

# EFFECTOS DE LA REFORMA FINANCIERA, EN LA CARTERA DE CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO

Gerardo García Muñoz<sup>1</sup>

## RESUMEN

En México, la reforma financiera implementada en 2014, tendría un importante énfasis en la promoción de una política de acceso al crédito, particularmente a través de la banca de desarrollo. En este sentido, el presente trabajo de investigación, tiene por objetivo evaluar los posibles efectos que tal reforma pudo tener en el crédito otorgado por la banca de desarrollo. Para lograr dicho objetivo, se analizó la cartera de crédito de las instituciones que conforman el sector, para el periodo 2012-2018. De esta manera, se concluye que la reforma financiera no representó un parteaguas en la asignación del crédito por parte de la banca de desarrollo. Si bien, pudo ayudar en el mantenimiento de su solidez, no cambió la estructura de elevada concentración y segmentación del sector.

**PALABRAS CLAVE:** banca de desarrollo, reforma financiera, cartera de crédito

**CLASIFICACIÓN JEL:** G10, G21, O10

## SUMMARY

In Mexico, financial reform implemented in 2014 would have an important emphasis on promotion of a credit access policy, particularly through development banking. In this sense, the present research work, aims to evaluate the possible effects that such reform could have on the credit granted by the development bank. To achieve this objective, the loan portfolio of the institutions that make up the sector was analyzed for the period 2012-2018. Thus, it is concluded that the financial reform did not represent a change in the allocation of credit by the development bank. While, it could help in maintaining its solidity, it did not change the structure of high concentration and segmentation of the sector.

**KEYWORDS:** development banking, financial reform, credit portfolio

**JEL CLASSIFICATION:** G10, G21, O10

## INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito en torno a la relevancia del financiamiento para el desarrollo y la actividad económica. El crédito como porcentaje del PIB,

refleja una gran brecha entre los diferentes países del mundo. Si bien, existen países que el crédito sobrepasa por mucho el valor de su economía, existen otros países cuyo porcentaje es demasia-

<sup>1</sup> Profesor-Investigador del Departamento de Economía. Estudiante del Doctorado en Ciencias Administrativas. [ggmu@azc.uam.mx]

\* Agradezco a la Lic. Diana Itzel Alvarez Arroyo, por el apoyo brindado en el manejo estadístico.

do bajo. La penetración del crédito en la economía, se considera necesaria para impulsar la actividad productiva de los países.

En virtud de esta importancia, en México, la reforma financiera que se implementó desde año de 2014, representó la oportunidad de incrementar los niveles de crédito que el sistema financiero provee a la economía del país. Uno de los ejes centrales de esta reforma, consistiría en la promoción del crédito a través de la banca de desarrollo. De esta forma, las instituciones de fomento que conforman dicho sector, deberían de jugar un papel trascendental en la canalización del financiamiento a sectores y actividades prioritarias para el desarrollo del país.

En este contexto, el objetivo de la presente investigación, consistirá en evaluar los posibles efectos que la reforma financiera de 2014 pudo significar en la canalización del financiamiento por parte de la banca de desarrollo. Para ello, se analizará la cartera de crédito del sector y de las instituciones que lo conforman, para el periodo 2012-2018, esto con el propósito de evaluar el antes y el después de la implementación de dicha reforma.

El trabajo está dividido en cuatro apartados. En el primero, se realiza una revisión somera de la literatura que aborda la relación entre desarrollo financiero y el crecimiento y desarrollo económico. En segundo lugar, se examina la estructura de la banca de desarrollo, resaltando algunos de sus indicadores financieros antes de la reforma financiera. En la tercera parte, se analiza y evalúa el comportamiento del financiamiento que han otorgado las instituciones que conforman la banca desarrollo para el periodo mencionado. Finalmente, se entregan las reflexiones finales del trabajo.

## 1. DESARROLLO FINANCIERO Y REFORMA FINANCIERA EN MÉXICO

Los trabajos precursores de Bagehot (1873) y Schumpeter (1968), acerca de la relación entre sector financiero y actividad económica, representan el inicio de una línea de investigación en

la literatura económica, relativa al estudio e identificación de los vínculos entre estas dos categorías. Con estos estudios se establecen las bases para el planteamiento de una correlación positiva entre el desarrollo financiero y el desarrollo económico de los países.

En esta perspectiva, durante la segunda mitad del siglo XX, se comienza a tener un importante interés por el estudio de la relación causal entre el sector financiero y el desarrollo económico, dando origen a diversas investigaciones que abordarían el tema de manera consistente y continua. Gurley y Shaw (1955), serían los pioneros en exaltar el papel de la intermediación financiera en la promoción de la actividad económica, aunque haciendo la distinción entre los intermediarios financieros que desarrollan la función en países desarrollados y aquellos en países en desarrollo. Por otra parte, el trabajo de Goldsmith (1969), se realiza tomando como muestra a 35 países. Este trabajo abonaría a explicar una relación positiva entre crecimiento económico y sistema financiero, retomando el papel de los servicios financieros. Ronald MacKinnon (1973), sería también un autor de gran relevancia en esta temática, al incorporar los conceptos de liberalización y represión financiera para explicar sus planteamientos teóricos acerca del desarrollo financiero y su relación con el desarrollo económico.

Para principios del presente siglo, los estudios a nivel mundial se enfocarían en intentar demostrar empíricamente la existencia de esta correlación, particularmente utilizando diversas bases de datos y técnicas econométricas que involucran una muestra cada vez más amplia de países. En este grupo de investigaciones, sobresalen los trabajos realizados por Levine (1997), Beck, Levine y Loayza (2000) y Beck y Levine (2002). Particularmente, Levine, ha dedicado gran parte de su obra a demostrar dicha correlación, así como su magnitud. Asimismo, se tienen los trabajos de Rajan y Zingales (1998), Rioja y Valev (2004), Abu-Bader y Abu-Qarn (2007) y Hsu y Liu (2006), entre otros, los cuales basan sus estudios en indi-

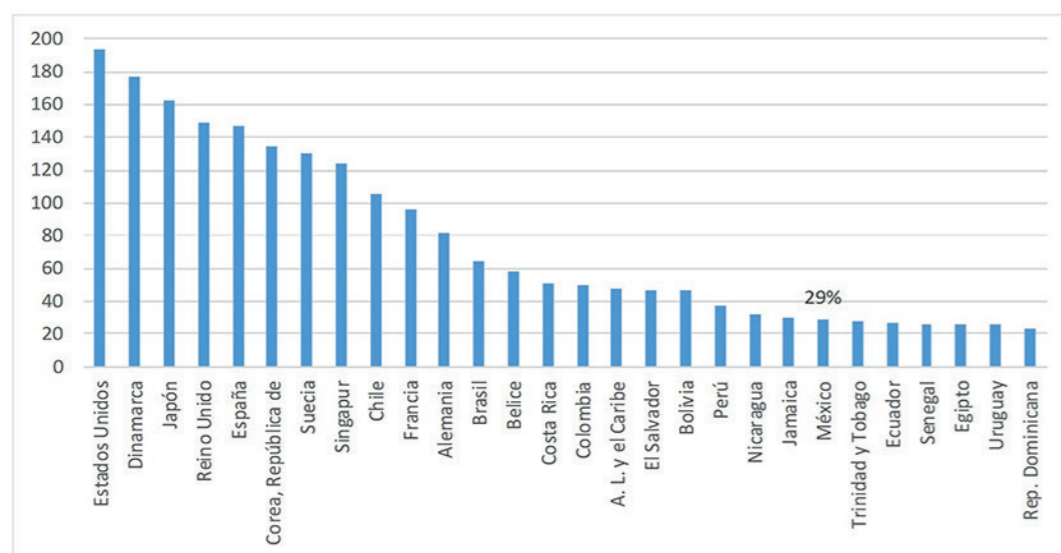
cadore de países específicos.<sup>2</sup> Algunos de estos estudios recurrirían al uso de variables e indicadores relacionados a la intermediación financiera en mercados y sectores específicos, como sería el mercado de valores, banca comercial y banca de desarrollo, primordialmente.<sup>3</sup>

