasivos estuvo conformada por obligaciones a plazo fijo (con 21% del total de los pasivos), los empréstitos extranjeros (12%), fideicomisos (8%), depósitos en cuenta corriente (8%) y depósitos de ahorro (5%), entre otros.

Considerando la estructura de los pasivos de las IFD en 1990 y 1992, se puede señalar que la actividad de los bancos de desarrollo a inicios de 1993 se sustentaba básicamente en la captación de recursos del público (obligaciones a plazo fijo, depósitos en cuenta corriente y de ahorro y fideicomisos) y del exterior y ya no de redescuentos del banco central o empréstitos del sistema financiero nacional, que se constituían en los principales pasivos de las IFD hasta los inicios de este decenio, según se aprecia en el cuadro 5. Es así que los préstamos del sistema financiero nacional pasaron de representar 12% del total de pasivos en 1990, a equivaler 7% de ese total, dos años después. Por su parte, los redescuentos del banco central que en 1990 significaron 5% de los pasivos totales, a inicios de 1993 ascendieron a tan sólo 2% de éstos.

El patrimonio de un conjunto de 53 IFD (29 300 mdd) representó 16% de los activos totales, a inicios de 1993, porcentaje superior en cuatro puntos al registrado en 1990. Este cambio se explica principalmente por la evolución del patrimonio de las 20 IFD más grandes —mediante aumentos en el capital pagado y reservas, y ajustes por

corrección monetaria, entre otros—, cuya capitalización explica 94% de dicha variación.

En términos generales, un importante segmento de las IFD de América Latina y el Caribe obtuvo resultados financieros satisfactorios durante 1992, en sus niveles de utilidades, rentabilidad y solvencia, respecto a los registrados en 1990. No obstante, se evidencian diferencias para estos indicadores al evaluar el comportamiento de las IFD multisectoriales y bancos especializados en los sectores agrícolas y de vivienda, aspecto que en muchos casos responde a la situación particular de las economías a las que pertenecen.

El total de ingresos generados por un conjunto de 51 IFD (31 multisectoriales, 6 agrícolas, 6 de vivienda y 8 industriales con atención preferente a la pequeña y mediana industria) ascendió a 88 000 mdd a fines de 1992 (véase el cuadro 7), monto superior en cerca de 40% al registrado el año anterior, que fue del orden de 63 000 mdd. Se comprueba además que aproximadamente 9 de cada 10 IFD obtuvieron utilidades durante 1992 y sólo una de cada 10 registró pérdidas ese año.

Los mejores resultados económicos alcanzados por las IFD repercuten favorablemente en estas instituciones, los agentes económicos vinculados a ellas y, en general, en los sistemas financieros nacionales. El acrecentamiento de las utilidades de las IFD propicia, entre otros aspectos, el fortalecimiento de sus patrimonios, la generación de una mayor confianza entre los depositantes, la inducción positiva sobre el proceso ahorro-inversión y coadyuva también a que las IFD puedan enfrentar con mayor capacidad sus obligaciones financieras.

Los egresos totales correspondientes a 51 IFD de la región ascendieron a 85 000 mdd en 1992, los que representan 97% de los ingresos totales, porcentaje similar al registrado en 1990. Se aprecian, asimismo, cambios en la estructura de sus egresos, pues se comprueba que mientras en 1990 los intereses y otros cargos por depósitos del público representaban el 36% del total de los ingresos, en 1992 el mismo rubro se incrementó a 55%, denotando una mayor participación de las IFD en la captación de recursos del mercado interno, como también el incremento de las tasas de interés en los países que emprendieron procesos de ajuste y reformas de sus sistemas financieros.

Por su parte, los gastos por intereses y otros cargos por empréstitos disminuyeron respecto al total de los ingresos (este indicador pasó de 23% en 1990, a 13% en 1992) como consecuencia de una

menor captación de préstamos del sistema bancario. En todo caso, si bien se advierte una correspondencia entre los intereses pagados y cobrados por las operaciones pasivas y activas en ambos años, esta relación disminuyó en el periodo 1990-1992.

A fin de evaluar la rentabilidad de las IFD multisectoriales y de los bancos especializados, agrícolas y de vivienda, se relacionó el nivel de sus utilidades brutas sobre los ingresos totales, obteniéndose que en 1992 la rentabilidad de las IFD de vivienda fue de 27% y de 11% para las IFD agrícolas, en tanto que para las IFD multisectoriales dicho nivel se situó en 2 por ciento.

Para las IFD en conjunto, se aprecia una ligera disminución de la rentabilidad: 3.6% en 1990 frente a 2.7% en 1992, que responde a la mayor participación de las cuentas "intereses y otros cargos por depósitos del público" dentro de los egresos totales. Mientras que en 1990 esta cuenta representaba 37% de los gastos totales, en 1992 la misma equivalió a 56% de los gastos totales, lo cual se explica por las mayores tasas de interés pasivas prevalecientes en los países que liberalizaron sus mercados financieros, conforme se mencionó.

Los niveles de solvencia —medidos por la relación pasivos sobre patrimonio— mejoraron relativamente sobre un conjunto de 53 IFD. Este indicador pasó de 7.2 a 5.3 de 1990 a 1992, respectivamente, originado por los mayores niveles patrimoniales que en promedio registran un número importante de IFD. Ello revela la mejor capacidad que tienen estas instituciones para hacer frente a sus obligaciones con terceros y, en especial destacan en 1992 los bancos de desarrollo de Ecuador (3.30 veces), República Dominicana (3.28) y Uruguay (2.10).

En cuanto a los niveles de morosidad de la cartera, sobre una muestra conformada por 42 IFD se observa una relativa mejoría en 1992 respecto a 1990. En efecto, se estima que en cuatro de cada diez IFD (pertenecientes a Bolivia, Brasil, Colombia y México, principalmente) los niveles de morosidad resultan aceptables si se considera que fueron menores a 5% de sus carteras. El manejo de la cartera por parte de estas IFD (12 multisectoriales y 4 orientadas a la industria) resulta destacable y plausible, en la medida en que lo hicieron en muchos casos en entornos macroeconómicos recesivos y de reducido poder adquisitivo de la población.

Sin embargo, 2 de cada 10 IFD (6 multisectoriales, 1 agrícola, 1 de vivienda y 1 de industria, ubicadas principalmente en Costa Rica, Chile, República Dominicana, Perú y El Salvador) registraron ele-

vados índices de morosidad durante 1992, superiores a 20%, llegando incluso a 46% de sus carteras en un caso extremo.

En suma, los avances en el proceso de reformas de la banca de desarrollo muestran cambios y nuevas tendencias en la estructura de captación de recursos, así como en los sectores a los que dirige su atención y las modalidades operativas utilizadas. En este sentido, si bien la banca de desarrollo está captando recursos del mercado interno y externo a mediano y largo plazos mediante obligaciones a plazo fijo, préstamos del exterior, fideicomisos, depósitos de ahorros, está cobrando importancia la necesidad de encontrar nuevas alternativas de captación de recursos, fundamentalmente de mediano y largo plazos, mediante del impulso de diversas modalidades tales como: ahorro previo para préstamos destinados a vivienda y educación para familias de menores ingresos; captación de fondos a mediano y largo plazos de inversionistas institucionales (fondos de pensiones), y con la colocación de títulos en los mercados de capitales interno e internacional que incorporen modernos mecanismos de manejo de riesgos cambiarios y de variaciones de las tasas de interés.

Asimismo, la recuperación adecuada de los préstamos sustentados en una correcta evaluación de los proyectos y el establecimiento de tasas de interés que cubran el costo financiero y administrativo de los préstamos, están constituyendo también criterios en favor de una mayor disponibilidad de recursos de las IFD. Al respecto, los resultados de un reciente estudio de la Alide sobre el papel de la banca de desarrollo en el financiamiento del comercio exterior, señalan que en lo que respecta a las tasas de interés, destaca como un aspecto importante que en la mayoría de los casos estudiados las IFD no establecen tasas de interés por debajo del costo de captación de los recursos, manteniendo un carácter promocional, en la medida en que resultan menores en algunos puntos a las tasas activas del sistema bancario comercial, lo que de hecho redundaría en menores costos para los exportadores e importadores beneficiarios de dichos recursos. Cabe señalar también que dichas características generales observan a su vez matices por cada país e IFD en particular, variando en cada caso su menor o mayor grado de aproximación y ajuste a las tasas de interés del mercado financiero comercial [Alide, 1994b].

3. PERSPECTIVAS DE LA BANCA DE DESARROLLO LATINOAMERICANA

Como se ha podido apreciar, la banca de desarrollo está experimentando de manera general un proceso de cambios que a la luz de los avances alcanzados se están orientando a impulsar el desarrollo y el fortalecimiento de los mercados competitivos. Estas instituciones están enfrentando el desafío de conciliar dos objetivos fundamentales e inherentes a su campo de acción, como son los de fomento y rentabilidad, que por su naturaleza podrían resultar contradictorios pero que no lo son para los bancos de desarrollo. Claro está que se precisa un importante esfuerzo de creatividad a fin de lograr la combinación óptima entre dichos objetivos.

En ese sentido, el concepto de *fomento* es objeto de una redefinición, tanto en sus alcances como de sus instrumentos y modalidades de operación. Así, el crédito de fomento debe entenderse como un mecanismo oportuno y suficiente orientado a los sectores prioritarios con verdadera capacidad y potencialidad de lograr mayores niveles de eficiencia y competitividad, que no se encuentran adecuadamente atendidos por la banca comercial, a tasas de interés que cubran el costo financiero y administrativo de los recursos, que no difieran en forma excesiva de las tasas de mercado, a plazos de mediana y larga duración, acompañados cuando sea necesario de servicios complementarios al financiamiento [R. Acevedo, 1993].

La necesidad de que la Banca de Desarrollo se plantee metas de *rentabilidad* obedece al propósito de fortalecer la capitalización de las instituciones a fin de que puedan disponer de un mayor potencial de apoyo financiero para orientar las actividades y sectores prioritarios, para lo que deberán seleccionar cuidadosamente a los sujetos de crédito, pero no con el criterio exclusivo de la factibilidad de la recuperación del crédito por vía de las garantías, sino más bien con el de la rentabilidad y viabilidad de los proyectos a emprender.

Un estudio recientemente elaborado por la Alide sobre los efectos de las reformas financieras en el desempeño de la banca de desarrollo en algunos países de la región (Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), señala que los que han logrado un mayor avance en los procesos de reforma y liberalización financiera también han definido con mayor claridad los espacios de actuación de la banca de desarrollo. Así, por un lado estas entidades complementan los esfuerzos del sistema fi-

nanciero para lograr la recuperación sostenida de la tasa de inversión, requisito fundamental para alcanzar la modernización de la base productiva, y por otro permiten que el desarrollo económico tenga lugar en condiciones de mayor equidad social, canalizando recursos y servicios no financieros diversos a los sectores y segmentos de menor desarrollo relativo, tales como las micro, pequeña y mediana empresas, sectores rurales y familias de menores ingresos, favoreciendo en general el desarrollo de los recursos humanos mediante el impulso de los programas de asistencia técnica y capacitación [Alide, 1993].

Los resultados del estudio de la Alide llevan a destacar dos líneas de acción fundamentales que debe cumplir la banca de desarrollo latinoamericana: la "profundización financiera" y la "complementación financiera", orientadas a contribuir al desarrollo y modernización de los sistemas financieros, posibilitando, a su vez, el acceso más competitivo y en crecientes condiciones de igualdad de los sectores y segmentos de menor desarrollo relativo que —por el alto riesgo de sus proyectos y la falta de garantías adecuadas— no son atendidos por la banca comercial.

