



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

FINANZAS PÚBLICAS

México 2015 ■ Volumen 8 ■ Número 19
ISSN: 2007-154X

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS 2015



Finanzas Públicas

Volumen 8 - México 2015 – Número 19

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS, Año 8, núm. 19, es una publicación de la Honorable Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Avenida Congreso de la Unión 66, Edificio I, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D.F., Tels: (52) 55 5036 0000 ext. 58174, <http://www.cefp.gob.mx>. Editor responsable: Lic. Alejandra Ortiz Hernandez. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-2008-092612291600-102, ISSN: 2007-154X. Ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título Núm. 14531, Licitud de Contenido Núm. 12104, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación el 27 de julio de 2009. Impresa por Talleres Gráficos de la Honorable Cámara de Diputados, Avenida Congreso de la Unión 66, Basamento del Edificio B, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D.F. Este número se terminó de imprimir en julio de 2015 con un tiraje de 1,000 ejemplares.

Índice

<i>Presentación</i>	6
<i>Mensajes en la ceremonia de entrega del Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015.</i>	9
<i>Maestro Pedro Ángel Contreras López</i> <i>Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.</i>	11
<i>Doctor Jorge Chávez Presa</i> <i>Presidente del Jurado del Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015.</i>	14
<i>Maestro Mario Vergara Talamantes</i> <i>Ganador del primer lugar del Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015.</i>	19
<i>Diputado Julio César Moreno Rivera</i> <i>Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados.</i>	24
<i>Trabajo Ganador del Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015.</i>	28
<i>La Reforma Financiera y la Banca de Desarrollo: Propuesta de un Modelo de Evaluación del Desempeño de la Banca de Desarrollo Mexicana.</i> <i>Autor: Maestro Mario Vergara Talamantes</i>	30

**Premio Nacional
de las Finanzas Públicas 2015**

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Presentación

El Premio Nacional de las Finanzas Públicas (PNFP), desde su creación en 2007, busca ser un referente en la materia al impulsar y estimular la investigación en materia de finanzas públicas y economía en México. Por ello, durante ocho años consecutivos, la Cámara de Diputados ha promovido la realización del Premio y lo ha difundido en los distintos ámbitos académicos, empresariales y en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

La convocatoria 2015 se realizó en especial para el tema: **“La Reforma Financiera en México”**, enfocada en cinco subtemas: Situación del Sistema Financiero Mexicano; Análisis de las Instituciones Financieras Públicas y Privadas; Reforma del 2013; Sus Contenidos y Resultados; y Propuestas de Mejora.

La ceremonia de entrega del PNFP 2015 fue presidida por el diputado Julio César Moreno Rivera, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; la diputada María Sanjuana Franco, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza; la diputada Cecilia González Gómez, presidenta del Comité del CEFP; el diputado David Pérez Tejada Padilla, integrante del Comité del CEFP; la diputada María Fernanda Schroeder Verdugo, representante del estado de Baja California; el licenciado Samy David David, director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; el maestro Pedro Ángel Contreras López, director general del CEFP; el doctor Jorge Chávez Presa, presidente del jurado calificador del PNFP 2015 y el doctor Roberto Khalil Jalil, director general de Recursos Humanos de la H. Cámara.

En vista de la importancia del tema, se convocó a especialistas en la materia para que con base en su gran experiencia eligieran el mejor trabajo. Por esto, el jurado calificador se conformó por el doctor Jorge Chávez Presa, consultor especializado en temas de finanzas públicas quien fungió como presidente; el doctor Fernando Aportela Rodríguez, subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el doctor Enrique Cárdenas Sánchez, director ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias; el doctor

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Horacio Sobarzo Fimbres, profesor investigador del Colegio de México, el maestro Aníbal Gutiérrez Lara, profesor investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el doctor Ramiro Tovar Landa, profesor numerario del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el maestro Pedro Ángel Contreras López, director general del CEFP de la Cámara de Diputados.

De las profundas deliberaciones de los integrantes del jurado sobre los trabajos recibidos, por unanimidad se decidió otorgar el primer lugar al trabajo del maestro Mario Vergara Talamantes, por “La Reforma Financiera y la Banca de Desarrollo: Propuesta de un Modelo de Evaluación del Desempeño de la Banca de Desarrollo Mexicana”, documento que desarrolla el tema de cómo evaluar la banca de desarrollo, cuyo capital con que se forma es de recursos públicos.