En este marco de análisis, el papel de los intermediarios financieros resulta de gran relevancia, debido a que es a través de ellos que se logra canalizar el financiamiento a la economía de un país. La asignación eficiente de recursos permite fomentar la innovación, que bajo un proceso de destrucción creativa permite impulsar el desarro-

llo económico (Schumpeter, 1911). Asimismo, es a partir del crédito que se impulsa a los empresarios que estimulan el emprendimiento con nuevos métodos de producción (King y Levine, 1993).

De esta manera, uno de los indicadores clave en la economía, por su incidencia en la actividad económica, es el financiamiento. La cantidad de crédito que suministra el sistema financiero formal a la economía de un país es de gran trascendencia, particularmente por su capacidad para detonar proyectos de inversión productivos. La Gráfica 1, muestra el nivel de crédito como porcentaje del PIB para una muestra de países con

**GRÁFICA 1**  
**CRÉDITO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2014**  
**(PAÍSES SELECCIONADOS)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial

<sup>2</sup> Aunque también existen algunos estudios que apuntan a una correlación nula, e incluso negativa. En este sentido, resaltan los trabajos de Robert Lucas (1988) y Joan Robinson (1952). El primero de ellos argumenta que las finanzas están sobre dimensionadas en su papel con respecto al crecimiento económico. Por su parte, Robinson explica que “donde las empresas van las finanzas les siguen”.

<sup>3</sup> Si bien, la literatura económica contemporánea no ha sido concluyente en validar el sentido e intensidad de esta relación, si lo ha sido en demostrar la correlación positiva entre el desarrollo de los sistemas financieros, y el crecimiento y desarrollo económico de los países.

diverso nivel de desarrollo. En la gráfica, se puede observar un amplio margen entre los países, que fluctúa entre 194% y 23%. Los mayores valores corresponden a economías desarrolladas, como son Estados Unidos, Dinamarca y Japón, países que superan el suministro del crédito en más del 100% el valor de su producción. Por otra parte, se encuentran los países con economías menos desarrolladas, cuyo indicador ronda el 20%, y que son considerados con una baja penetración del crédito en su economía.

Como se observa, México es uno de los países que presenta un importante atraso en la penetración del crédito (29%), quedando de hecho por debajo del promedio de los países de América Latina (48%). Otra forma de mirar el problema, es comparando el indicador entre economías de tamaño similar, al respecto, es evidente que es superado incluso por países que cuentan con economías más pequeñas y menos desarrolladas, como serían Jamaica, Belice y Bolivia, entre otras.

El evidente rezago del papel del crédito en la economía mexicana, sería retomado por el gobierno en turno, para impulsar la llamada Reforma Financiera de 2014, la cual consistiría en la implementación de una serie de cambios al sistema financiero mexicano. La reforma, sería publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de ese año, teniendo como objetivo explícito que el sector financiero contribuyera en mayor medida al desarrollo y crecimiento económico del país.<sup>4</sup>

El diagnóstico del cual se partía tendría que ver con cuatro elementos. El primero de ellos, se re-

fería a la limitada competencia del sector financiero, lo cual se reflejaba en la elevada concentración del crédito en pocas instituciones, lo que limitaba el acceso, la cobertura y la expansión de su oferta, originando que amplios segmentos de la población sean marginados de los servicios financieros básicos formales, y teniendo que financiarse a través de canales informales, con elevado costo y riesgo. El segundo, tendría que ver con la política conservadora en el otorgamiento de crédito por parte de la banca de desarrollo, toda vez que se había enfocado en mantener niveles de capitalización altos y una cartera de clientes con bajos índices de morosidad. El tercer elemento, resaltaba la baja penetración del crédito, que se refleja en el escaso financiamiento al sector privado, particularmente aquel que se otorga a través de las instituciones financieras privadas. Por último, se destacaba el hecho de contar con un sistema financiero sano, conformado por instituciones sólidas, y manejadas con altos estándares prudenciales. Con base en lo anterior, la reforma financiera tendría cuatro ejes rectores: i. Incrementar la competencia en el sector financiero; ii. Fomentar el crédito través de la banca de desarrollo; iii. Establecer las condiciones para que la banca privada pueda ampliar el crédito y; iv. Mantener un sistema financiero sólido.

De esta manera, la promulgación de la reforma financiera, tendría un importante énfasis en la promoción de una política de acceso al crédito, particularmente a través de la banca de desarrollo.<sup>5</sup> En los documentos oficiales se planteaba que la ampliación del crédito por parte de las instituciones financieras de fomento, se llevaría a cabo con

<sup>4</sup> La Reforma Financiera fue una de las más amplias, dentro del paquete de Reformas Estructurales aprobadas en los primeros 20 meses de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, ya que se modificaron y crearon un total de 34 ordenamientos legales. Desde su promulgación, el 9 de enero de 2014, se publicaron e implementaron diversas disposiciones secundarias para darle operatividad al nuevo marco legal que rige actualmente al sistema financiero mexicano.

<sup>5</sup> Fortalecer el papel de la Banca de Desarrollo para impulsar el crecimiento de sectores prioritarios, al flexibilizar el objetivo de preservar niveles de capital, facilitar la toma de riesgos, manteniendo medidas prudenciales que han dado solidez a la banca mexicana y darle mayor autonomía de gestión a los bancos para decidir sobre su organización, productos y condiciones financieras.

especial atención en sectores prioritarios para el desarrollo nacional.

La reforma financiera le conferiría un papel trascendental a la banca de desarrollo, por lo que su transformación consistiría en eliminar restricciones y ampliar sus facultades para otorgar crédito. Además, se buscaría dotarla de mayor autonomía de gestión y de administración de sus recursos humanos, así como impulsar el desarrollo del sector de ahorro y crédito popular mediante la incorporación de mecanismos que permitan a las entidades que lo integran ampliar la cobertura de sus servicios. De esta forma, las instituciones de banca de desarrollo deberían contribuir, con la actividad productiva del país, la creación de valor y el crecimiento del campo y, a su vez, permitir y respaldar el ahorro popular en beneficio del bienestar de las familias mexicanas.