De manera general, los aspectos vinculados al campo de acción de la banca de desarrollo en el presente decenio, pueden ubicarse en tres planos estrechamente relacionados. El primero es obviamente el de alcance más amplio, el de las políticas globales orientadas a la recuperación de niveles satisfactorios de producción y empleo en los países, y a la transformación de sus estructuras productivas para obtener un patrón de asignación de recursos que facilite un desarrollo sostenido a largo plazo, en condiciones de estabilidad y con un sentido de equidad distributiva.

El segundo plano es el relativo a la consolidación y desarrollo de los sistemas financieros —definidos en su acepción más amplia— por medio de políticas y estrategias que promuevan el incremento del ahorro interno real, estimulen la formación del ahorro financiero y su canalización hacia la inversión productiva por medio de mercados y mecanismos de intermediación sólidos y eficaces, favorezcan la orientación de los recursos a los sectores de más alta prioridad económica y social y procuren el aporte todavía importante de recursos externos tanto financieros como tecnológicos.

El tercer plano al que se hace referencia es el del financiamiento del desarrollo como actividad de contenido específico, pero estrechamente interrelacionada con los otros dos planos citados. En este

último caso, cabe anotar la diferenciación entre la función misma del financiamiento del desarrollo, que en definitiva tiene su ámbito y fisonomía determinados por orientaciones económicas de carácter general, y los instrumentos y mecanismos mediante los que esa función se cumple conforme a las características y modalidades propias de nuestros países.

Lo dicho explica la razón por la que el examen de problemas más amplios hacia los que es necesario orientar acciones específicas en el campo financiero, deriva en los planteamientos que se formulan bajo la denominación genérica de *la nueva banca de desarrollo*. Este carácter de "novedad" que en la Alide le hemos atribuido, merece probablemente una mayor explicitación a fin de precisar su contenido en algunos aspectos esenciales.

Conviene señalar que la expresión "nueva banca de desarrollo" no tiene una connotación negativa respecto de la que por contraposición podría llamarse la banca de desarrollo "tradicional", cuya fisonomía respondió en su momento a una realidad diferente a la que hoy se vive. A lo que se apunta es a poner el acento en la necesidad de cambios en las modalidades de financiamiento del instrumento —la banca de desarrollo propiamente dicha— para que ésta pueda servir adecuadamente a la *función* del financiamiento del desarrollo.

Es también pertinente señalar que la adaptación de la banca de desarrollo a los nuevos escenarios es un proceso en el que no pocas instituciones han hecho avances de importancia, por ejemplo, en Brasil, Colombia, Chile y México, por citar algunos países. Sin embargo, también es verdad que hay otros casos en los que falta mucho por hacer para superar lo que podríamos llamar una verdadera crisis de identidad, resultante de la falta de correspondencia entre una fisonomía institucional y operativa que aún no ha podido adecuarse al contexto general que ha experimentado los drásticos cambios señalados.

Una noción demasiado simplificada de la misión de la banca de desarrollo, llevó a menudo a que en el pasado se identificara su función con el otorgamiento de crédito a tasas de interés subsidiadas y frecuentemente negativas, en tanto que ahora la mayor preocupación se relaciona con la posibilidad de disponer de financiamiento a plazos congruentes con el periodo de maduración de los proyectos y a tasas que, en general, se admite sean positivas en términos reales, aunque situadas en niveles razonables, compatibles con la rentabilidad de las inversiones productivas.

Experiencias profundamente traumáticas han llevado a una conciencia mucho más clara de los efectos distorsionantes de la inflación en la economía y de la inequidad distributiva que entraña el impuesto inflacionario. Por consiguiente, se percibe con mayor claridad en nuestros países e instituciones la importancia de que la inversión pública y privada tengan un financiamiento genuino. En relación con la movilización y canalización del ahorro financiero, es también más evidente la verdadera naturaleza de los mecanismos de intermediación y las condiciones para su funcionamiento sano y estable.

Por ello, conforme se ha demostrado en estudios recientes, que la labor de los bancos de desarrollo adquiere una renovada importancia en el marco de las reformas financieras aplicadas, toda vez que por sí solos los mecanismos de mercado no consiguen conciliar intereses privados y sociales de corto y largo plazos, que aseguren el desarrollo sostenido de nuestros países. De ahí que nos corresponde provocar la diversificación de funciones y servicios de los bancos de desarrollo, conjuntamente con el logro de una eficiencia operacional, libre de interferencias políticas, en el propósito de promover y financiar el desarrollo.

Más propiamente en lo que atañe a la función y financiamiento del desarrollo que le corresponde a las IFD, tal como lo señala el estudio básico [Alide, 1994c] presentado en la Vigésima Cuarta Reunión Ordinaria de la Asamblea General del Alide (ciudad de México, 16 a 18 de mayo de 1994), los bancos de desarrollo con diversa intensidad y avance están efectuando, entre otras acciones, una revisión de los sectores que constituyen su objetivo, atendiendo a los sujetos de crédito que demuestren posibilidades reales de crecimiento y consolidación, que luego de un primer impulso resulten autosustentables, tales como micro, pequeños y medianos industriales, comerciantes y agricultores, que no tienen acceso a las fuentes de financiamiento de la banca comercial por falta de garantías adecuadas y el alto riesgo de sus proyectos.

En especial, en el caso de los sectores productivos, se observa una orientación predominante hacia una mayor atención de la *pequeña y mediana empresas*, sector que enfrenta una serie de limitaciones en el aspecto de financiamiento en razón de los elevados riesgos que asignan los mercados de capital a los proyectos de inversión de este sector. El apoyo de la banca de desarrollo a dicho segmento empresarial se está plasmando en una mayor canalización de créditos de mediano y largo plazos, así como mediante la conformación de fon-

dos y sociedades de capital de riesgo e inversión.

Por otro lado y en concordancia con las políticas de apertura externa y creciente globalización e internacionalización de la economía mundial, se considera la importancia de ampliar y reforzar el apoyo de la banca de desarrollo a las actividades orientadas al *financiamiento y promoción del comercio exterior*, trascendiendo los aspectos estrictamente comerciales, para apoyar en forma fundamental la generación de una mayor oferta exportable con adecuados niveles de competitividad y con capacidad de asegurar una mayor presencia de nuestra región en los mercados internacionales. Dicho respaldo se está brindando mediante una mayor diversificación de las modalidades e instrumentos de financiamiento dirigidos a este sector, que están superando los tradicionales créditos de pre y posembarque para ofrecer un apoyo integral que responda a las necesidades de las empresas tanto en términos de recursos financieros para capital de trabajo, adquisición de insumos, financiamiento de inversiones, como de variados servicios de carácter no financiero que consideran la búsqueda de nuevos mercados, diseño de estrategias comerciales para la colocación de productos en el exterior, organización de misiones y eventos, promoción y publicidad de productos de exportación, como programas de entrenamiento y capacitación, etcétera.

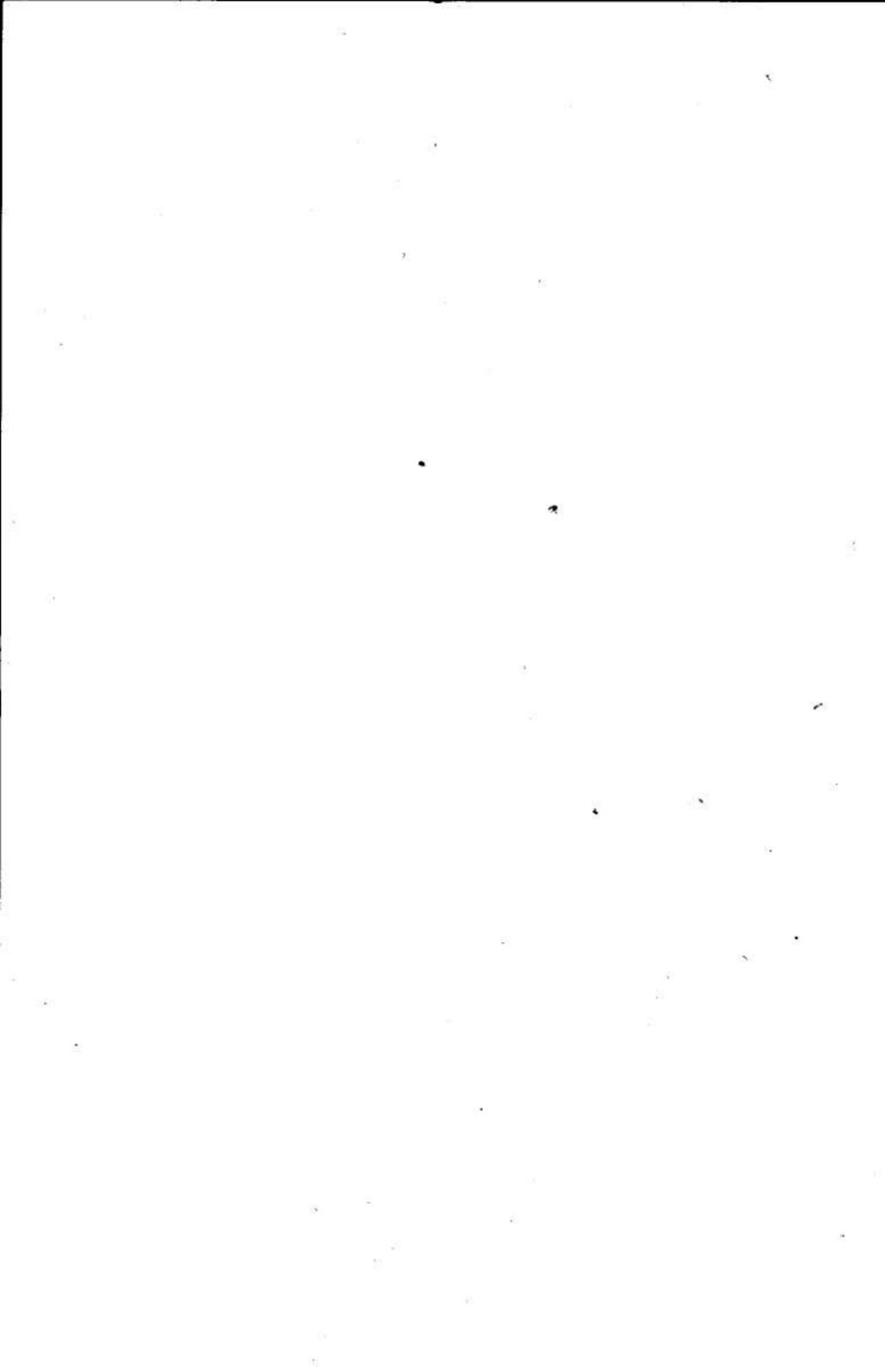
Un campo estratégico de acción para la banca de desarrollo y que resulta concordante con los esfuerzos de modernización económica y el apoyo decisivo al logro de una mayor competitividad para la región, es el apoyo al *desarrollo tecnológico*, que se orienta a impulsar la generación de nuevos procedimientos productivos y la adaptación de tecnologías, canalizando recursos y servicios al sector de bienes de capital y a las actividades intensivas en tecnología, tanto de capital como de mano de obra. A este respecto, resultan muy importantes las acciones de la banca de desarrollo en favor de la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos, mediante el establecimiento de programas de capacitación conjunta con universidades y otras entidades especializadas.

Asimismo, se le está prestando una mayor atención a la función de las IFD como *banca de inversión*, que permite identificar, promover y desarrollar proyectos y oportunidades de inversión, así como emprender nuevas actividades empresariales, estimulando la provisión de financiamiento no sólo con capital de riesgo sino con otros mecanismos alternativos como son los mercados secundarios. En

esta área cobra importancia también la participación que pueda lograr la banca de desarrollo en los procesos de privatización.