El segundo y tercer lugar fueron declarados desiertos y se les brindó mención honorífica a los trabajos: “La Reforma Financiera y el Crecimiento Económico en México: Implicaciones Teóricas, Objetivos y Limitantes”, del maestro Rolando de Luna Dávila; “Alcances, avances y limitaciones de la Reforma Financiera del 2013 para incrementar la competitividad del Sector Financiero”, del maestro Jorge Joaquín Cabrera Martínez; y, “Educación e Inclusión Financiera en México. La Asignatura Pendiente de la Reforma Financiera”, del maestro Víctor Manuel Guevara Martínez.

Por último, cabe destacar que desde la primera edición del Premio, se ha dado a conocer el documento ganador a través de su publicación en la Revista Finanzas Públicas, reconociendo el mérito del autor y poniendo a disposición de los legisladores, académicos y personas interesadas en analizar y disponer de tan valiosa contribución.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

*Mensajes en la ceremonia de
entrega del Premio Nacional de las
Finanzas Públicas 2015*

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

MTRO. PEDRO ÁNGEL CONTRERAS LÓPEZ
DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO
DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Buenos días.

Diputado Julio César Moreno Rivera, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, muchas gracias por su presencia en este evento. Diputada Cecilia González Gómez, presidenta del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, agradecemos infinitamente su presencia. Licenciado Sami David David, director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Doctor Jorge Chávez Presa, presidente del jurado del Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015. Diputado David Pérez Tejada; distinguidos miembros del jurado; señoras y señores.

Hoy es una ocasión muy especial para la Cámara de Diputados, estamos aquí reunidos para culminar con los trabajos que se generaron con motivo del 8° Premio Nacional de las Finanzas Públicas. Concluimos este certamen con esta ceremonia de premiación. Agradecemos al diputado Julio César Moreno Rivera, presidente de la Mesa Directiva, por su decidido apoyo para la realización de estas actividades. Asimismo, mi reconocimiento a la diputada Cecilia González Gómez, presidenta del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas por la coordinación y apoyo decidido en todos los proyectos que hemos emprendido durante la LXII Legislatura. Muchas gracias, diputada.

El Premio Nacional de las Finanzas Públicas, busca ser un referente en la materia, así como impulsar y estimular la investigación en materia de finanzas públicas y economía en México. Para ello, durante ocho años consecutivos, la Cámara de Diputados, ha promovido la realización de este evento y lo ha difundido en los

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

distintos ámbitos académicos, empresariales y en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

Reconozco la labor de los miembros del jurado quienes generosa y desinteresadamente, han colaborado en la determinación de los criterios de evaluación, así como en la selección de los trabajos ganadores.

Al presidente del jurado, doctor Jorge Chávez Presa, consultor especializado en temas de finanzas públicas. Al doctor Fernando Aportela Rodríguez, subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en su representación está el doctor Luis Zermeño Valles. Al doctor Enrique Cárdenas Sánchez, director ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, quien en su representación está el doctor Enrique Díaz Infante. Al doctor Ramiro Tovar Landa, profesor numerario asignado a la oficina de la Rectoría del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM. Al doctor Horacio Sobarzo Fimbres, profesor investigador del Colegio de México, quien por razones de agenda no nos pudo acompañar y al maestro Aníbal Gutiérrez Lara, profesor investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. A todos ellos nuestro profundo agradecimiento a nombre del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

El presidente del jurado dará una reflexión más fundamentada en nombre del mismo jurado con respecto a las decisiones tomadas. Pero me interesa enfatizar que las decisiones de sus miembros reflejan el compromiso de cuidar el nivel de excelencia que a la fecha ha alcanzado el Premio Nacional de las Finanzas Públicas y el prestigio de la Cámara de Diputados, que lo ha auspiciado durante todos estos años.

Finalmente, agradezco a todos los participantes en este octavo premio su valioso análisis y aportaciones en materia financiera que,

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

coadyuvarán a la labor legislativa, en particular el reconocimiento al maestro Mario Vergara Talamantes, ganador del Premio, al igual que a quienes hoy reciben mención honorífica.

Muchas gracias a todos.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

DR. JORGE CHÁVEZ PRESA
PRESIDENTE DEL JURADO DEL PNFP 2015

Diputado Julio César Moreno Rivera, presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LXII Legislatura. Diputada Cecilia González Gómez, presidenta del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; muy apreciables diputados que se encuentran en el presídium; muy distinguidos académicos que también nos acompañan en el presídium; galardonados que nos acompañan; distinguidos integrantes del jurado, muy buenos días para todos ustedes.