Las modificaciones legales implicarían transformaciones que abarcarían su operación, autonomía en la administración e importantes cambios a sus leyes orgánicas. En lo referente a los cambios en su operación, resalta el hecho que se sustituye la obligación de preservar su capital en el desarrollo de sus funciones, por la obligación de procurar su sustentabilidad mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos; asimismo, se agregan nuevos conceptos que las instituciones deben cubrir en cumplimiento de su objeto, como por ejemplo: promoción de inclusión financiera, particularmente de niños y jóvenes, fomento a la innovación, creación de patentes y generación de derechos de propiedad industrial y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Con respecto a impulsar una mayor autonomía en la administración, destaca lo relativo a las funciones del consejo directivo a cuestiones estratégicas no delegables en lugar de conferirle facultades para acordar la realización de todas las operaciones inherentes a

su objeto; del mismo modo, se elimina el financiamiento neto y, para el resultado de intermediación financiera, se precisa que debe contener, al menos, el déficit de operación más la constitución neta de reservas crediticias preventivas. Se aclara también que los fideicomisos públicos de fomento deben someter estos asuntos a autorización de la SHCP. Finalmente, se involucran cambios de gran relevancia a las leyes orgánicas, por ejemplo, Nacional Financiera, adiciona que su consejo directivo deberá aprobar cada ejercicio un programa destinado a financiar a la micro, pequeña y mediana empresa, debiendo destinar a ello al menos 50% del valor de la cartera directa y garantizada del banco; Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, establece que llevará a cabo funciones de banca social, estableciéndose como objetivo promover el ahorro, el financiamiento, la inclusión financiera, el fomento a la innovación, la perspectiva de género y la inversión entre los integrantes del sector; Financiera Rural, modifica su denominación a "Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero".

## 2. BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO

Desde sus orígenes, en la década de los años 20 del siglo pasado, la banca de desarrollo fue creada con el objetivo de suministrar servicios financieros y no financieros a sectores prioritarios para el desarrollo económico del país, en este sentido, este sector del sistema financiero ha servido de apoyo tanto para el sector industrial, como también para el desarrollo rural.

Tal como lo estipula la Ley de Instituciones de Crédito, en México, la banca de desarrollo forma parte del sistema bancario del país.<sup>6</sup> De acuerdo a dicha ley, las instituciones que conforman la banca de desarrollo, tienen por objetivo fundamental facilitar el acceso al crédito a personas físicas y morales; así como propor-

cionarles asistencia técnica y capacitación en los términos de sus respectivas leyes orgánicas.<sup>7</sup>

El sector de banca de desarrollo se encuentra conformado por seis instituciones, las cuales están enfocadas cada una a un nicho en particular. De esta forma, Nacional Financiera (Nafin) atiende al sector mipymes y emprendedores;<sup>8</sup> Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) estaría dedicado a financiar obras para la crea-

ción de servicios públicos e infraestructura del gobierno;<sup>9</sup> Bancomext, otorgaría apoyo financiero al comercio exterior;<sup>10</sup> Sociedad Hipotecaria Federal se orientaría al crédito a la vivienda;<sup>11</sup> Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército) atendería los requerimientos financieros de las fuerzas armadas del país;<sup>12</sup> y Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) se enfocaría al sector de ahorro y crédito popular.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Artículo 30.- Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuáles se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

<sup>8</sup> El artículo 2do, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, se estipula que Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

<sup>9</sup> Artículo 3o.- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto financiar o refinanciar proyectos relacionados directa o indirectamente con inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como con las mismas operaciones coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país.

<sup>10</sup> Con base en su Ley Orgánica, El Banco Nacional de Comercio Exterior, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad.

<sup>11</sup> Artículo 4o.- La Sociedad, tendrá por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social en los términos de la Ley Orgánica, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda. Asimismo, podrá garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales. La Sociedad, desarrollará programas que promuevan la construcción de viviendas en zonas y comunidades indígenas en el territorio nacional con los recursos que se aprueben para tal efecto en el presupuesto de egresos.

<sup>12</sup> Artículo 2. La Sociedad, en su carácter de banca de desarrollo, prestará el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en la presente Ley.

Artículo 3. El Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto otorgar apoyos financieros a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos.

La operación y funcionamiento de la Institución se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, buscando alcanzar dentro del sector encomendado al prestar el servicio público de banca y crédito, los objetivos de carácter general señalados en el Artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

<sup>13</sup> ARTICULO 3. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, debería realizar funciones de banca social, para lo cual tendría por objeto promover y facilitar el ahorro, el acceso al financiamiento, la inclusión financiera, el fomento de la innovación, la perspectiva de género y la inversión entre los integrantes del Sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros de primer y segundo piso entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país, así como proporcionar asistencia técnica y capacitación a los integrantes del Sector.

<sup>6</sup> Artículo 3o.- El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios.

**CUADRO 1**  
**INDICADORES DE LA BANCA DE DESARROLLO, 2013**  
(MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

Institución	Activos		Cartera de crédito		1/IMOR %	2/ICAP %
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje		
Banca de Desarrollo	1,249,138	100	567,811	100	1.25	14.28
Nafin	359,290	28.8	120,608	21.2	1.44	15.93
Banobras	488,499	39.1	272,693	48.0	0.05	13.13
Bancomext	219,059	17.5	82,789	14.6	1.20	13.53
Sociedad Hipotecaria Federal	99,261	7.9	70,978	12.5	29.63	12.93
Banjército	50,586	4.0	20,245	3.6	0.95	20.57
Bansefi	32,444	2.6	498	0.1	0.00	24.37

Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV.

1/ IMOR, es el índice de morosidad y se calcula: Cartera vencida / Cartera de crédito total.

2/ ICAP, es el índice de capitalización y se calcula: Capital neto / Activos sujetos a riesgo total.

El Cuadro 1, muestra las instituciones y algunos indicadores de la banca de desarrollo, un año antes del inicio de la implementación de la reforma. Se logra observar, que tanto los activos, como la cartera de crédito, se encuentran concentrados en más del 80% en tres instituciones, siendo Banobras el de mayor nivel de participación, seguido de Nafin y Bancomext. Bansefi, por su parte, es la institución de fomento que presenta la menor participación dentro de la banca de desarrollo, resaltando de sobremanera el casi nulo porcentaje de la cartera de crédito, la cual llega casi a cero. De esta forma, Banobras, Nafin y Bancomext son las entidades más relevantes del sector, mientras que Banjército y Bansefi presentaban muy poca participación para el año de 2013.

Con respecto al nivel de morosidad, Sociedad Hipotecaria Federal, con casi 30%, es la institución que presenta el mayor deterioro en su cartera de crédito en 2013, superando por mucho el promedio de todo el sector (1.25%). Esta situación sin duda afecta a su indicador de capitalización, el cual presenta los niveles más bajos, seguido de Banobras y Bancomext. Estas tres instituciones se encuentran por debajo del promedio. Por otro lado, Bansefi presenta los mayores niveles de capitalización, superando por mucho la media del

sector (14.28%). En realidad, el valor casi nulo de la cartera de crédito de esta última institución, explica en gran medida que su morosidad sea también casi nula, y que su capitalización alcance niveles elevados.