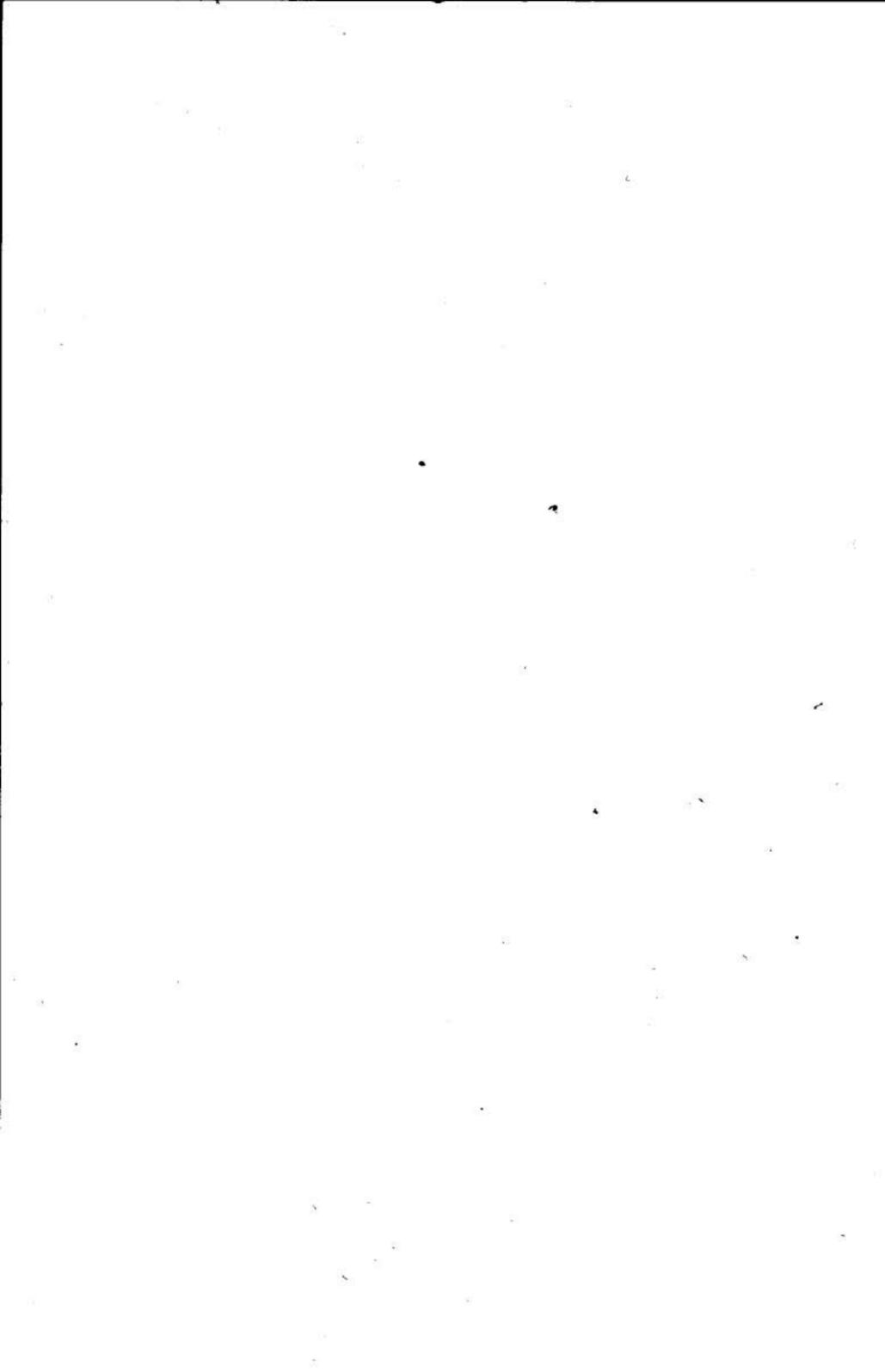
En el *ámbito organizativo*, se requiere que la banca de desarrollo transite por un proceso de modernización, procurando una mayor aplicación de la informática en sus sistemas y procedimientos operativos, así como la realización de programas de reciclaje y reentrenamiento del personal, a fin de que puedan operar y prestar sus servicios conforme a los nuevos adelantos de la tecnología financiera y a los nuevos conceptos de la "calidad total", que sustentan su filosofía en cinco puntos fundamentales: participación, capacitación permanente a todo nivel, alto grado de identificación y compromiso con el trabajo, una eficiente red de comunicación con todas las instancias de la entidad y una clara identificación y previsión de las necesidades de los demandantes de los servicios. Los avances que en términos de modernización logre la banca de desarrollo serán importantes no sólo por sus implicaciones en la reducción de sus costos operativos, sino por su efecto para elevar la calidad de los productos financieros y no financieros que ofrece, facilitando su acceso y mayor cobertura.

Los desafíos que tiene por delante la banca de desarrollo son grandes, pero la fortaleza que está mostrando para adecuarse a las nuevas circunstancias le abren un horizonte favorable y prometedor para su acción, por lo cual resulta crucial convocar las acciones de cooperación entre las propias instituciones financieras de desarrollo tanto de la región como externas a ella mediante el intercambio de experiencias, la realización de estudios, la asistencia técnica y los seminarios y foros como éste, que permitan avanzar de manera conjunta en el logro de una mayor diversificación de las fuentes no tradicionales de captación de recursos y en el desarrollo de novedosos instrumentos de financiamiento más accesibles, que respondan en mejor medida a las necesidades de los sectores productivos y sociales de nuestros países.

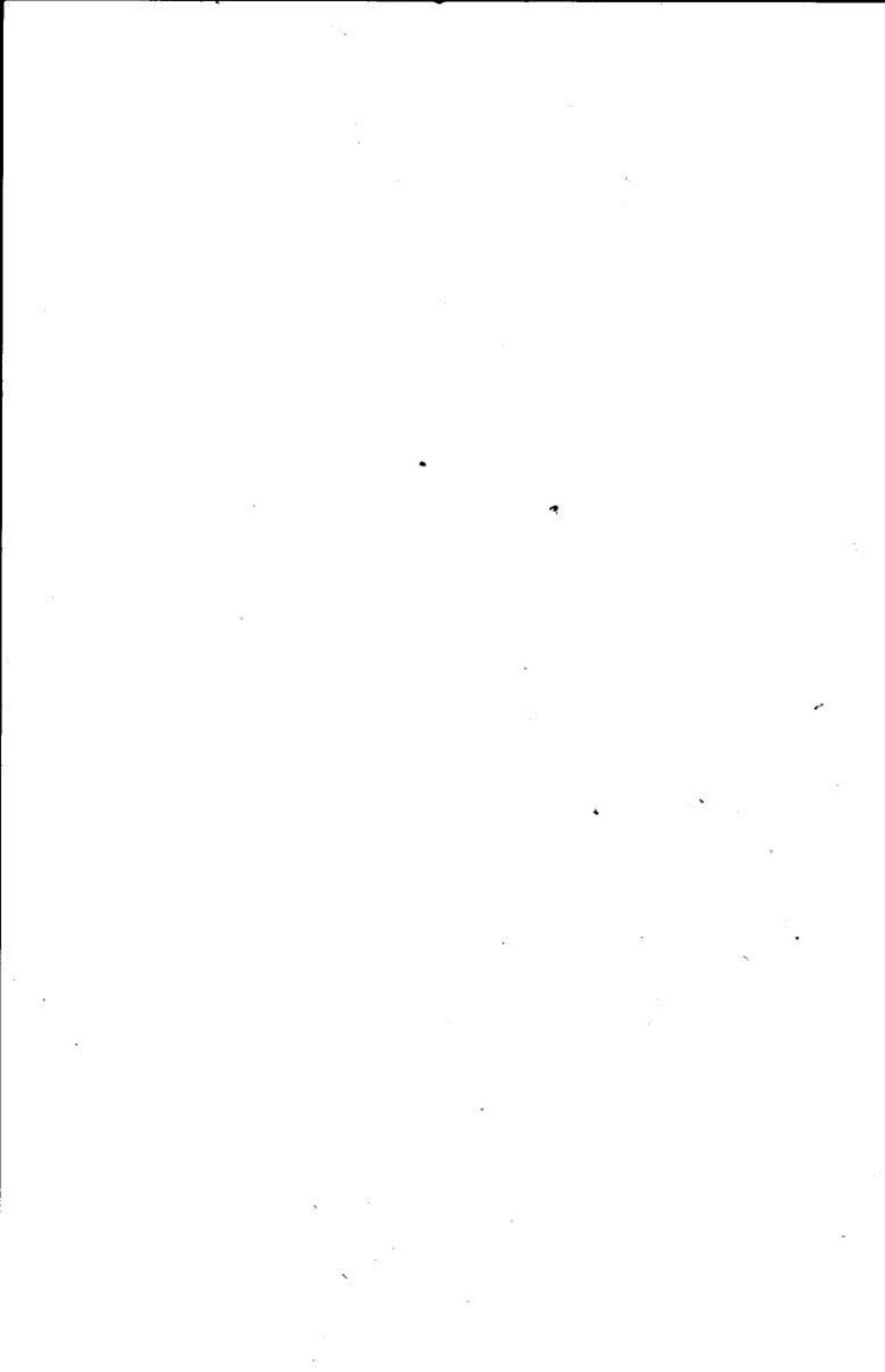


BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Rommel [1993], *Ensayos sobre banca de fomento y financiación del desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, octubre.
- [1994], “La nueva banca de desarrollo latinoamericana”, *El Peruano*, Lima, Perú, marzo.
- Alide [1993], *Liberalización financiera y banca de desarrollo en América Latina*, Lima, noviembre.
- [1994a], “Cambios y tendencias recientes de la banca de desarrollo”, en *Boletín de Alide*, febrero, marzo.
- [1994b], *Financiamiento y promoción del comercio exterior. El rol de los bancos de desarrollo*, Lima, abril.
- [1994c], “El progreso económico y social latinoamericano y la nueva agenda del financiamiento del desarrollo”, Vigésima Cuarta Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Alide, México, 16 al 18 de mayo.
- CEPAL [1993], “Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993”, en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm. 552. Santiago de Chile, diciembre.



Anexo estadístico



CUADRO 1
 INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO
 DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES, 1992

<i>Características</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
1. Según régimen de propiedad ¹	46	100
1.1 Público	37	80,4
100% Pública	31	67,4
Mayoritariamente pública	6	13,0
1.2 Privada	9	19,6
100% Privada	6	13,0
Mayoritariamente privada	3	6,6
2. Según ámbito de actividad ¹	46	100,0
2.1 Nacional e internacional	17	37,0
2.2 Nacional exclusivamente	25	54,3
2.3 Estadual, provincial, departamental	4	8,7
3. Número de oficinas, agencias y sucursales ²	3 574	100,0
3.1 En la ciudad sede	512	14,3
3.2 En el resto del país	3 000	84,0
3.3 En el exterior	62	1,7
4. Número total de personas ²	93 431	100,0
4.1 Ejecutivos	6 229	6,7
4.2 Técnico	29 965	32,0
4.3 Apoyo	57 237	61,3

¹ Comprende 46 IFD correspondientes a 17 países de la región.

² No se considera el Banco do Brasil que contaba con 127 167 empleados y 4 716 oficinas en 1992.

FUENTE: Alide. Elaborado por el Departamento Técnico, División de Estudios Económicos.

CUADRO 2
 INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO
 DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES, 1990-1992

<i>Características</i>	<i>1990</i>		<i>1992</i>		<i>Tasas de crecimiento</i>
	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>	
1. Número de oficinas, agencias y sucursales ¹	3 083	100.0	3 007	100.0	-2.4
1.1. En la ciudad sede	318	10.3	318	10.6	0.0
1.2. En el resto del país	2 706	87.8	2 638	87.7	-2.5
1.3. En el exterior	59	1.9	51	1.7	-13.6
2. Número total de personal ¹	84 171	100.0	71 307	100.0	-15.3
2.1. Ejecutivos	3 688	4.4	3 415	4.8	-7.4
2.2. Técnicos	25 004	29.7	24 237	34.0	-3.2
2.3. Apoyo	55 479	65.9	43 655	61.2	-21.3

¹ Comprende 29 IFD correspondientes a 14 países de la región. Se excluyó al Banco do Brasil que contaba con 127 167 empleados y 4 716 oficinas en 1992.