Es para mí un gran honor, hablar en nombre del jurado de esta octava edición del Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015. Fue una experiencia muy grata e interesante haber deliberado junto con Horacio Sobarzo, Fernando Aportela, Luis Zermeño que nos acompaña, Ramiro Tovar, Aníbal Gutiérrez Lara, Enrique Díaz Infante, Enrique Cárdenas y Pedro Ángel Contreras.

En esta ocasión, la convocatoria del prestigiado Premio Nacional de las Finanzas Públicas, fue para un tema único, *“La Reforma Financiera en México”*, enfocada en cinco subtemas:

1. Situación del Sistema Financiero Mexicano;
2. Análisis de las instituciones financieras públicas y privadas;
3. Reforma del 2013;
4. Sus contenidos y resultados; y
5. Propuestas de mejora.

Recibimos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 14 trabajos que cumplieron con lo establecido en las bases de la convocatoria. También vimos aquellos trabajos que de acuerdo con el Centro no cumplieron con los requerimientos establecidos en la convocatoria. Los trabajos que sí calificaron los leímos, revisamos y calificamos de acuerdo con lo siguiente:

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Primero, estructura y organización; segundo, metodología y argumentación; y tercero, la aportación de estos trabajos a la vida nacional -estoy hablando para el análisis y la investigación-. Y después de intensos debates, decidimos por unanimidad escoger a los galardonados.

Antes de mencionar y hablar de estos trabajos, quiero hacer una mención a lo siguiente: Celebro que la Cámara de Diputados, haya dirigido el Premio a estudiar el Sistema Financiero Mexicano. Y lo digo, porque el sistema financiero mexicano, pese a la importancia que tiene en el desarrollo económico, es de los temas menos estudiados. Es decir que, con este Premio enfocado a ello, ustedes lograron estimular que se hicieran trabajos. Es muy importante tomar en cuenta que, el sistema financiero mexicano, pese a lo que nos ha costado a todos los mexicanos, lo estudiamos muy poco.

Creo que uno de los trabajos más importantes que se han hecho del sistema financiero fue uno escrito por el doctor Fausto Hernández Trillo y Alejandro Villagómez, del CIDE, que es un trabajo seminal. Creo que es el trabajo más reciente. Y este trabajo, que se llama “El enigmático sistema bancario mexicano”, puntualizó con gran claridad las razones por las cuales el Congreso de la Unión, aprobó una de las reformas más profundas al sistema financiero. Y ellos en su texto establecen que el sistema bancario, que es el más importante dentro del sistema financiero, enfrenta una débil competencia que no ha permitido que los márgenes de interés, se reduzcan para fomentar el crédito y con ello el crecimiento del país. La banca en México arroja niveles de eficiencia bajos, sobre todo, cuando se le compara con estándares internacionales y ajustados por factores idiosincráticos a cada país. Una pobre protección de derechos de propiedad, que inhibe la toma de riesgos por parte del sector financiero, lo que ocasiona altas primas de riesgo. Un bajo acceso y cultura financieros que dificultan el desarrollo de la banca.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Y por último, una fuerte penetración de la banca extranjera, de la que se argumenta que otorga créditos solamente a empresas grandes, olvidando a las pequeñas y medianas, y que desde luego, también le presta sólo al gobierno al comprar valores gubernamentales.

Es importante tomar en cuenta que los grandes trabajos que se han hecho sobre el sistema financiero datan de 1980. Son trabajos que se hicieron para ver la parte microeconómica. O sea que de 1980 a la fecha son muy pocos, salvo este trabajo que es citado, de Fausto Hernández, y también otro trabajo de él mismo. Lo cual, nos lleva a una conclusión: el sistema financiero mexicano se estudia poco y por muy pocos. Por tanto, señores diputados, que bueno que han hecho este Premio. De hecho, esto no lo digo a nombre del jurado pero yo creo que sería una muy buena idea, que en adición al Premio Nacional de las Finanzas Públicas, que ha estimulado el análisis e investigación sobre temas de las finanzas públicas, se tenga otro premio en paralelo, respecto a lo que es el tema de nuestro sistema financiero.