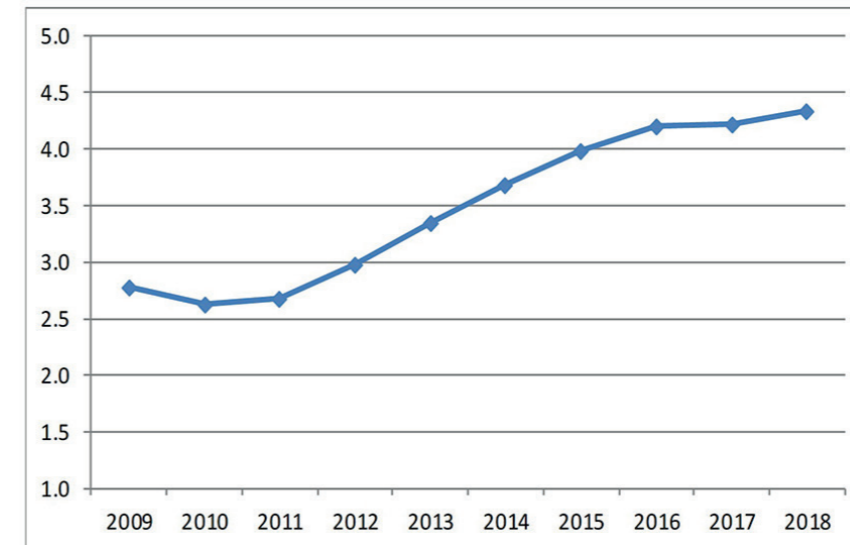
De conjunto, la información del cuadro anterior permite aseverar que, para el año previo a la implementación de la reforma financiera, se aprecia un sector de banca de desarrollo bastante segmentado y concentrado, pero con indicadores financieros que reflejan una aceptable solidez, medido sobre todo por sus índices de morosidad y de capitalización.

### 3. CARTERA DE CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO

El financiamiento que la banca de desarrollo suministra a la economía, es de vital importancia para el desarrollo de un país. La Gráfica 2, muestra la cartera de crédito de la banca de desarrollo como porcentaje del PIB en el periodo 2009-2018.

Se observa que, desde el año de 2011 la participación del financiamiento en la economía venía aumentado, con lo cual la cartera de crédito pasó del 2.6% en ese año, a un valor de 4.3% en el año de 2018. Si bien se puede identificar un com-

**GRÁFICA 2**  
**CARTERA DE CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO**  
(COMO PORCENTAJE DEL PIB)

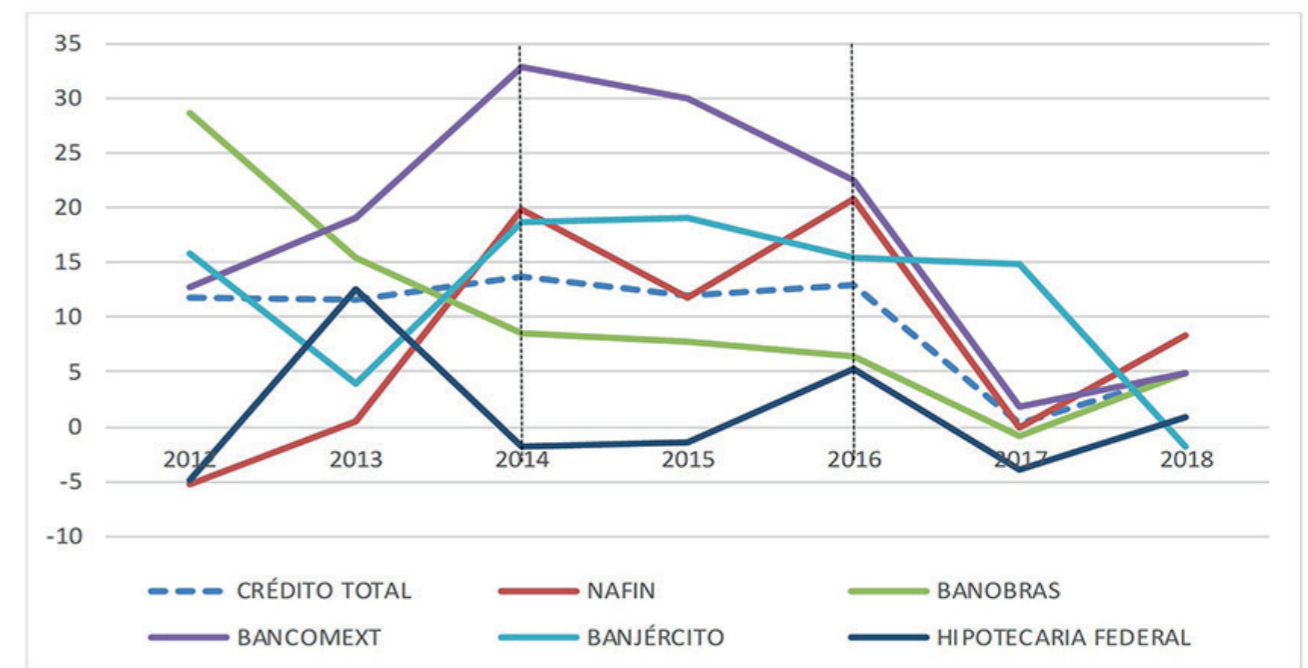


Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV

portamiento claramente ascendente en todo el periodo, a partir de 2016 se aprecia un cierto estancamiento en su trayectoria, aunque pareciera tener una incipiente recuperación hacia finales del periodo.

La evolución positiva de la participación del crédito en la economía, por parte de la banca de desarrollo, plantea la pregunta acerca de cómo pudo verse afectado el crédito otorgado por las distintas instituciones a partir de la implementación de la reforma financiera. Para intentar dar respuesta a tal interrogante, en primera instancia, la Gráfica 3, presenta las tasas de crecimiento de la cartera de crédito total del sector para el periodo 2012-2018,

**GRÁFICA 3**  
**CARTERA DE CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO E INSTITUCIONES**  
(VARIACIÓN % REAL)



Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV

junto con la cartera de crédito de cada una de las instituciones que lo conforman. Para el total de la banca de desarrollo, en términos generales, el año de 2014 no representa un año de inflexión importante, sin embargo, de manera particular, las entidades presentan rasgos a resaltar.

De hecho, para el periodo 2012-2016, el crédito otorgado por el total de la banca de desarrollo exhibe un comportamiento absolutamente plano, en términos de su tasa de crecimiento. Lo que es de llamar la atención, es la drástica caída en 2017, la cual es reflejo de una disminución generalizada del crédito concedido por cada una de las instituciones que integran el sector.