FUENTE: Alide. Elaborado por el Departamento Técnico. División de Estudios Económicos.

CUADRO 3
 INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA
 Y EL CARIBE: CONCENTRACIÓN DE LOS ACTIVOS TOTALES
 SEGÚN TIPO DE BANCA, 1992

<i>Millones de dólares</i>	<i>Primer piso</i>	<i>Segundo piso</i>	<i>Primero y segundo pisos</i>	<i>Total</i>
Más de 15 000	1	1	—	2
Entre 5 000 y 15 000	1	1	1	3
Entre 2 000 y 5 000	2	2	—	4
Entre 500 y 2 000	5	1	1	7
Entre 100 y 500	5	3	—	8
Entre 50 y 100	1	3	—	4
Hasta 50	—	3	—	3
<i>Total IFD¹</i>	<i>15</i>	<i>14</i>	<i>2</i>	<i>31</i>

¹ Comprende 31 IFD correspondientes a 14 países de la región.

FUENTE: Alide. Elaborado por el Departamento Técnico. División de Estudios Económicos.

CUADRO 4

INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE: CONCENTRACIÓN DE LOS ACTIVOS TOTALES
SEGÚN ESPECIALIZACIÓN, 1992

<i>Millones de dólares</i>	<i>Total</i>		<i>Multisectoriales</i>		<i>Especializadas</i>				
	<i>Núm.</i>	<i>%</i>	<i>Núm.</i>	<i>%</i>	<i>EA</i>	<i>EV</i>	<i>EI</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Más de 15 000	3	5.7	2	6.0	—	—	1	1	5.0
entre 5 000 y 15 000	5	9.4	5	15.2	—	—	—	—	0.0
entre 2 000 y 5 000	7	13.2	5	15.2	1	1	—	2	10.0
entre 500 y 2 000	11	20.8	8	24.2	1	1	1	3	15.0
entre 100 y 500	13	24.5	7	21.2	2	1	3	6	30.0
entre 50 y 100	7	13.2	3	9.1	1	2	1	4	20.0
hasta 50	7	13.2	3	9.1	1	1	2	4	20.0
<i>Total IFD</i>	<i>53</i>	<i>100.0</i>	<i>33</i>	<i>100.0</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>8</i>	<i>20</i>	<i>100.0</i>

EA: especializada en agro.

EV: especializada en vivienda.

EI: orientadas al sector industrial con preferente atención a la micro, pequeña y mediana empresas.

FUENTE: Alide. Elaborado por el Departamento Técnico, División de Estudios Económicos.

CUADRO 5
INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE: BALANCE GENERAL CONSOLIDADO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1991 Y 1992
(Millones de dólares)

<i>Rubros¹</i>	<i>1991</i>		<i>1992</i>	
	<i>Monto</i>	<i>%</i>	<i>Monto</i>	<i>%</i>
<i>1. Total de activos</i>	<i>166 975</i>	<i>100.0</i>	<i>184 996</i>	<i>100.0</i>
2. Disponibilidades	9 206	5.5	9 373	5.1
3. Colocaciones	118 029	70.7	131 741	71.2
4. Préstamos a medio y largo plazos	59 848	35.9	70 688	38.2
5. Préstamos corto plazo	21 770	13.0	22 488	12.2
6. Otras colocaciones	36 411	21.8	38 565	20.8
7. Inversiones	26 056	15.6	31 520	17.0
8. En capital accionario	12 470	7.5	15 528	8.4
9. En títulos y valores	13 586	8.1	15 992	8.6
10. Activos fijos	3 542	2.1	3 788	2.1
11. Otros activos	10 142	6.1	8 574	4.6
<i>12. Total de pasivos</i>	<i>142 873</i>	<i>85.6</i>	<i>155 705</i>	<i>84.2</i>
13. Depósitos en cuenta corriente	11 339	6.8	12 378	6.7
14. Depósitos de ahorro	5 910	3.5	7 891	4.3
15. Obligaciones a plazo fijo	27 931	16.7	32 325	17.5
16. Pasivos por títulos emitidos	6 007	3.6	8 648	4.7
17. Redescuentos del banco central	3 422	2.1	3 868	2.1
18. Otros empréstitos del sistema financiero nacional	8 336	5.0	11 554	6.2
19. Empréstitos extranjeros	19 535	11.7	18 412	10.0
20. Fideicomisos	11 967	7.2	12 513	6.8
21. Otros pasivos	48 426	29.0	48 116	25.9
<i>22. Total de patrimonio</i>	<i>24 102</i>	<i>14.4</i>	<i>29 291</i>	<i>15.8</i>

¹ Comprende 53 IFD.

FUENTE: Alide. Elaborado por el Departamento Técnico. División de Estudios Económicos.

CUADRO 6
 CONCENTRACIÓN Y VOLUMEN DE LOS ACTIVOS
 DE LAS 20 IFD¹ MÁS GRANDES, 1992
 (Millones de dólares)

Número	País sede	Activos totales	% ²	% acumulado
1. Banco do Brasil	Brasil	60 403	32.7	32.7
2. Banco Nacional de Desarrollo Económico e Social	Brasil	24 953	13.5	46.2
3. Nacional Financiera	México	22 442	12.1	58.3
4. Bancomext	México	11 038	6.0	64.3
5. Banco de la Nación Argentina	Argentina	9 286	5.0	69.3
6. Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico	Puerto Rico	8 119	4.4	73.7
7. Banobras	México	7 504	4.1	77.8
8. Banco del Estado	Chile	5 425	2.9	80.7
9. FIRA	México	4 740	2.6	83.3
10. Banco de la República Oriental del Uruguay	Uruguay	3 797	2.1	85.4
11. Corporación de Fomento de la Producción	Chile	3 460	1.9	87.3
12. Banco de la Nación	Perú	2 493	1.3	88.6
13. Banco do Nordeste do Brasil	Brasil	2 409	1.3	89.9
14. Banco Nacional de Panamá	Panamá	2 281	1.2	91.1
15. Banco Hipotecario del Uruguay	Uruguay	2 105	1.1	92.2
16. Banco Ganadero	Colombia	1 426	0.8	93.0
17. Banco Nacional de Costa Rica	Costa Rica	1 385	0.7	93.7
18. Caja Crédito Agrario Ind.y Min.	Colombia	1 283	0.7	94.4
19. Banco Industrial de Venezuela	Venezuela	1 258	0.7	95.1
20. Banco Nacional de Comercio Interior	México	1 156	0.6	95.7
<i>Total</i>		<i>176 963</i>	<i>95.7</i>	<i>—</i>

¹ Relación elaborada con base en la información suministrada por las propias instituciones financieras de desarrollo de la región.

² Respecto a los activos totales de 53 IFD de América Latina y el Caribe, los cuales suman 184 996 millones de dólares a diciembre de 1992. Los activos totales de la banca de desarrollo de la región se estima que ascienden a 230 000 millones de dólares a inicios de 1993.

FUENTE: Alide. Elaborado por el Departamento Técnico, División de Estudios Económicos.

CUADRO 7

INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE: BALANCE GENERAL CONSOLIDADO,
SEGÚN BANCA ESPECIALIZADA Y MULTISECTORIAL, 1992
(Millones de dólares)

Rubros	EA ¹	EV ²	EI ³	Multisectorial ⁴
Activos	6 458	3 083	23 887	151 567
Pasivos	5 258	1 797	21 717	126 933
Patrimonio	1 200	1 286	2 170	24 634
<i>Indicadores financieros:</i>				
	EA	EV	EI	Multisectorial
Pasivo/activos (endeudamiento)	0.81	0.58	0.91	0.84
Pasivo/patrimonio (solventía)	4.38	1.40	10.00	5.15

¹ Comprende 6 IFD.

² Comprende 6 IFD.

³ Comprende 8 IFD.

⁴ Comprende 33 IFD.

EA: especializada en agro.

EV: especializada en vivienda.

EI: orientadas al sector industrial con preferente atención a la micro, pequeña y mediana empresas.

FUENTE: Alide. Elaborado por el Departamento Técnico, División de Estudios Económicos.

CUADRO 8

INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE: ESTADO DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS CONSOLIDADO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1991 Y 1992
(Millones de dólares)

Rubros ¹	1991		1992	
	Monto	%	Monto	%
1. Total de ingresos	62 920	100.0	87 785	100.0
2. Intereses sobre cartera de préstamos	43 380	68.9	58 727	66.9
3. Comisiones sobre cartera de préstamos	421	0.7	517	0.6
4. Ingresos por inversiones en capital accionario	931	1.5	2 399	2.7
5. Ingresos por valores y títulos	7 119	11.3	11 481	13.1
6. Otros ingresos	11 069	17.6	14 661	16.7
7. Total de egresos	62 197	98.9	85 402	97.3
8. Intereses por depósitos del público	32 657	51.9	48 115	54.8
9. Intereses por otros empréstitos	9 058	14.4	10 976	12.5
10. Sueldos y salarios	7 661	12.2	9 641	11.0
11. Gastos generales	1 938	3.1	2 072	2.4
12. Aumento de cuentas incobrables y activos extraordinarios	2 945	4.7	4 134	4.7
13. Otros egresos	7 938	12.6	10 464	11.9
14. Utilidad (pérdidas) antes de impuestos	-23	1.1	2 383	2.7

¹ Comprende 51 IFD.

FUENTE: Alide. Elaborado por el Departamento Técnico, División de Estudios Económicos.

CUADRO 9

INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADO DE PÉRDIDAS
Y GANANCIAS CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1992,
SEGÚN BANCA ESPECIALIZADA Y MULTISECTORIAL
(Millones de dólares)

Rubros ¹	EA	EV	EI	Multise- toriales	Total
1. Total de ingresos	1 179	1 233	4 259	81 114	87 785
2. Intereses sobre cartera de préstamos	645	112	3 514	54 456	58 727
3. Comisiones sobre cartera de préstamos	24	4	129	360	517
4. Ingresos por inversiones en capital accionario	5	4	23	2 367	2 399
5. Ingresos por valores y títulos	21	11	110	11 339	11 481
6. Otros ingresos	484	1 102	483	12 592	14 661
7. Total de egresos	1 044	896	3 938	79 524	85 402
8. Intereses por depósitos del público	94	363	1 948	45 710	48 115
9. Intereses por otros empréstitos	311	288	1 143	9 234	10 976
10. Sueldos y salarios	159	58	169	9 255	9 641
11. Gastos generales	181	22	71	1 798	2 072
12. Aumento cuentas incobrables y otros activos extraordinarios	65	113	255	3 701	4 134
13. Otros egresos	234	52	352	9 826	10 464
14. Utilidad (pérdidas) antes de impuestos	135	337	321	1 590	2 383

¹ Comprende 51 IFD.

EA: especializada en agro

EV: especializada en vivienda

EI: orientadas al sector industrial con preferente atención a la micro, pequeña y mediana empresas.

FUENTE: Alide. Elaborado por el Departamento Técnico. División de Estudios Económicos.

LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO: UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA DE SERVICIOS MÚLTIPLES

PEDRO SORENSEN MOSQUERA

INTRODUCCIÓN

El profundo cambio que se ha producido en el sistema económico mundial, aunado a las innovaciones en materia de tecnología, está impulsando la globalización de las economías nacionales y la competitividad y plantea nuevos retos en el plano del financiamiento para el desarrollo en respaldo al proceso de reformas, al progreso humano y social y a la integración regional.