Dicho todo lo anterior, quiero comentar lo siguiente. Entre las responsabilidades no escritas para un jurado, está la de preservar la calidad de los trabajos, a fin de que el Premio mande una señal muy clara y contundente de que los futuros trabajos para las siguientes ediciones tienen que hacer cuando menos un esfuerzo igual, y mejor, superior a los trabajos que fueron galardonados anteriormente. De no hacerlo, el jurado incurre en el gran pecado de condenar a la muerte a un premio. Y esto sería sumamente triste, porque la calidad futura de los trabajos se vendría a deteriorar. Lo que hace valioso a un premio no es el monto económico que reciben los ganadores, y dicho sea de paso, el monto es aquí muy generoso, sino el prestigio de que los trabajos pasaron por un riguroso tamiz formado por expertos y especialistas.

Tampoco deben sorprendernos los resultados. Los temas relacionados, como ya lo mencioné, se han venido estudiando muy

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

poco. Razón por la cual, escogimos estos trabajos, de los que en unos instantes voy a hablar.

Quiero insistir, es un gran acierto de la Cámara de Diputados y del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, haber convocado a esta investigación sobre el sistema financiero. Pues de verdad sí se ha despertado el interés para estudiar a un sector cuyo desempeño ha quedado todavía muy lejos de lo que las reformas de los últimos 30 años han buscado.

Después de estos intensos debates decidimos por unanimidad lo siguiente: Otorgar el primer lugar al trabajo del maestro Mario Vergara Talamantes, por *“La Reforma Financiera y la Banca de Desarrollo: Propuesta de un Modelo de Evaluación del Desempeño de la Banca de Desarrollo Mexicana”*. Este trabajo lo disfrutamos los integrantes del jurado, puesto que se dedicó a ver un tema aún menos estudiado, de ver cómo vas a evaluar la banca de desarrollo, cuyo capital con que se forma es de recursos públicos. Y ahora, con la reforma que se aprobó, va a contar con mayores instrumentos y mayores libertades. Razón por la cual la evaluación resulta clave para el sistema financiero mexicano, y en particular para que esta reforma pueda llegar a buen puerto.

Declaramos desierto el segundo y el tercer lugar. Sin embargo, vimos trabajos muy buenos que consideramos que deben ser reconocidos. Y deben ser reconocidos con una mención honorífica. Está el trabajo *“La Reforma Financiera y el Crecimiento Económico en México, Implicaciones Teóricas, Objetivos y Limitantes”*, de Rolando de Luna Dávila. Un trabajo que es fundamental. Muy interesante lo que nos expone.

Otra mención honorífica fue, *“Alcances, avances y limitaciones de la Reforma Financiera de 2013 para incrementar la competitividad del Sector Financiero”*, de Jorge Joaquín Cabrera Martínez. Este trabajo

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

nos gustó mucho porque un tema que sí nos preocupa es la concentración. Pero la concentración no *per se*, sino que es una concentración que no está generando mayor competencia y, por tanto, no está generando mejores servicios financieros, bancarios entre ellos.

Y por último, decidimos otorgar también una mención honorífica al trabajo de “Educación e Inclusión Financiera en México. La Asignatura Pendiente de la Reforma Financiera”, de Víctor Manuel Guevara Martínez. Y esto es esencial. Desafortunadamente, somos pocos los mexicanos que estamos teniendo acceso a servicios financieros de calidad. Todavía es algo en lo cual México, el Estado mexicano no ha encontrado la cuadratura para poder llevar a cabo estas tareas de intermediación entre aquellos que desean ahorrar y aquellos que necesitan esos ahorros para llevar a cabo inversiones. No lo hemos podido encontrar. Y de verdad esperamos que la reforma financiera que ustedes aprobaron lo dé. Pero hay que seguirla estudiando.

Por último, ya sólo me queda agradecer esta experiencia con los integrantes del jurado. Y agradecer esta experiencia al maestro Pedro Ángel Contreras, fue muy hospitalario y muy generoso al habernos recibido aquí. Fue también un gran gusto que la diputada Cecilia González Gómez, tuviera el tino de dirigir esta convocatoria hacia un tema que a los mexicanos nos hace mucha falta.

Muchísimas gracias.

MTRO. MARIO VERGARA TALAMANTES
PRIMER LUGAR DEL PNFP 2015

Es para mí un gran honor estar aquí ante ustedes esta mañana. Diputado Julio César Moreno, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, diputada Cecilia González, presidenta del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, señores miembros del presídium integrantes del jurado, señoras y señores.