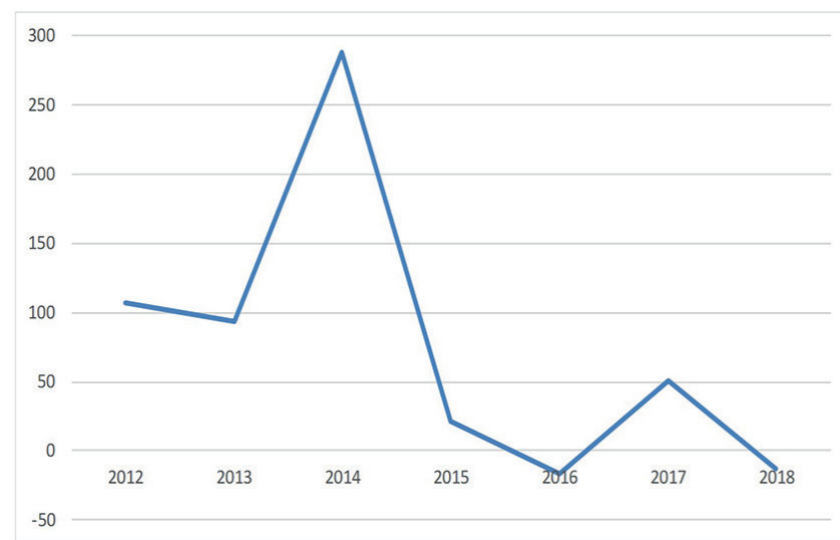
Aunque en el año de 2014 el financiamiento total de la banca de desarrollo aumentó 2 puntos porcentuales en términos reales, al pasar de 11.7% a 13.8%, el crecimiento promedio para todo el periodo fue alrededor del 10%, con una marcada contracción en su crecimiento (0.3%) en 2017, resultado de incluso tasas negativas de crecimiento para algunas entidades (Sociedad Hipotecaria Federal, Banobras y Nafin).

Para el primer año de implementación de la reforma, se observa un repunte importante en el crecimiento de la cartera de crédito de Bancomext, Nafin y Banjército, pero dicho crecimiento no fue sostenido en el tiempo, teniendo un franco declive después de 2016. Por su parte, Banobras y Sociedad Hipotecaria Federal presentaron caídas en el crecimiento de su cartera, incluso en el mismo año de la reforma, caídas que serían continuas a lo largo de todo el periodo analizado.

De esta manera, la Gráfica 3 permite observar que, para el primer año de implementación, la reforma financiera originó variaciones positivas realmente importantes para Bancomext, Nafin y Banjército, mientras que provocó caídas, también relevantes, para Sociedad Hipotecaria Federal y Banobras. Los dos años posteriores a la reforma, el financiamiento otorgado por las distintas instituciones de la banca de desarrollo ostenta un claro estancamiento, y caídas, en las tasas de crecimiento. Siendo evidente la drástica caída generalizada que se observa en 2017 y 2018. Excepcionalmente Nafin y Sociedad Hipotecaria Federal,<sup>14</sup> todas las instituciones de fomento exhiben tasas de crecimiento menores en 2018, con respecto a 2013 (un año antes de la reforma), siendo Nafin la de mayor expansión. El financiamiento total de la banca de desarrollo también cayó en su tasa de crecimiento, de 11.7% en 2013 a 5% en 2018.

Como se pudo observar en el Cuadro 1, Bansefi tiene muy poca representatividad en la cartera

**GRÁFICA 4**  
**BANSEFI, CARTERA DE CRÉDITO**  
**(VARIACIÓN % REAL)**



Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV

<sup>14</sup> De hecho, Sociedad Hipotecaria Federal paso de -4.8% a 1% en su tasa de crecimiento.

total de la banca de desarrollo, sin embargo, es de llamar la atención la alta volatilidad que presenta su cartera de crédito. En este sentido, en la Gráfica 4, se aprecia un incremento importante en el financiamiento otorgado en 2014. Para los años posteriores, las tasas de crecimiento disminuyeron drásticamente.

A pesar de la poca significancia de Bansefi, la implementación de la reforma financiera representó en términos nominales pasar de 498 millones de pesos en 2013 a 2,009 millones de pesos en 2014,<sup>15</sup> constituyendo un alza en términos reales de 287.5%. En los años posteriores, el aumento en los recursos financiados por esta institución siguió aumentando, pero ya no tan espectaculares, incluso con pequeñas tasas negativas en 2016 y 2018. Aun así, en el último año del periodo analizado, el financiamiento otorgado fue de 3,171 millones de pesos corrientes.

Ahora bien, con base en el Cuadro 2, se puede observar que la cartera de crédito total de la banca de desarrollo, ha tenido una sensible mejoría en términos de la cartera vigente y vencida. Parece evidente que, a partir de la reforma financiera, esta última reduce su contribución, cerrando en 2018 en niveles por debajo de 2% de la cartera de crédito total.

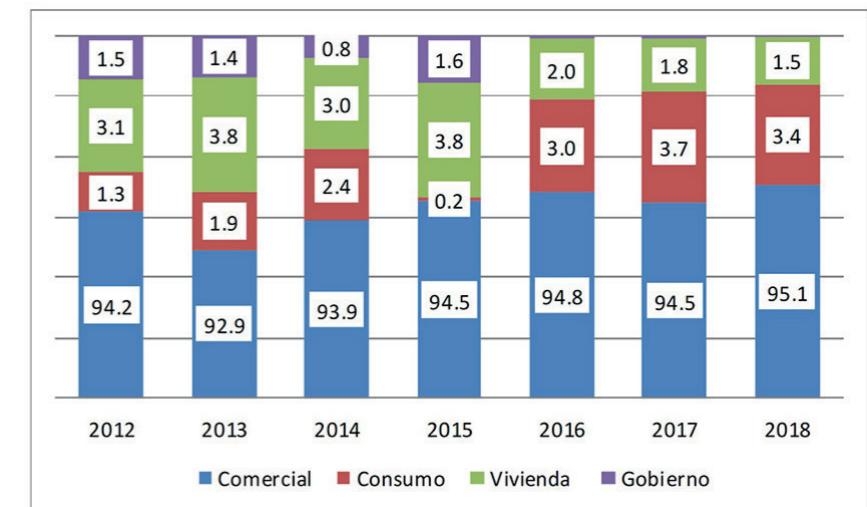
Habiendo identificado la importancia del crédito vigente dentro de la cartera total, a continuación, se analiza su composición. La Gráfica 5, muestra la distribución porcentual de la cartera de créditos vigentes. De acuerdo a los segmentos que la componen,

**CUADRO 2**  
**CARTERA DE CRÉDITO TOTAL DE LA BANCA DE DESARROLLO (PORCENTAJE)**

Periodo	TOTAL BANCA DE DESARROLLO		
	CARTERA DE CRÉDITO TOTAL	CARTERA VIGENTE TOTAL	CARTERA VENCIDA TOTAL
2012	100	96.47	3.53
2013	100	95.76	4.24
2014	100	96.71	3.29
2015	100	97.03	2.97
2016	100	97.16	2.84
2017	100	98.06	1.94
2018	100	98.11	1.89
<b>Promedio</b>		<b>97.04</b>	<b>2.96</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Boletines estadísticos. CNBV

**GRÁFICA 5**  
**CARTERA VIGENTE POR SEGMENTO (PORCENTAJE)**



Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV

<sup>15</sup> Alrededor del 50% del monto corresponde al Programa de Refinanciamiento de Créditos vía Descuento de Nómina para Trabajadores de la Educación.

se observa que los créditos comerciales son el segmento más relevante, representando en promedio el 95% anual para todo el periodo, siendo 2013 el año con menor valor, pero sin presentar modificaciones importantes. De esta forma, pareciera que la estructura por segmentos de la cartera vigente, tuvo poca modificación en los años posteriores a la reforma, sin embargo, es necesario analizar el restante 5 o 6%, el cual se distribuyó de forma muy distinta en cada uno de los años.