En este entorno, pese a que la afluencia de capitales externos a la región alcanzó una cifra cercana a 55 000 millones de dólares (mdd) durante 1993, no podemos dejar de mencionar que una parte importante de esos capitales está constituida por inversiones de carácter especulativo, cuando en realidad lo que hoy está requiriendo América Latina y el Caribe son capitales más estables y de largo plazo.

Al mismo tiempo, las medidas de ajuste macroeconómico que adelantan los países de la región, conjuntamente con el proceso de reformas en el ámbito fiscal y del sector financiero, entre otros, está permitiendo una utilización más productiva de los recursos disponibles. Este hecho reviste gran importancia, dado que la dinámica de la inversión en América Latina y el Caribe muchas veces se ve limitada por la falta de confianza de inversionistas privados nacionales y extranjeros en la estabilidad económica y en la perdurabilidad de las reformas.

Esta realidad está exigiendo la aplicación de políticas que aseguren mayores volúmenes de ahorro interno. También se está haciendo necesario elevar la eficiencia en la intermediación financiera y en la asignación de fondos para la inversión, mediante el desarrollo de los mercados de capital y la adecuación de la legislación financiera a las necesidades actuales y previsibles de progreso económico y social.

Por otra parte, las tradicionales ventajas comparativas (abundantes recursos naturales y mano de obra barata) ya no son suficientes a la hora de optimizar la producción de bienes y servicios. Hoy la alta calificación del recurso humano, el acceso a las tecnologías de punta y a los modernos sistemas de comunicación son elementos esenciales y multiplicadores de la competitividad.

Adicionalmente, la internacionalización de los sistemas financieros y la búsqueda de oportunidades de inversión que ofrezcan mayores niveles de rentabilidad influyen de manera importante en la formulación de las políticas monetarias y fiscales nacionales y obligan a los países, a la hora de buscar la estabilidad monetaria y el equilibrio fiscal, a no considerar solamente criterios locales.

Estas acciones se complementan con la apertura de los mercados nacionales al comercio exterior, la que ha permitido reducir las distorsiones entre los precios internos y los internacionales y de esa forma, poner a disposición de los consumidores bienes nacionales e importados de mayor calidad a precios más racionales.

En este escenario, uno de los elementos más importantes en cuanto al actual concepto de desarrollo económico y social lo impone la necesidad de otorgarle a la iniciativa privada mayor responsabilidad y participación en el desenvolvimiento económico para que los países puedan acompañar el ritmo de transformación de las actividades productivas que se están llevando a cabo en la región y en escala internacional en particular, en virtud de las limitaciones financieras y técnicas de la empresa pública.

Dado este entorno cabe preguntarnos ¿qué campos de acción competen al Estado? Y la respuesta sería: la administración del poder público; la reforma y modernización del Estado; los planes y programas de carácter social (salud, educación, vivienda, combate a la pobreza, a las drogas en sus diferentes manifestaciones y a la inseguridad ciudadana); la preservación del ambiente; la formulación de una política industrial en concertación con los sectores productivos, basada en las ventajas que ofrece el país y considerando la importancia de los factores tecnológicos y de calidad de los recursos humanos

y la dotación de una adecuada infraestructura física para el desarrollo, aunque en este campo hay también espacio para el sector privado mediante distintas y novedosas modalidades.

Aunque parezca una contradicción, también se hace inaplazable contar con un Estado de tamaño reducido, pero fortalecido y eficiente, que pueda acometer con visión de largo plazo la solución de los múltiples problemas que aquejan a la ciudadanía —en particular los de orden social, tan largamente postergados— y ejercer, desde luego, un efectivo control de las actividades del sector privado para asegurar que éste cumpla responsablemente su cometido.

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

A la luz de estas transformaciones, lentamente la región ha estado saliendo del estancamiento que se produjo en la década de los ochenta y ha logrado alcanzar significativos niveles de estabilidad económica apoyada en el proceso de reformas.

El crecimiento económico latinoamericano registró un promedio de 3.1% anual de 1991 a 1993, tasa que se espera aumente a 3.4% en el periodo correspondiente a 1994 y 2003, según datos del BID y que constituye a todas luces un crecimiento insuficiente ante demandas cada vez más urgentes.

El incremento proyectado toma en cuenta que los beneficios de las reformas no fluyen en forma inmediata, sino que requieren de casi una década de aplicación consistente para que tengan su mayor efecto, haciéndose imperativo mantener un flujo sostenido de capitales privados y un creciente aumento de las exportaciones, además de disponer la adopción de las medidas compensatorias necesarias que le otorguen viabilidad social y política al proceso de transformación económica.

En este sentido, los países latinoamericanos han tomado mayor conciencia sobre la importancia del papel que puede desempeñar la integración para enfrentar con menores traumas los profundos cambios que se están produciendo en el escenario político y económico de la región, donde la consolidación efectiva del sistema democrático y la apertura económica ocupan un papel preponderante.

De este modo, el proceso de integración latinoamericano ha contado con un decisivo respaldo político de los gobernantes, lo que ha permitido impulsar los distintos procesos multilaterales (Grupo

Andino, Mercosur, Mercado Común Centroamericano y Comunidad del Caribe), bilaterales (son numerosos los convenios suscritos entre distintos países, hoy en plena ejecución) y trilaterales (Grupo de los Tres, formado por Colombia, México y Venezuela) cuyas negociaciones acaban de culminar exitosamente y, por último, debemos mencionar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que consiste en una iniciativa de largo alcance en escala continental y la primera entre países en desarrollo e industrializados.

La prevista formación de una zona de libre comercio hemisférica, con Estados Unidos como eje central del proceso, permitirá que los esfuerzos que se están llevando a cabo en la actualidad en América Latina y el Caribe se aceleren y consoliden y confluyan para que se facilite eventualmente la inserción económica de la región con los países desarrollados de América del Norte en condiciones equitativas y racionales, desde el punto de vista de los intereses de los países de la región.

Esto exigirá, sin duda, la consolidación del actual modelo económico de apertura, caracterizado por una baja inflación y un alto grado de estabilidad macroeconómica. A cambio, se tendría acceso a atractivos mercados del mundo desarrollado, posibilitando la captación de volúmenes significativos de inversión extranjera y tecnología moderna.

En el marco de las transformaciones reseñadas y dadas estas nuevas formas de concebir las relaciones económicas internacionales y el financiamiento, la reconversión de la banca de desarrollo, especialmente en lo que se refiere a sus campos y modalidades de operación en un marco de competitividad y mayor proyección internacional, constituye una necesidad ineludible para que ésta pueda contribuir eficazmente al progreso económico y social de la región.

Ante esta situación, la Corporación Andina de Fomento (CAF) ha dado rápida respuesta a estos cambios, acelerando su transición de una institución financiera de desarrollo tradicional con un ámbito de acción reducido a una institución competitiva que presta servicios financieros múltiples tanto a los gobiernos como al sector privado y que está sirviendo de puente entre los países andinos y otros de América Latina y del Caribe para concretar oportunidades de negocio que les permitan una mayor vinculación e interacción económica.

LOS INICIOS DE LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)

Cuando la CAF inició sus operaciones en 1970 y, durante muchos años, la integración latinoamericana transitó por diversas y complejas etapas que produjeron efectos frustrantes frente a las expectativas que se habían generado en el marco de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y de la integración andina.

Desde el punto de vista del Grupo Andino, éste no se supo adaptar a tiempo a los profundos cambios en la economía mundial; los países miembros, aferrados a estructuras productivas orientadas hacia adentro, no pudieron o no quisieron renunciar a sus políticas proteccionistas y modelos de desarrollo, con frecuencia incompatibles con los compromisos de integración, además de que no siempre se contó con la comprensión y el respaldo político necesarios.

De otra parte, las crecientes barreras al comercio impuestas por los países desarrollados; los efectos de la deuda externa; la escasez de divisas y de recursos para el financiamiento y el deterioro en los términos de intercambio, se constituyeron en factores con influencia negativa en la marcha del proceso. En esas condiciones, el proceso perdió credibilidad y entró en recurrentes crisis.

Como ente financiero del Grupo Andino, las políticas con las que comenzó a operar la CAF limitaron su actividad al financiamiento de operaciones —generalmente proyectos de inversión—, directamente vinculados a los programas de integración andina, en particular los relativos a la programación industrial. Por tanto, las actividades de la CAF dependieron básicamente del ritmo del proceso de integración regional, que comenzó con mucho impulso y terminó por estancarse a mediados de los años setenta.

Dentro del enfoque centralista y dirigido del modelo de desarrollo vigente en esa época, en el Grupo Andino también existía un tratamiento muy poco flexible a la inversión extranjera, además de una casi nula participación en el proceso de los principales actores económicos de los países, como son los sectores empresarial y laboral.

Cuando se agotó el modelo de sustitución de importaciones a fines de la década de los setenta —cuya manifestación más clara fue el estallido del problema de la deuda externa en 1982—, el Grupo Andino entró en una crisis de identidad que sólo pudo superarse a partir de un nuevo modelo político-económico basado en un renovado fortalecimiento de la democracia y en la apertura económica.

Cabe señalar aquí que el relanzamiento y dinamización del Grupo Andino comenzó en los años finales de la década de los ochenta y en 1992 se constituyó en la primera zona de libre comercio conformada por países en desarrollo.

En lo concerniente a la CAF, hay que reiterar que fue durante muchos años una institución fundamentalmente al servicio del sector público, situación que se modificó hace sólo unos años. En 1990, por ejemplo, la proporción de préstamos para financiamiento de proyectos y comercio exterior otorgados al sector público superaba 63% del total de la cartera de operaciones de la CAF, proporción que se redujo a 39% en 1993.

En este sentido fue determinante la nueva orientación estratégica del proceso de integración andino que, a partir de la suscripción del Protocolo de Quito en 1987, permitió el relanzamiento del Grupo Andino con base en una mayor participación del sector privado, prestando especial atención a la complementación y cooperación empresariales, así como a la flexibilización del régimen de tratamiento al capital extranjero.

En resumen, podríamos decir que durante los primeros años de funcionamiento de la Corporación, eran los gobiernos los que tomaban la iniciativa a la hora de someter proyectos a consideración de la CAF. En cambio, con la mayor participación del sector privado en las economías andinas, esta iniciativa se está trasladando en buena medida a la Corporación, la que al asumir un papel más proactivo se encarga de seleccionar los clientes y establecer sus prioridades basándose fundamentalmente en la calidad de los proyectos.

Este hecho le permite a la CAF mantener contacto permanente con los empresarios privados de sus países miembros, a fin de satisfacer sus necesidades y formular los mecanismos e instrumentos financieros que contribuyan a su desarrollo.

LA CAF: INSTITUCIÓN DE SERVICIOS MÚLTIPLES

Reconforta señalar que a pesar de que los años ochenta constituyeron una "década pérdida" para América Latina, la CAF continuó creciendo; incrementó tanto su patrimonio como sus utilidades, captó más recursos y multiplicó sus operaciones de crédito para proyectos y comercio.

Adicionalmente se insertó en el mundo financiero internacional, lo que le permitió captar recursos que durante muchos años le fueron negados a los países andinos, al igual que al resto de la región.

Actualmente, la CAF se desenvuelve dentro del concepto de Institución Financiera de Servicios Múltiples, mediante la provisión a sus clientes de variados servicios de calidad. Dentro de éstos podemos mencionar los siguientes:

- *Servicios de banca comercial*: otorga préstamos y líneas de crédito a empresas y entidades bancarias para financiar el comercio y el capital de trabajo.

- *Servicios de banca de inversión*: pone a disposición del sector empresarial una moderna gama de productos y servicios financieros, incluyendo la participación accionaria, manejo de riesgo, garantía, arrendamiento financiero, financiamiento de proyectos, cofinanciamientos sindicados, administración de fondos y servicios de privatización.