Quiero iniciar estas palabras agradeciendo al jurado, presidido por el doctor Jorge Chávez Presa, e integrado por los doctores Fernando Aportela Rodríguez, Ramiro Tovar Landa, Horacio Sobarzo Fimbres, Enrique Cárdenas Sánchez. Y los maestros Aníbal Gutiérrez y Pedro Ángel Contreras, por haber otorgado el Primer Lugar del *Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015*, a mi propuesta: “La Reforma Financiera y la Banca de Desarrollo: Propuesta de un *Modelo de Evaluación del Desempeño de la Banca de Desarrollo Mexicana*”.

El *Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015* tuvo este año, como tema único, “La Reforma Financiera en México”. Es un esfuerzo de reflexión sobre el impacto que este cambio, que requirió la modificación de 34 ordenamientos jurídicos en 13 iniciativas, tiene para el desarrollo de México.

Uno de los pilares de la reforma financiera es fomentar el crédito, a través de una redefinición de la banca de desarrollo, con especial énfasis en áreas prioritarias, como la infraestructura, la innovación y las pequeñas y medianas empresas.

Y es en este tema, donde precisamente surge mi interés por participar. Primero, porque tuve el privilegio de trabajar durante 30 años en Nacional Financiera, Nafinsa, una institución de banca de desarrollo, cuya historia –como bien señala nuestro secretario de

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Hacienda el doctor Luis Videgaray-, es la historia misma del desarrollo industrial, financiero y económico de nuestro país.

Segundo, porque ante los retos y oportunidades que la reforma financiera plantea a la banca de desarrollo, es indispensable contar con un instrumento de medición que considere no sólo el aspecto cuantitativo, sino sobre todo, el cualitativo, es decir, el impacto en el desarrollo. Y al haber tenido la oportunidad de conocer y trabajar en prácticamente todas las áreas de Nafinsa, desde la planeación financiera, hasta los recursos humanos; desde las áreas de banca de inversión hasta las adquisiciones, consideré que no sólo contaba con los recursos para elaborar dicha propuesta, sino que estaba obligado a hacerla, como una forma de documentar y retribuir el aprendizaje que el servicio público me brindó a lo largo de tres décadas.

Los bancos de desarrollo son instrumentos de política económica del gobierno federal, que empleados apropiadamente, deben forzosamente tener un impacto en el desarrollo. Sin embargo, ¿qué es desarrollo? De acuerdo a Debraj Ray, un destacado economista del desarrollo –y abro una cita– “... nadie que esté en su sano juicio propondrá jamás que el desarrollo económico se identifique, desde el punto de vista de su definición, con el nivel de ingreso *per cápita*, o con el crecimiento...” –y cierro la cita–.

Desarrollo tiene que ver con crecimiento. Efectivamente, sí. Pero no sólo es crecimiento, desarrollo también es la eliminación de la pobreza y de la desnutrición, es un aumento a la esperanza de vida, es el acceso a la red de saneamiento, al agua potable y a los servicios sanitarios. Es la reducción de la mortalidad infantil, es un mayor acceso al saber, a la educación, y a la posibilidad de aprender a leer y a escribir.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

A manera de corolario, podríamos decir que desarrollo es crecimiento con equidad. Recientemente, el Banco Mundial en su reunión de primavera señaló que el financiamiento al desarrollo requería hace algunos años billones de dólares. Hoy, el financiamiento del desarrollo requiere trillones de dólares. Esto habla de la complejidad de la función del financiamiento del desarrollo, es decir, la complejidad de la acción de la Banca de desarrollo.

La reforma financiera, en el caso particular de la banca de desarrollo, tiene como objetivo convertirla en un verdadero motor del crecimiento para incrementar su impacto. Para ello, la reforma propuso diversas modificaciones en los ordenamientos que integran su marco jurídico.

Las principales conclusiones a las que llega mi propuesta son las siguientes. La existencia de los bancos de desarrollo está plenamente justificada por la presencia de fallas en los mercados financieros; si bien, se justifica la existencia de la banca de desarrollo desde el punto de vista teórico es necesario fundamentar su existencia en función de su desempeño, es decir, lograr un equilibrio entre su impacto y la gestión bancaria.

Los bancos de desarrollo deben de funcionar eficientemente buscando una gestión que minimice sus costos de operación, no para maximizar sus utilidades, sino para precisamente, maximizar su impacto en el desarrollo.