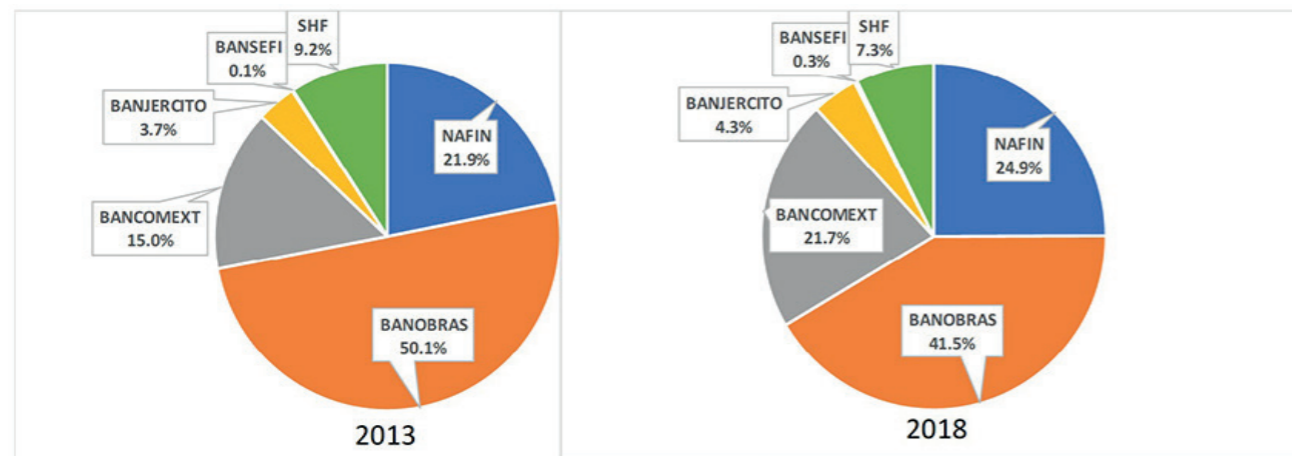
La anterior gráfica, muestra una variación atípica en el comportamiento del crédito al consumo. Después de elevar su porcentaje en 2014, dicha cartera disminuye a casi cero en el siguiente año, para posteriormente incrementar fuertemente su participación en los siguientes años, alcanzando un peso de 3.7% en el año de 2017. Por su parte, el crédito a la vivienda presenta una tendencia a disminuir su porcentaje después de 2015. Finalmente, el crédito como agente del Gobierno Federal, también presenta una trayectoria ciertamente especial, ya que de una participación del

1.6% en 2015, se diluye a través de los años, a casi cero por ciento del total (0.06%) en 2018.

En suma, la reforma financiera de 2014 no cambió el enorme peso que representa el crédito comercial, sin embargo, originó un cambio sustancial en la estructura de la cartera vigente de la banca de desarrollo para vivienda, gobierno federal y consumo, siendo este último segmento el más favorecido, pero en detrimento de los otros dos.

Ahora bien, comparando en dos momentos en el tiempo la distribución porcentual de la cartera vigente, por tipo de institución, en la Gráfica 6, se observa que para el año 2013 (un año antes de la reforma) Banobras representaba la mitad de la cartera vigente, quedando en un lejano segundo lugar Nafin (21.9%) y Bancomext (15%). En conjunto, las tres instituciones concentran el 87% de la cartera. Para el año de 2018, no cambia la preponderancia de estas tres instituciones, sin embargo, se observa un aumento en la participación las dos últimas, en detrimento de Banobras.<sup>16</sup>

**GRÁFICA 6**  
COMPOSICIÓN DE LA CARTERA VIGENTE, POR TIPO DE INSTITUCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV

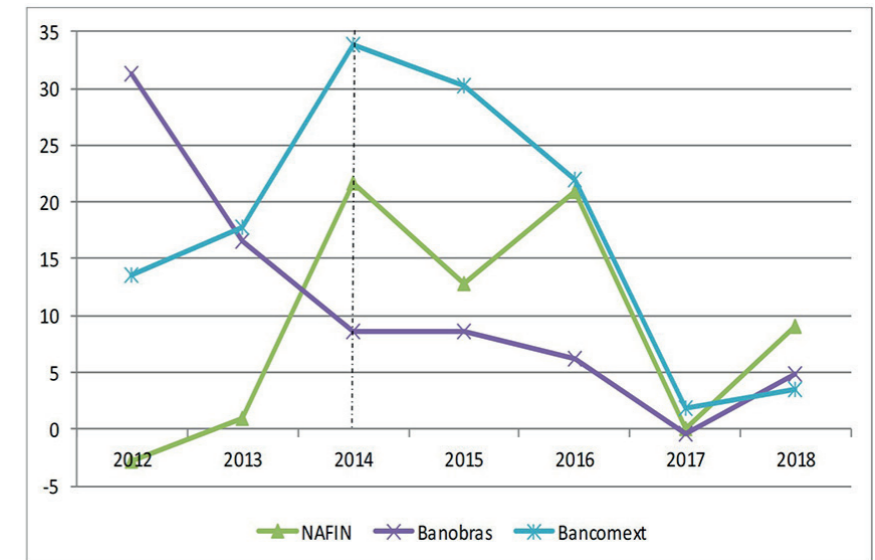
<sup>16</sup> De hecho, Banobras fue la única entidad que tiene una disminución en el porcentaje de participación.

La gráfica anterior, muestra que en realidad solo Sociedad Hipotecaria Federal y Banobras vieron disminuir su participación en la cartera vigente, siendo esta última la que tuvo la mayor caída. Por su parte, Bancomext fue la entidad con el mayor aumento en cinco años.

Habiendo identificado las principales instituciones, y el segmento más relevante de la cartera de crédito, el siguiente paso consiste en analizar la conformación del financiamiento comercial para esas instituciones. La Gráfica 7, muestra el comportamiento de los créditos comerciales para Banobras, Nafin y Bancomext. Se aprecia un repunte muy significativo para Bancomext y Nafin, en el año de inicio de la reforma, sin embargo, el impulso no se mantuvo a lo largo de los siguientes años, presentando tasas cada vez menores. Por su parte, a pesar de la reforma de 2014, Banobras muestra una caída en la trayectoria de su cartera de créditos comerciales, desplome que ya se tenía desde antes de la reforma, y que continuo sin parar hasta 2017.