- *Servicios de banca de desarrollo*: financia proyectos prioritarios de sus países miembros, principalmente de infraestructura e integración, y provee asistencia técnica y financiera para varias iniciativas de desarrollo económico y social.

- *Préstamos a intermediarios financieros*: otorga líneas de crédito multisectoriales a instituciones públicas y privadas de alta calificación financiera, a fin de apoyar a la pequeña y mediana empresas y a los microempresarios que no pueden acudir a la CAF directamente.

LOS NEGOCIOS DE LA CAF

Para tener una idea más precisa hacia dónde está apuntando la institución actualmente, transcribimos a continuación la Misión de la CAF:

Apoyamos el crecimiento sustentable y los esfuerzos de integración de la región, respaldando a los países miembros en la transformación de sus economías para hacerlas más diversificadas, competitivas y sensibles a las necesidades sociales.

Estamos comprometidos con el desarrollo del sector privado, mediante la provisión de servicios financieros múltiples y la atracción de inversiones extranjeras. Somos una institución financiera orientada al cliente, a quien suministramos productos y servicios de calidad, con el apoyo de un personal altamente calificado.

Para cumplir con su misión, la Corporación adoptó un diseño organizacional más ajustado a las circunstancias del entorno económico actual, de modo de reflejar en su organización y estructura la necesidad de atender, en forma ágil y eficiente, las necesidades de sus clientes y poder adaptarse a la realidad del mercado donde está operando.

Por ello, se han introducido importantes cambios, siguiendo técnicas de reingeniería de actualidad que han hecho a la organización más productiva y menos centralizada, más enfocada hacia lo externo y organizada en torno a sus procesos fundamentales a fin de asegurar la mayor integración horizontal. También se han reducido los niveles jerárquicos, se ha promovido el trabajo en equipo, se han delegado atribuciones mediante una clara asignación de responsabilidades (*Accountability*) y se están desarrollando y consolidando las competencias esenciales o áreas de excelencia (*Core competencies*), las que constituyen las ventajas comparativas de la CAF y sus aspectos distintivos.

A la luz de los recientes cambios en la política económica de los países del Grupo Andino, la CAF —como se mencionara anteriormente—, ha venido acentuando considerablemente su apoyo al sector privado, teniendo siempre presente la importancia y significación de las cuestiones sociales.

En la actualidad, la principal línea de negocios de la CAF es el otorgamiento de préstamos a largo, mediano y corto plazos para los sectores público y privado. Estos créditos se otorgan directamente o por conducto de intermediarios financieros públicos y privados, para la expansión y modernización de industrias textiles, papeleras, editoriales y químicas, entre otras, así como para el financiamiento del comercio y capital de trabajo. También financia proyectos nacionales, binacionales o multinacionales, particularmente en el campo del transporte, la energía y las telecomunicaciones.

Igualmente, la CAF está suministrando fondos para financiar proyectos de la pequeña y mediana empresas, destinados a una amplia gama de sectores que van desde la agroindustria hasta el turismo. Además, ha participado accionariamente en la creación de nuevas instituciones financieras destinadas a suministrar créditos a microempresarios.

Como institución prestataria, la Corporación mantiene excelentes relaciones y participa en actividades de cofinanciamiento con instituciones multilaterales (Banco Mundial, BID, KFW, DEG y FMO) y bilaterales (los Bancos de Exportación e Importación de Estados

Unidos y Japón), así como de otros países tanto desarrollados como en desarrollo.

Por otra parte, la Corporación continúa fortaleciendo su presencia en los sectores rurales menos favorecidos de los países andinos, particularmente en Bolivia, Perú y Ecuador. También ha estado profundizando su relación con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), administrando y supervisando préstamos otorgados por este organismo, así como contribuciones dadas por el Fondo OPEP y el gobierno de Holanda. En 1993 se desembolsaron más de 10 mdd en beneficio de casi 200 000 pequeños agricultores en toda la región andina. Su participación incluye también la identificación, evaluación y cofinanciamiento de proyectos destinados a las poblaciones indígenas de los países miembros y de Brasil.

Una de las nuevas tendencias en América Latina y el Caribe en la que está participando la CAF es el financiamiento de proyectos conforme a la modalidad de *Limited Recourse Financing* (con garantías limitadas) en la que el reembolso del préstamo está asegurado por los activos y el flujo de caja del proyecto.

Por otra parte, la institución continúa expandiendo selectivamente sus actividades de banca de inversión; incluye la participación accionaria en empresas de sus clientes tanto del sector productivo como financiero; garantiza la colocación de emisiones; realiza operaciones de arrendamiento financiero; invierte en administradoras de fondos de pensiones; asiste a empresas y bancos para que ingresen a los mercados de capital nacionales e internacionales y desarrolla novedosos instrumentos de ingeniería financiera para atender necesidades específicas de sus clientes.

La CAF también participa accionariamente en fondos de inversión especializados, como es el caso del Fondo Scudder para Energía Eléctrica Privada en América Latina, el primero a largo plazo que se crea en la región en el área de energía. Este Fondo tiene por objeto estimular el desarrollo y consolidación de productoras eléctricas privadas, mediante inversiones en proyectos de alto rendimiento destinados a vender electricidad a usuarios industriales y empresas de transmisión y distribución eléctrica, con contratos de largo plazo. Gracias a este proyecto se podrán adquirir activos y empresas del sector público, según los requerimientos de los programas de privatización emprendidos en la región.

Otra modalidad operativa de la CAF es la cooperación técnica que proporciona financiamiento no reembolsable o de recuperación con-

tingente para estudios destinados a identificar nuevas oportunidades de inversión y otras actividades de interés especial para sus países miembros, incluyendo la atención a iniciativas en el campo social. En este sentido, la institución pone especial interés en apoyar a los gobiernos andinos en sus reformas estructurales, mediante el financiamiento de estudios orientados a facilitar los procesos de privatización —a partir de la evaluación de empresas públicas y el fortalecimiento institucional— además de brindar su apoyo para evaluar las ventajas competitivas, a largo plazo, de sus países miembros.

Con respecto a la integración física de los países andinos, la CAF financió estudios de factibilidad y diseño final de carreteras, completó una importante investigación destinada a identificar oportunidades de inversión en el sector energético de la región e inició los estudios de integración en materia de telecomunicaciones. En este marco, la CAF ha comenzado un programa promocional con miras a interesar a diversos organismos internacionales de financiamiento en la instrumentación de estos programas.

El tema de la preservación del ambiente también reviste especial importancia para la CAF, por lo que actualmente se realizan los esfuerzos necesarios para identificar proyectos de inversión en este campo y se vela por que los proyectos que financia se ajusten a las normas ambientales vigentes.

PRESENCIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE CAPITAL

La CAF tiene hoy la experiencia y las condiciones necesarias para mantener y profundizar su presencia en los mercados internacionales de capital, actuando como intermediario financiero entre la región y dichos mercados y se ha convertido en un importante captador y canalizador de recursos externos.

Sin lugar a dudas, uno de los hechos más importantes de 1993 fue el reconocimiento internacional a la CAF como uno de los prestatarios de menor riesgo crediticio en América Latina. En este sentido, la Corporación encabezó el reducido grupo de países e instituciones de la región que lograron la calificación de *Investment Grade* (Grado de inversión) por las tres firmas calificadoras de riesgo más importantes de Estados Unidos y Europa: *Moody's* (Baa3), *Standard and Poor's* (BBB) e *IBCA* (A-).

Esto le permitió el año pasado a la CAF iniciar la colocación pública de títulos en los mercados internacionales de capital, mediante el lanzamiento de una primera emisión de 100 mdd que se colocó exitosamente en el mercado de Eurobonos y otra por el equivalente de 100 mdd colocada en el mercado Samurai de Japón. Adicionalmente, dentro de la realización de un programa de 500 mdd en bonos a mediano plazo (*Medium Term Note Program*) se llevó a cabo durante el año una emisión, por un total de 100 mdd que se colocó en el Euromercado y actualmente, dentro de este programa se está considerando una emisión por 100 mdd en el mercado Dragón que presenta características muy atractivas en los actuales momentos y, eventualmente otra por el equivalente de 100 mdd en el mercado de marcos alemanes. Todas estas colocaciones se hicieron en las condiciones más favorables recibidas por emisor latinoamericano alguno, durante el año. Asimismo, cabe destacar que casi todas las emisiones de la Corporación durante 1993 se colocaron en los mercados internacionales de capital, al contrario de años anteriores en que se dirigían a los bancos centrales u otras entidades de la región andina.

Por otra parte, debemos señalar que el BID aprobó un préstamo de largo plazo en favor de la CAF por un monto de 200 mdd, destinado al financiamiento de diversos programas y para respaldar la nueva orientación estratégica de la institución. Con esta operación se fortalecerá aún más la relación entre ambas instituciones en favor del desarrollo regional.

La CAF, entonces, ha pasado de ser una institución financiada básicamente con el capital de sus países miembros y líneas de crédito comerciales —la mayoría de ellas atadas— para transformarse en una institución que cumple una función catalítica de envergadura al atraer importantes recursos de fuera de la región.

EL CAPITAL ACCIONARIO Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CAF

La CAF inició sus operaciones hace 24 años con un capital autorizado de sólo 100 mdd y un capital pagado de 25 mdd; hoy el capital autorizado asciende a 2 050 mdd y el patrimonio de la institución alcanza la cifra de 740 millones de dólares.

El capital está compuesto por acciones de la serie "A", suscritas por los cinco países miembros; "B", en las que participan instituciones públicas, personas físicas o jurídicas privadas subregionales, y

“C”, reservadas a países extrarregionales. La participación privada en las acciones serie “B” se manifiesta en la presencia de 22 bancos comerciales en el capital accionario de la CAF. Las acciones serie “C”, por su parte, pueden ser suscritas por gobiernos de países extrarregionales, organismos internacionales, instituciones públicas, semipúblicas o de derecho privado, así como por personas físicas de esos países. Hasta la fecha han suscrito dichas acciones México, Chile y Trinidad y Tobago.

En el caso de México, la institución autorizada para realizar la suscripción fue Nacional Financiera (Nafin); en Chile, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y, en Trinidad y Tobago, el Ministerio de Finanzas.

La CAF puede realizar operaciones con el gobierno o dependencias gubernamentales del país que haya suscrito acciones serie “C”, tales como el financiamiento de proyectos que tengan por objetivo la integración con uno o varios países del Grupo Andino, o mediante cooperaciones técnicas para financiar la elaboración de proyectos integracionistas.

También puede brindar asistencia financiera a empresas públicas o privadas del país suscriptor que establezcan operaciones en los países andinos o se asocien con empresas andinas en sus propios países, así como otorgar líneas de crédito a instituciones bancarias del país.

El ingreso de estos países al capital accionario de la CAF es de gran importancia, pues ésta ya cuenta con los recursos y la capacidad para desempeñar un papel destacado como articulador de la acción de las naciones del Grupo Andino y el resto de América Latina y el Caribe, actividad que ha despertado gran interés.

Consciente de ello, la CAF ha suscrito, además, convenios de cooperación con el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Estas relaciones institucionales están facilitando la identificación de oportunidades de negocios.

En lo que respecta a las relaciones de México con la CAF y, dado el especial interés de ese país en jerarquizar sus relaciones económicas con América Latina y en especial con los países andinos, además del aporte accionario realizado por Nafin, también se han establecido importantes vínculos de cooperación financiera a par-

tir del intercambio de líneas de crédito entre el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) de México y la CAF para el financiamiento de exportaciones mexicanas a los países andinos y de éstos a aquél.