Como instrumento de política pública del gobierno federal, los bancos de desarrollo requieren de métricas especiales para evaluar su desempeño. El modelo propuesto responde al planteamiento de la reforma financiera, de establecer un sistema especial de control y evaluación de los bancos de desarrollo.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

La propuesta tiene como objetivo sugerir un Modelo de Evaluación del Desempeño de los bancos de desarrollo acorde a su propia naturaleza, por lo que utiliza elementos de evaluación de la gestión pública y considera criterios de eficiencia operativa en términos de la administración bancaria.

Finalmente, el modelo resuelve el desafío de lograr el equilibrio entre la evaluación del impacto en el desarrollo económico, y una operación eficiente, desde el punto de vista de la gestión bancaria. Ésta es, a grandes rasgos, la idea que guía la propuesta.

Finalmente, antes de concluir y estando presente en este magnífico recinto, estoy obligado a hacer una reflexión sobre nuestros compromisos.

Sin lugar a dudas, hoy tenemos diversos compromisos de congruencia personal con nuestras familias, con el prójimo y con las instituciones, pero también tenemos un enorme compromiso con México. México, este país generoso que tiene un futuro muy prometedor, es impostergable hacer nuestro sus problemas y comprometernos con sus soluciones, enfrentar nuestras tareas con trabajo, disciplina, responsabilidad, sacrificio, talento, carácter y creatividad.

No dar ninguna batalla por perdida y no esperar a que otros hagan lo que nos corresponde como mexicanos hacer. Para que exista un cambio, debe existir una voluntad, aceptar la responsabilidad de ser mexicanos y comprometernos en la construcción de una patria ordenada y generosa, libre y democrática, desarrollada y sin miedo con esperanza y con fe.

Entiendo que la versión completa de mi trabajo, será difundida por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, por lo que sólo me resta agradecer a dicho Centro y a la Honorable Cámara de

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Diputados del Congreso de la Unión, por el reconocimiento que hoy me otorgan, y también –más importante aún– por promover iniciativas como la del Premio Nacional de la Finanzas Públicas, tan necesarias para hacer de México un país con mejores oportunidades, derechos y libertades.

A la Nacional Financiera, la institución y a mis antiguos compañeros, muchas gracias por su apoyo, a mis padres y a mis hermanos, muchas gracias por su ejemplo. Finalmente, pero primero en mi corazón, a mi familia, Irma, Fernanda, Ana Cecilia, muchas gracias por su alegría y comprensión.

Muchas gracias a todos ustedes.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

DIP. JULIO CÉSAR MORENO RIVERA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE
LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Muy buenas tardes a todos los aquí presentes, distinguidos invitados a todos los galardonados. Diputada Cecilia González, presidenta del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Maestro Pedro Ángel Contreras López, director general del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Al doctor Jorge Chávez Presa, presidente del jurado del Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015. Al licenciado Sami David David, director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Por supuesto al doctor Roberto Khalil Jalil, director general de Recursos Humanos de esta Honorable Cámara de Diputados.

De igual forma saludo a mis compañeros, a la distinguida diputada María Sanjuana Cerda Franco, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza. Así como al diputado David Pérez Tejada Padilla. Diputada María Fernanda Schroeder Verdugo, gracias, diputada. A todos ustedes, bienvenidos.

Agradezco la invitación que se me hizo para estar con todos ustedes en este importante evento, en el que la Cámara de Diputados, a través de su Centro de Estudios de las Finanzas Públicas hace entrega del Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2015.

Un premio que se viene entregando desde hace ocho años y cuyo objetivo principal es el promover y estimular la investigación en materia de Finanzas Públicas y Economía, así como la posibilidad de disponer de un acervo de estudios de calidad que contribuyan al trabajo legislativo, siendo éste el único premio sobre finanzas públicas en nuestro país.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Como sabemos, ante la situación que prevalece en la economía mundial, caracterizada por grandes desequilibrios macroeconómicos, como la caída del precio del petróleo, la depreciación ante el dólar de la mayoría de las divisas, los altos niveles de desempleo y la disminución del ritmo de crecimiento económico, el estudio de las finanzas públicas y la puesta en práctica de sus enseñanzas, cobran una especial relevancia.

El tema abordado en este certamen nos ayuda a reflexionar sobre una de las reformas estructurales más importantes, aprobadas por esta LXII Legislatura, me refiero a la financiera, la cual se sustentó en cuatro grandes ejes: la promoción al crédito de la banca de desarrollo; el fomento a la competencia del sector financiero; la generación de incentivos para ampliar el crédito de las instituciones financieras privadas; y finalmente, el asegurar la solidez y prudencia del sector.