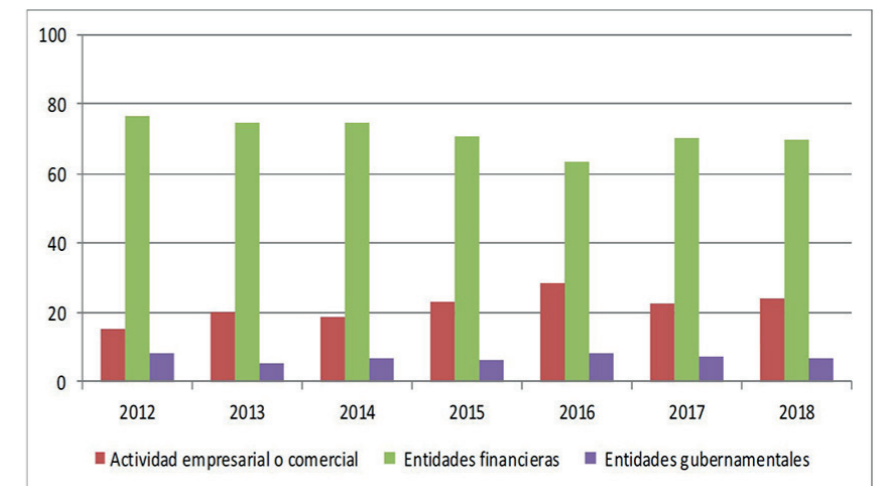
La cartera de créditos comerciales, se compone de tres segmentos: créditos para actividad empresarial o comercial; créditos a entidades financieras y; créditos a entidades gubernamentales. Para el caso de Nafin, la Gráfica 8 exhibe que el crédito a entidades financieras es el de mayor relevancia, importancia que se mantiene en

**GRÁFICA 7**  
CRÉDITOS COMERCIALES, POR PRINCIPAL INSTITUCIÓN (VARIACIÓN PORCENTUAL)



Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV

**GRÁFICA 8**  
NAFIN, CRÉDITOS COMERCIALES, SEGÚN SEGMENTO (% DEL TOTAL)



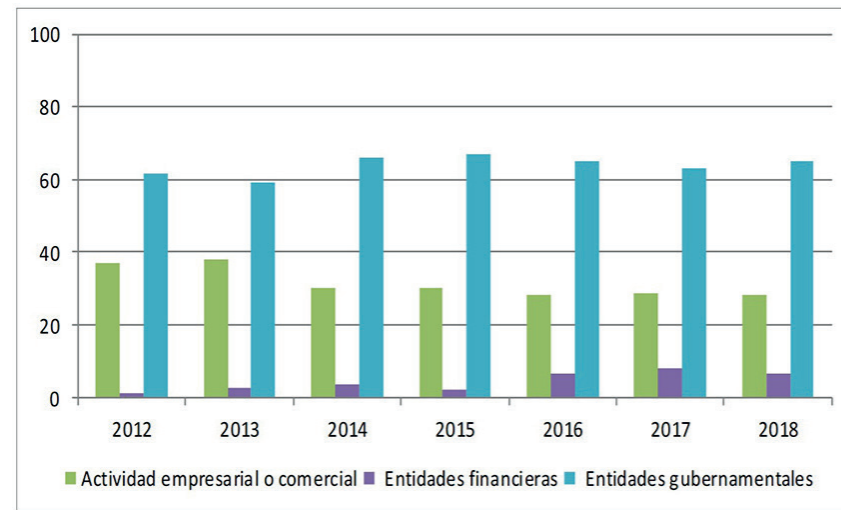
Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV

todo el periodo, aunque con una minúscula disminución. De hecho, su participación pasó de 74.6% en 2013 a 69.6% en 2018. Por su parte, el financiamiento a la actividad empresarial mostró una mejoría mínima de 3%, al pasar del 20% en 2013, a 23.8% al

final del periodo. Finalmente, los créditos a entidades gubernamentales solo aumentaron 1% en cinco años.

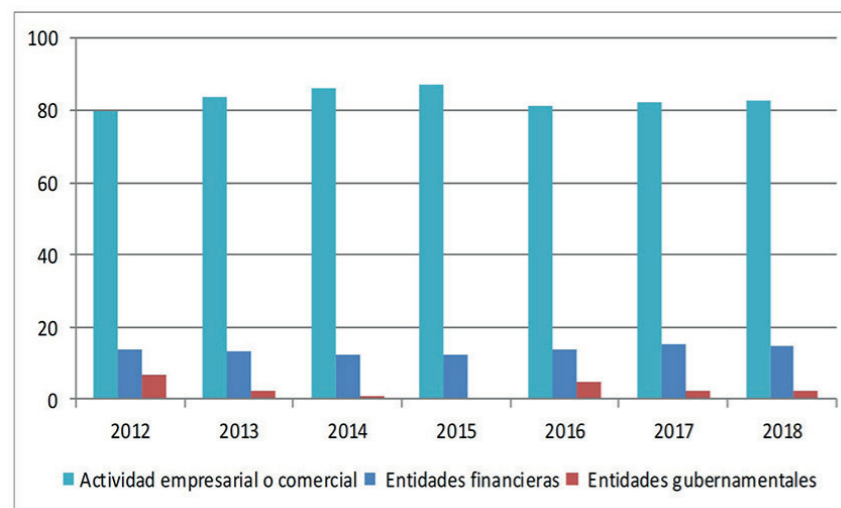
De acuerdo a la siguiente Gráfica 9, el análisis de la conformación de la cartera de créditos comerciales para Banobras, demuestra

**GRÁFICA 9**  
**BANOBRAS CRÉDITOS COMERCIALES, SEGÚN SEGMENTO**  
(% DEL TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV

**GRÁFICA 10**  
**BANCOMEXT, CRÉDITOS COMERCIALES, SEGÚN SEGMENTO**  
(% DEL TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV

que el principal componente es el crédito a entidades gubernamentales, segmento que presenta un cierto impulso a partir de la reforma de 2014, al pasar de 59.4% a 64.9% en el periodo 2013-2018. Misma situación sucede con la cartera a entidades gubernamentales que pasó de 2.8% a 6.5% en el mismo periodo. Sin lugar a dudas, este aumento en los otros segmentos, ha sido en detrimento del crédito a la actividad empresarial, el cual disminuyó su participación, de 37.9% en 2013, a 28.6% en 2018.

Por su parte, la tercera institución más relevante, Bancomext, a lo largo del periodo de análisis muestra una fuerte concentración de su cartera, como lo muestra la Gráfica 10. La participación de los créditos a la actividad empresarial promedio 84% anual para el periodo 2013-2018, incrementándose en los dos años iniciales de implementación de la reforma. Dicho porcentaje se elevaría hasta 87% en 2015. Por su parte, los créditos otorgados a entidades financieras representan el 13.7% en promedio para el periodo en mención, con lo cual dicho segmento se coloca, lejanamente, en el segundo lugar en importancia para esta institución. Para Bancomext, el crédito a entidades gubernamentales resulta ser de muy poca significancia, con un 2.3% en promedio para el periodo, sin embargo, es de llamar la atención que su participación se reduce a 0.6% (casi cero) en el año de 2015, y se in-

crementa de forma importante para el siguiente año. Resulta evidente la gran promoción del crédito al segmento empresarial, dedicado al sector exportador del país.