Adicionalmente, la CAF ha otorgado una línea de crédito a Banamex para el financiamiento de exportaciones de origen andino y ha mantenido provechosos contactos con empresarios de alto nivel tanto en la ciudad de México como en Monterrey para identificar oportunidades comerciales y posibilidades de inversión, mediante el establecimiento de *joint ventures* (coinvenciones) y la promoción de asociaciones estratégicas, las que se están llevando a cabo por medio de diversos mecanismos en los sectores cementero, agroindustrial, metalmecánico, financiero y otros servicios y se espera una dinamización aún mayor ahora que han finalizado las negociaciones en el marco del Grupo de los Tres (G-3) para establecer una zona de libre comercio, además de los arreglos bilaterales que está promoviendo México con otros países andinos.

Las relaciones con Chile también ofrecen interesantes perspectivas de negocios para los países andinos, en virtud de los acuerdos comerciales suscritos con Venezuela y Colombia y los que adelantan los demás países andinos en lo individual. En este caso, también se han acordado líneas de crédito con el Banco del Estado y con el Banco Sudamericano para el financiamiento de exportaciones andinas y se han concretado iniciativas de inversión en los países andinos en asociación con capitales chilenos, mediante su participación en los esquemas de privatización que se adelantan en la región, muy particularmente en el sector financiero donde la experiencia chilena es especialmente valorada y en otros campos que, por iniciativa de la CAF, se están analizando, con miras a precisar las oportunidades de negocios de interés para los países andinos y Chile en próximas reuniones de empresarios.

En el caso de Trinidad y Tobago y otros países del Caribe, la CAF también está trabajando para facilitar el comercio y la inversión entre la región andina y el Caricom. La Corporación ha suscrito varios convenios de líneas de crédito con el Royal Bank de Trinidad y Tobago y por extensión con su filial Caribbean Banking Corporation que opera en San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda y Santa Lucía, así como también con la empresa petrolera Petrotrin de Trinidad y Tobago, con el Banco Central de Barbados y el Century National Bank de Jamaica.

Dada la proximidad geográfica de Trinidad y Tobago y de otros países del Caribe, la CAF considera muy conveniente que estas líneas de crédito coincidan con la instrumentación del convenio de libre comercio entre el Caricom y Venezuela y con las negociaciones que adelanta dicha entidad con Colombia.

Adicionalmente, la CAF está promoviendo el intercambio de misiones comerciales y encuentros empresariales con miras al desarrollo de una relación más fluida entre ambas regiones en el campo del comercio, las inversiones conjuntas y las asociaciones estratégicas dadas las amplias perspectivas que se vislumbran ante la inminente constitución de la Asociación de Estados del Caribe, que representará un mercado cercano a los 200 millones de habitantes.

REFLEXIONES FINALES

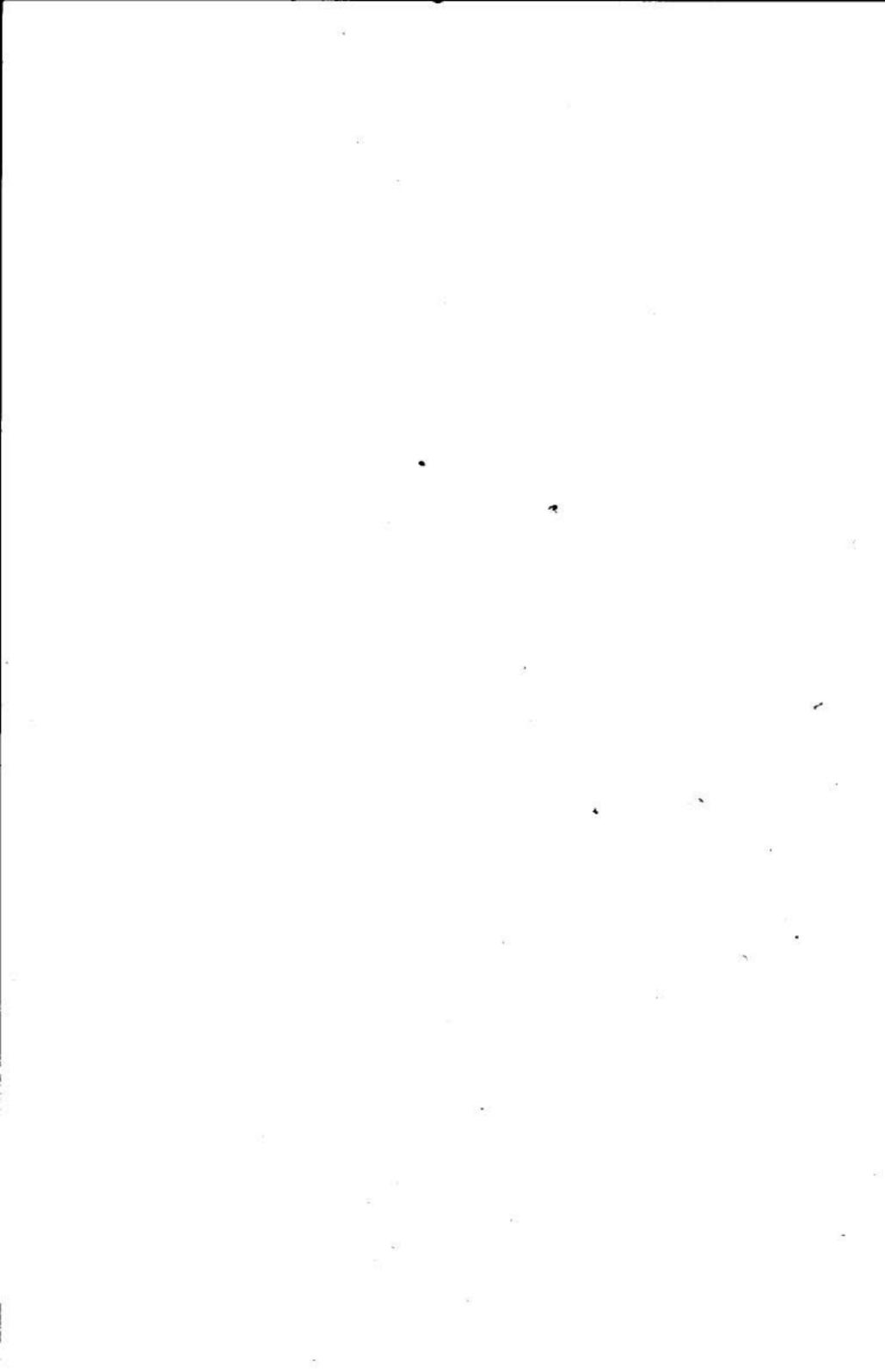
Para finalizar, debemos reiterar que la CAF continúa experimentando un marcado proceso de reconversión y adecuación de sus procedimientos y campos de acción, a fin de mantenerse actualizada ante las rápidas transformaciones de la economía mundial y los nuevos y cada vez más complejos requerimientos de apoyo que están exigiendo sus países miembros.

En este sentido, todavía existen muchos segmentos de interés para los países que están siendo insuficientemente cubiertos y que podrían atender o apoyar las instituciones financieras de desarrollo con servicios novedosos, como son: contribuir desde una perspectiva estratégica a la creación de una importante oferta exportable sobre la base de una política claramente concebida y concertada con los sectores productivos, el apoyo a la pequeña y microempresa industrial, comercial y agrícola, el desarrollo tecnológico, el campo social, la capacitación de recursos humanos, la modernización del Estado y los servicios públicos, incluyendo la descentralización regional y municipal y la administración de la justicia, la infraestructura para la exportación y el apoyo a las organizaciones no gubernamentales para que su labor favorezca a la sociedad civil en las áreas donde se dificulta al Estado llegar eficazmente.

No cabe duda que las instituciones financieras de desarrollo o bancos de desarrollo siguen teniendo vigencia y que la adopción de comportamientos más profesionales y proactivos les permitiría des-

empeñar un renovado papel estratégico en el desarrollo económico y social de los países de la región.

Éstos son algunos de los interesantes desafíos que en vísperas del siglo XXI le tocará asumir a la CAF y a otras instituciones financieras de desarrollo comprometidas con el progreso y el bienestar de sus países.



COMENTARIOS A LAS PONENCIAS
DE PEDRO SORENSEN MOSQUERA
Y CARLOS GARATEA YORI

LAURA ITURBIDE

Los procesos de desreglamentación, privatización e internacionalización en el escenario económico mundial han provocado, durante las últimas décadas, una nueva configuración de las corrientes de comercio y de capital, las que han adquirido una vital significación en el proceso de globalización de los mercados.

En este ámbito, se han hecho patentes dos fenómenos: escasez de recursos y nuevos demandantes de éstos en los circuitos financieros internacionales. Así, los principales proveedores de capitales en escala mundial: Estados Unidos, Japón, Alemania y el Reino Unido han estrechado sus lazos de inversión y han volcado buena parte de sus recursos a sus propios países o en áreas económicas de su interés particular.

De esta manera la reunificación alemana, la consolidación del Mercado Único Europeo, el financiamiento de los desequilibrios fiscal y comercial estadounidense y la inversión en nuevas plantas en el Sudeste asiático por parte de Japón constituyen algunos ejemplos de cómo un monto creciente de recursos se ha quedado dentro de este grupo de cuatro países industrializados y en sus zonas de influencia.

Asimismo, la apertura de los mercados de Europa Oriental y la reestructuración de otros, como los latinoamericanos, han generado mayor competencia por capital durante la década de los noventa.

Este entorno internacional y el problema de la falta de generación de ahorro interno en las economías en desarrollo han ocasionado en

estos países la creciente necesidad de afluencia de capitales externos como complemento al ahorro nacional y a la vez una mayor dificultad y costo para obtenerlo. Además, como Sorensen lo establece en su trabajo, en estas economías el capital que entra con fines especulativos es mayor que el estable y de largo plazo, lo cual ha conducido a que los recursos, cada vez, se tengan que administrar con mayor prudencia y eficiencia.

En este ámbito labanca de fomento como un oferente más de crédito, pero con un papel preponderante en el desarrollo económico de los países, no sólo debe tener un perfil mucho más activo, sino también transformarse conforme al proceso de ajuste que las propias economías van teniendo. Así pues, resulta claro que la banca de desarrollo debe manejarse según un sistema innovador y reevaluar los métodos bancarios tradicionales mediante los cuales han operado. Por lo que parece inaudito que diversas instituciones de fomento compitan por los mismos proyectos y exista una asimetría en las tasas de interés imputadas a los mismos créditos, evidenciando una ausencia de coordinación de la banca de desarrollo y, lo que es aún peor, una carencia de objetivos claros. Asimismo, la política de tipos de interés bajos o la imposición de toques a éstos en los préstamos otorgados, es una práctica muy difundida en los países en desarrollo, que ha conducido a que no puedan cubrirse el riesgo y el costo administrativo de los préstamos y ha puesto a estas instituciones en situaciones financieras difíciles.

Una nueva operación bancaria en las instituciones de fomento no pretende favorecer a ciertos grupos de la sociedad y excluir a los más pequeños en un esfuerzo de minimizar el riesgo y el costo de las transacciones; empero, tampoco convertirse en ventanillas de desembolsos, que no tengan recuperación.

Así, la manera tradicional de operar de la banca de fomento en las naciones en desarrollo ha originado, en repetidas ocasiones, la presencia de algunos factores como:

- La canalización de montos que no cubren las necesidades reales del productor.
- La determinación de plazos que no son adecuados, por ejemplo, en la agricultura, tiempos que no reflejan los periodos de maduración y comercialización de los diferentes cultivos.
- Carencia, dentro de las instituciones financieras, de procedimientos de evaluación y seguimiento que permitan mejorar la cobranza de los préstamos, pues el personal no cuenta con la suficiente pre-

sión y motivación, a diferencia de las instituciones privadas, para explorar diferentes metodologías para ello. Esto ha derivado, muchas veces, en presentaciones de informes financieros en los que resulta casi imposible determinar qué pagos están vencidos y qué parte de la cartera es incobrable.