Ello implicó la expedición de 13 decretos que contemplan modificaciones a 34 ordenamientos jurídicos. De ahí la importancia de que los objetivos de este certamen se enfocaron en estudiar los puntos sustanciales de la reforma financiera, como lo son: la evolución del sistema financiero mexicano y sus principales indicadores, contenido y resultados de la reforma financiera, finalmente, la presentación de la propuesta de mejora.

Por ello, en nombre de la Cámara de Diputados, expreso nuestro reconocimiento y felicitación al ganador del certamen, al maestro Mario Vergara Talamantes, mi reconocimiento, por haber obtenido el primer lugar con su ensayo: *“La Reforma Financiera y la Banca de Desarrollo: Propuesta de un Modelo de Evaluación del Desempeño de la Banca de Desarrollo Mexicana”*; en el cual plantea un modelo para que la evaluación del desempeño de la banca de desarrollo mexicana, permita equilibrar la evaluación del

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

impacto en el desarrollo económico con una operación eficiente desde el punto de vista de la gestión bancaria.

Nuestra felicitación a quienes por su destacado trabajo tuvieron menciones honoríficas. Al Maestro Rolando de Luna Dávila, por su trabajo, *La Reforma Financiera y el Crecimiento Económico en México: Implicaciones Teóricas, Objetivos y Limitantes*. Al Maestro Jorge Joaquín Cabrera Martínez, por su estudio, *Alcances, avances y limitaciones de la Reforma Financiera del 2013, para incrementar la competitividad del Sector Financiero*. Y al Maestro Víctor Manuel Guevara Martínez con el tema, *La Educación e Inclusión Financiera en México. (La Asignatura Pendiente de la Reforma Financiera)*.

Expreso también nuestro agradecimiento al presidente y a los integrantes del jurado, quienes combinaron la experiencia y conocimiento con la aportación generosa de su tiempo para analizar los trabajos recibidos. Gracias a lo cual, fue posible alcanzar los objetivos de este gran evento.

Finalmente, deseo reconocer y felicitar al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, por haber logrado impulsar y consolidar en tan poco tiempo el Premio Nacional de las Finanzas Públicas, lo que sin duda, nos llama a continuar en esta ruta de análisis, reflexiones y propuestas que permitan diseñar mejores leyes para nuestro país. Compromiso por que hemos entendido y cumplido con la mayor responsabilidad todas las fuerzas políticas que integramos esta Honorable Cámara de Diputados.

Por su atención, muchas gracias.

**Trabajo Ganador del
Premio Nacional de las
Finanzas Públicas 2015**

La Reforma Financiera y la Banca de Desarrollo: Propuesta de un Modelo de Evaluación del Desempeño de la Banca de Desarrollo Mexicana*

Maestro Mario Vergara Talamantes**

* El presente trabajo fue ganador del primer lugar del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2015, convocado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), de la H. Cámara de Diputados.

** Cuenta con estudios de Actuaría en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México y una Maestría en Ciencias Sociales, Moneda, Banca y Finanzas en la Universidad de Birmingham, Inglaterra.

La Reforma Financiera y la Banca de Desarrollo: Propuesta de un Modelo de Evaluación del Desempeño de la Banca de desarrollo Mexicana.

I. Introducción

Los bancos de desarrollo (BD) son instrumentos de política económica del Gobierno Federal que empleados apropiadamente deben tener un impacto en el desarrollo.

En la evolución económica reciente de México, los BD han tenido un desempeño lleno de contrastes; hubo épocas donde como instrumento del gobierno federal tuvieron un impacto en el desarrollo apoyando los esfuerzos de los productores del campo, de expansión de la infraestructura y de modernización e industrialización del país; sin embargo, en los últimos años, la acción de los BD ha sido muy limitada, han prestado poco y se han enfocado en mantener un alto nivel de capitalización y un bajo nivel de morosidad, es decir, se han concentrado en mantener su solidez financiera.

La Reforma Financiera surge de la problemática de que a pesar de que el sistema financiero mexicano cuenta con intermediarios financieros sanos, el financiamiento a las empresas y proyectos productivos es muy bajo. Es decir, las fortalezas del sistema financiero mexicano, no se han reflejado en el impacto en el desarrollo; diversos sectores estratégicos como las mipymes, el

agropecuario, los innovadores, la infraestructura y la vivienda no cuentan con un suficiente acceso al crédito¹.