El análisis en el otorgamiento de crédito por parte de la banca de desarrollo, se complementa con el estudio de la morosidad. El Cuadro 3, presenta el compilado de índices de morosidad de la cartera total del sector de banca de desarrollo, y de las instituciones que lo conforman. De acuerdo a las cifras, se puede observar que el primer año de implementación de la reforma, el índice de morosidad agregado se elevó a más del doble (3.3%), para luego comenzar a reducirse, sin embargo, no se volvieron a tener los niveles previos a la reforma. Por su parte, Nafin y Banobras, presentan niveles muy por debajo del promedio del sector, además mostrar una trayectoria descendente hacia el final del periodo. Para el caso de Bancomext, se aprecia una franca evolución al alza, y de manera marcada para el de 2018. Debido a la peculiaridad de su trayecto en el tiempo, y a su reducida importancia en la cartera total de la banca de desarrollo, los casos de Sociedad Hipotecaria Federal, Banjército y Bansefi, se analizan por separado.

De acuerdo a las cifras del cuadro anterior, Banjército y Bansefi han mostrado un incremento significativo en sus indicadores de morosidad de su cartera. En el

**CUADRO 3**  
**ÍNDICE DE MOROSIDAD IMOR 1/**  
(PORCENTAJES)

Institución	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Banca de Desarrollo	1.2	3.3	3.0	2.8	1.9	1.9
Nafin	1.4	1.3	1.1	1.0	0.8	0.3
Banobras	0.0	0.5	0.7	1.0	0.6	0.5
Bancomext	1.2	0.6	0.5	1.1	0.9	2.2
Sociedad Hipotecaria Federal	29.6	24.4	23.7	21.6	14.3	11.7
Banjército	0.9	1.0	1.1	1.2	1.7	3.4
Bansefi	0.0	0.0	6.0	6.3	4.3	7.8

Fuente: Elaboración propia con base en Boletines Estadísticos. CNBV  
1/ IMOR = Cartera vencida / Cartera de crédito total

primer caso, la reforma implicó aumentar de 0.9% en 2013 a 3.4% en el año de 2018. En el segundo caso, el efecto en su cartera de crédito total ha sido bastante clara, al pasar de prácticamente cero, a tener una extraordinaria elevación de 7.8% en el último año de análisis. En ambos casos se podría entrever que la reforma financiera de 2014 provocó un grave deterioro en su cartera, sin embargo, confirmar este argumento será objeto de una investigación posterior.

Por último, a pesar de que Sociedad Hipotecaria Federal exhibe índices de morosidad excesivamente elevados, es de resaltar la trayectoria marcadamente descendente, lo cual representa un mejoramiento en la calidad de su cartera. Dicha situación, podría haberse dado en detrimento del otorgamiento de crédito a la vivienda.

### CONCLUSIONES

A nivel mundial, México es uno de los países que presenta un importante atraso en la penetración del crédito en su economía, teniendo niveles incluso menores a los de economías más pequeñas y menos desarrolladas.

En este contexto, en el año de 2014 se implementó la última reforma al sistema financiero mexicano, teniendo como uno de sus principales ejes fortalecer el papel de la banca de desarrollo, con el objetivo de ampliar el crédito, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo económico nacional. Sin embargo, aunque se exhibe un incremento del crédito concedido por la banca de desarrollo, como porcentaje del PIB, dicha dinámica ascendente ya se venía observando desde 2011, con lo cual se pone en duda el efecto directo de la reforma financiera.



Por otro lado, la cartera de crédito para el año de 2014 mostró incrementos en las tasas de crecimiento para instituciones como Nafin y Bancomext, las cuales elevaron en casi 10% su peso en la cartera total en 2018. En términos generales, este incremento representó afectaciones en la cartera del resto de las otras entidades, primordialmente en detrimento de Banobras. De conjunto, estas tres instituciones siguieron concentrando más del 80% de la cartera de crédito.

Asimismo, se constató que los créditos comerciales resultan ser los más importantes para la banca de desarrollo, donde Nafin y Bancomext presentaron el mayor crecimiento en 2014, aunque con posteriores caídas en su trayectoria. En el caso de Nafin, su cartera la dirige principalmente al segmento de entidades financieras, con lo cual se confirma su rol como banca de segundo piso. Por su parte, Bancomext destaca por dirigir su financiamiento, casi exclusivamente, al segmento de actividad empresarial o comercial.

De esta forma, aunque relativamente disminuyeron los niveles de concentración, la banca de desarrollo sigue preservando una asignación del crédito altamente segmentada, en donde las tres instituciones de mayor peso, canalizan su crédito en un amplio porcentaje a un solo segmento. Esta situación se dio, sin haber atentado en contra de la solidez del sector, con lo cual se preservó su estabilidad.

En suma, la reforma financiera de 2014, representaba una gran oportunidad para que el sector financiero contribuyera al crecimiento y desarrollo económico del país. Sin embargo, para el caso de la banca de desarrollo, no implicó una importante transformación en la estructura del crédito otorgado por la banca de desarrollo. Aunque significó una disminución de la cartera vencida, se siguieron manteniendo los niveles de concentración y segmentación que ya se tenían, al dirigirse

la cartera de crédito a los mismos sectores y segmentos que ya se apoyaban antes de la reforma al sistema financiero mexicano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abu-Bader, S. and Abu-Qarn, A.S. (2007) Financial development and economic growth: The Egyptian experience. *Journal of Policy Modeling*, DOI: 10.16/j.polmod.2007.02.001.
- Bagehot, W. (1873). *Lombard Street: A Description of the Money Market* (1 ed.). New York: Scribner, Armstong & Co.
- Beck, T., Levine, R., Loayza, N. (2000) Finance and the Sources of Growth. *Journal of Financial Economics* 58, 261—300
- Beck y Levine (2002) Industry growth and capital allocation: Does having a market- or bank-based system matter? *Journal of Financial Economics*, 64 (2002), pp. 147-180
- Goldsmith, R. (1969). *Financial Structure and Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gurley, J. G., & Shaw, E. S. (1955). *Financial Aspects of Economic Development*. *The American Economic Review*, 45(4), 515-538.
- Levine, R. (1997). "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda". *Journal of Economic Literature*; V. 35, pp. 688-726.
- Liu, W. and Hsu, C. (2006) The role of financial development in economic growth: The Experiences of Taiwan, Korea, and Japan. *Journal of Asian Economics* 17 (2006) 667-690.
- McKinnon, R. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Washington D.C.: Brookings Institution
- Rajan R. y Zingales L. (1998), *Financial Dependence and Growth*, *American Economic Review*. Volumen 88 (June)
- Rioja, F., Valev, N. (2004) Does one size fit all? A re-examination of the finance and growth relationship. *Journal of Development Economics* 74, 429-447.
- Schumpeter J. (1968). *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle*. Cambridge, Mass Harvard University Press 1968, 255 p.