Todos estos elementos se han conjugado para que el usuario del crédito, en muchas ocasiones, acabe no destinándolo a su uso original o bien no cubra la totalidad del pasivo contraído; tal situación se vio reforzada por el desmedido proteccionismo y subvención en el pasado. Esos factores han acabado por incidir desfavorablemente en la cultura de crédito en los países en desarrollo. Los diversos planteamientos para la creación de una nueva banca de desarrollo en América Latina se abordan y analizan de manera cuidadosa y profunda en el trabajo de Carlos Garatea.

Cabría, a manera de conclusión, destacar la necesidad de consolidar en los países de la región un sistema integral de financiamiento, en el cual exista una clara coordinación de políticas entre instituciones de crédito privadas, de fomento y el gobierno federal, que conlleven a establecer objetivos claros y a la vez permitan terminar con medidas inadecuadas instrumentadas, como la dispersión de tasas, el bajo nivel de operaciones y la administración indiferente, etcétera.

Asimismo, debería insistirse en la provisión de servicios financieros múltiples por parte de la banca de desarrollo, tal es el perfil de institución que guarda la Corporación Andina de Fomento, delineada por Pedro Sorensen en su ensayo y que privará en el futuro.

Otra modalidad de servicios ya se ha introducido en las instituciones financieras de fomento, como el apoyo a la formulación y evaluación de proyectos de la clientela potencial y que ha resultado muy benéfico tanto para los oferentes como para los usuarios del crédito. Estas medidas deberán seguir alentándose.

Sin embargo, el punto fundamental radica en entender que muchas veces los problemas medulares en los países en desarrollo no se resuelven con el otorgamiento de crédito. Muchos proyectos son inviables financieramente porque la solución es de orden estructural. En este marco sería, tal vez, más importante tratar de disminuir en primera instancia los factores de riesgo que inciden en general en múltiples proyectos en los países en desarrollo, que aminorarían los agujeros fiscales provocados por instituciones financieras poco sólidas y que desvirtúan cualquier política crediticia. Luego entonces, se

estaría en una mejor condición de diferenciar un crédito de una transferencia, para quienes no pueden optar por el primero.

En este ámbito reviste especial importancia dar un mayor impulso a mecanismos de fomento de ahorro popular (cajas de ahorro, uniones de crédito y otras) en los que la experiencia internacional es valiosísima y que han sido vehículos para la dotación o acceso a recursos a los propios grupos de bajos ingresos en países en desarrollo.

DE LOS AUTORES

Maestra Eugenia Correa Vázquez

Licenciada en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y maestría en Estudios Latinoamericanos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Actualmente se desempeña como profesora titular de tiempo completo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. Obtuvo el segundo lugar del Premio "Maestro Jesús Silva Herzog" que otorga el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y la Mención Honorífica en el examen para obtener el grado de maestría en Estudios Latinoamericanos.

Entre sus principales y más recientes publicaciones se encuentran *Los mercados financieros y la crisis de América Latina*, segundo lugar Premio "Maestro Jesús Silva Herzog", Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1991; *La crisis financiera*, libro coordinado por Gregorio Vidal y otros, Nuestro Tiempo, 1986, y *La deuda externa, grillete de la nación*, libro colectivo, Nuestro Tiempo, México, 1989.

Doctor Justino de la Cruz

Doctor por Iowa State University, Ames, Iowa, noviembre de 1993. Investigador en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., en donde realiza investigaciones vinculadas al Área Norteamericana de Libre Comercio.

De sus publicaciones destacan: "Dollarization and its Impact on the Economy: Bolivia, Uruguay, and Argentina", *Working Papers*, Inter-American Development Bank, con Emil-Maria Classen, Washington, D.C., 1993; "Western Hemisphere Economic Integration", *Development Policy*, Inter-American Development Bank, junio de 1993, reimpresso en *Integra-*

ción Latinoamericana, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), septiembre de 1993. También se publicó en *Washington Report*, otoño de 1993, Council of the Americas.

Participó en "Kaldor vs. Prebisch: Unemployment and Industrialization", *Journal of Post-Keynesian Economics*, por Luis R. Casillas, 1993; *Perspectivas económicas de México*, CIEMEX-WEFA, Filadelfia. Dos ensayos escritos y publicados en español de agosto de 1990 a marzo de 1992, *Mexican Economic Outlook*, CIEMEX-WEFA, Filadelfia.

Como distinción académica, la Escuela de Economía del IPN le otorgó una beca de tiempo completo durante sus estudios de licenciatura y un viaje de investigación a Yugoslavia, Rusia, Suecia, Holanda y Francia para conocer la organización de la agricultura en esos países.

Maestro Orlando Gabriel Delgado Selley

Egresado de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, con la tesis: *Plusvalía. Concepto, propuestas de medición y resultados en la economía mexicana*, con mención honorífica. En 1975 publicó el libro *Economía política (lecturas)*, Ediciones Pueblo Nuevo y en la revista *Investigación Económica* ha publicado los siguientes artículos: "La estructura de la industria estatal 1975-1983" (núm. 176); "Variaciones de la tasa de plusvalía en la economía mexicana, 1970-1986" (núm. 184); "La industria estatal mexicana antes y después de la privatización, 1983-1989" (núm. 197). En la *Revista Económica Informa*, núm. 6, el artículo "Distribución del ingreso y desarrollo económico"; "La estructura de la industria estatal, 1970-1985", en *Economía Mexicana*, núm. 7 y, finalmente en *Nexos*, núm. 121 "Los métodos del salario-ficción".

Licenciado Ricardo Sergio Fadl Kuri

Licenciado en Economía con mención honorífica en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Mención honorífica en el Premio Nacional de Economía en 1981 y mención honorífica en el Premio Tlacael en el mismo año. Actualmente se desempeña como director general adjunto de Planeación Estratégica del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

Doctor Carlos Garatea Yori

Doctorado en Literatura, Lingüística y Filología. Ha publicado y participado en la elaboración de estudios y numerosos documentos técnicos referidos

a su especialidad, así como al financiamiento del desarrollo de América Latina y el Caribe, en relación con las actividades que desempeña desde 1979 como secretario general de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (Alide).

Maestro Sergio A. Ghigliazza García

Licenciado en Economía por la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, con maestría en Economía, Universidad de Yale. Actualmente es director del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).

Ha publicado diversos artículos y ensayos en: *El Trimestre Económico*, publicaciones del CEMLA, *Comercio Exterior*, revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, *El Mercado de Valores*, de Nacional Financiera, y en la revista de la Fundación Conrad Adenauer. Actividades docentes: profesor en cursos del CEMLA, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Banca y Finanzas, El Colegio de México y el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Doctora Alicia Girón

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo el grado de doctora en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con mención honorífica. Fue galardonada con la "Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos" en el Área de Investigación Económico-Administrativa 1990. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde julio de 1989. Entre otras distinciones y premios tiene el Diploma en reconocimiento y estímulo a la investigación por la mejor investigación realizada durante 1989 en el Instituto de Investigaciones Económicas: *Internacionalización del capital y proceso de endeudamiento externo de México, 1940-1988*, febrero de 1990.

Entre sus más importantes publicaciones se encuentran *Cincuenta años de deuda externa*, publicada por el IIEC-UNAM, agosto de 1991, 253 pp. Compilación del libro *México: integración y globalización. ¿Antecedentes de un nuevo modelo de desarrollo?*, resultado de las ponencias presentadas en el Seminario organizado el 18 y 19 de septiembre de 1991, IIEC-UNAM, noviembre de 1992. La compilación de *Integración financiera y TLC: retos y perspectivas*, en coautoría con Edgar Ortiz y Eugenia Correa, publicado por Siglo XXI Editores y el IIEC-UNAM.

Doctora Laura Iturbide Galindo

Licenciada en Economía por la Universidad Anáhuac. Maestría y doctorado en Economía por la Universidad de Cornell, Ithaca, N.Y. Actualmente se desempeña como coordinadora del Área de Teoría Económica y de la maestría en Economía y Negocios, en la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac.

Doctora Irma Manrique Campos

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Filosofía y Letras, UNAM y 100% de los créditos del doctorado en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Especializada en Cuentas Nacionales en el Departamento de Comercio de Estados Unidos, Washington, D.C. Entre sus publicaciones se encuentran: *Juan F. Noyola: vida, pensamiento y obra*, en coautoría con Ramón Martínez E., coedición IPN-SEP-UNAM, México, 1991; *La integración comercial México, Estados Unidos y Canadá ¿Alternativa o destino?*, varios autores, coedición Siglo XXI Editores-IIIEC-UNAM, México, 1990; *La economía mexicana. Grandes desafíos*, varios autores, IIEC-UNAM, México, 1991, y *México: integración y globalización*, varios autores, IIEC-UNAM, México, 1992.

Licenciado Benito Rey Romay

Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y diplomado en cursos de especialización en Cuentas Nacionales y en Economía de las Empresas Industriales por el Banco de México y por el Deutsch Stiftung für Entwignungs Laänder de la República Federal Alemana, respectivamente. Es Miembro de Número de la Academia Mexicana de Economía Política desde 1989.

Es autor de los siguientes libros: *México 1987: el país que perdimos*, Siglo XXI Editores, 1989; colaborador de las revistas *Cuadernos Americanos*, *Problemas del Desarrollo* y *Momento Económico* y ha publicado numerosos artículos en los periódicos *El Financiero*, *Excélsior*, *La Jornada* y *El Día*.

Maestro Pedro Sorensen Mosquera

Maestría en Administración Internacional realizada en Estados Unidos. Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Ha

sido oficial de Operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), director del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV). Es miembro del servicio exterior de su país, desempeñándose como director general de Política Internacional y director general de Servicios Administrativos.

Maestro Francisco Suárez Dávila

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. maestría en Economía en el King's College, Cambridge University, Inglaterra. Ha sido director general del Banco Obrero, S.A.; presidente del Patronato Universitario, UNAM; director general del Banco Mexicano Somex, S.N.C.; subsecretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México. Autor de diversos ensayos y artículos publicados en *El Mercado de Valores*, *Comercio Exterior*, *Investigación Económica*, *Revista del CEMEA*, *Revista Ejecutivos de Finanzas del IMEF*.

Maestro David Vázquez Pascual

Licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE), Madrid. maestría en Administración de Empresas por la Madrid Business School (MBS), Madrid. maestría en Comunidades Europeas por la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE), Madrid. Destacan de entre sus publicaciones: *Derecho de inmigración*, ed. Bosch, es coautor de *Manual Materiales de Derecho de Inmigración*, Editorial ICAI, Madrid, 1992; *Derecho Comunitario*, Editorial ICAI, Madrid, 1989 y *Apuntes de Derecho Comunitario*, Editorial ICAI, Madrid, 1987.

Licenciado José Martín Guerra Moreno

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, profesor de Economía en la Facultad de Ingeniería de la UNAM, becario Académico en los proyectos de investigación "Desarrollo económico y retos de la integración financiera (1992-1994)" y "Evaluación del impacto del TLC sobre los sectores financieros y los problemas de financiamiento del desarrollo económico de México (1994-1996)", ambos bajo el Programa Académico de Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM.

Licenciada Patricia Rodríguez López

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía, UNAM, candidata a maestra en Ciencias Económicas de la Unidad de Posgrado del Colegio de Humanidades de la UNAM, profesora de la Facultad de Economía de la UNAM, participante en los proyectos de investigación “Desarrollo económico y retos de la integración financiera (1992-1994)” y “Evaluación del impacto del TLC sobre los sectores financieros y los problemas de financiamiento del desarrollo económico de México (1994-1996)”.

Daniel Pacheco Ibarra

Egresado de la Facultad de Economía de la UNAM, incorporado como becario de licenciatura al proyecto “Desarrollo económico y retos de la integración económica”, en 1994. Actualmente participa en el proyecto “Evaluación del impacto del TLC sobre los sectores financieros y los problemas de financiamiento del desarrollo económico de México (1994-1996)”.