Este es el caso de las instituciones de BD, a pesar de su solidez financiera, su impacto en el desarrollo ha sido muy limitado, la Reforma Financiera reconoce esta situación y parte del supuesto de que los BD no estaban cumpliendo con su función, por lo que se requiere de nuevas definiciones y de cambios operativos, para que estén en condiciones de lograr un impacto en el desarrollo.

La Reforma Financiera se basa en 4 pilares: fomentar la competencia en el sector financiero; fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo; ampliar el crédito a través de instituciones financieras privadas y dar mayor solidez y prudencia al sistema financiero en su conjunto.

En el mundo², los BD que son exitosos han sabido identificar, cubrir y mitigar las fallas de mercado, cuentan y cumplen con un mandato bien definido, utilizan instrumentos financieros novedosos, cuidan su sustentabilidad financiera y han adoptado sanas prácticas bancarias en materia de gobierno corporativo.

¹ Informe Semanal del Vocero. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. 6-10 de enero de 2014.

² Gutierrez, Eva; Rudolph, Heinz; Homa, Theodore; Blanco, Enrique. *Development Banks: Role and Mechanisms to Increase their Efficiency*. World Bank. 2011.

Reconociendo la situación de la BD en México y considerando las experiencias de los BD exitosos en el mundo, el segundo pilar de la Reforma Financiera, que se refiere a banca de desarrollo, tiene como objetivo particular, impulsarla y fortalecerla; para ello se consideran diversas acciones para propiciar mayor impacto en el desarrollo: la redefinición de su mandato, la flexibilización de su marco regulatorio y el establecimiento de medidas para mejorar su operatividad.

Asimismo, la Reforma Financiera considera el establecimiento de “un sistema de control y evaluación especial para las instituciones de banca de desarrollo que sea acorde a su naturaleza y funciones, evite duplicidad de mecanismos de supervisión y vigilancia y contribuyan a la eficiencia de dichas instituciones”³.

El desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño de la BD es fundamental, ya que en la gestión de la BD, como instrumento de política económica del gobierno y frente a la necesidad de obtener resultados positivos ante la ciudadanía, podría suceder que su planteamiento de metas sea muy pobre y no considere el establecimiento de medidas sólidas de impacto en el desarrollo y que sólo este dirigido a cifras operativas o financieras. Sin un sistema de evaluación del desempeño especial para la banca de desarrollo, puede suceder que “.....para estar seguros de dar en el

blanco, lo mejor es disparar primero y después llamarle blanco a lo que se le dio⁴”.

La evaluación del desempeño permite orientar y retroalimentar la acción de la BD para que, sin crear distorsiones en el mercado, los BD sean un instrumento efectivo de política económica.

Algunos teóricos⁵ de la economía del desarrollo han considerado que el factor más importante en el desarrollo económico no es el capital sino políticas e instituciones apropiadas, en este sentido la evaluación del desempeño se convierte en una herramienta imprescindible para conocer si la acción de la BD es efectiva.

El objetivo del presente estudio, es proponer un sistema integral de evaluación del desempeño de la BD que pueda servir “como un instrumento de control y *evaluación especial* para las instituciones de banca de desarrollo que sea acorde a su *naturaleza y funciones,.....*”.

Las fallas que existen en los mercados financieros impiden una adecuada asignación de los recursos, lo que implica que por sí solos los mercados no alcancen el impacto en el desarrollo que desean los países. La Reforma Financiera, reconoce implícitamente,

³ Segundo Transitorio del Decreto por el que se Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de las Leyes Orgánicas de los Bancos de Desarrollo.

⁴ Frase de Ashleigh Brilliant

la necesidad de la existencia de la banca de desarrollo como un instrumento que permita superar las fallas de los mercados financieros y lograr una adecuada asignación de los recursos.

En el caso de la BD, una adecuada asignación de los recursos, significa que con su acción se debe alcanzar el máximo impacto en el desarrollo, si los BD no logran alcanzar impacto en el desarrollo, considerando los planteamientos de la Reforma Financiera, su existencia no tiene sentido. En consecuencia, la evaluación del desempeño de la BD está vinculada a su existencia misma, los recursos del Estado son limitados y malgastarlos en un instrumento de política económica que no cumple con su función es un error.

Como la acción de la BD debe estar orientada a lograr impacto en el desarrollo, la evaluación de su desempeño debe medirse forzosamente en estos términos y no sólo por cifras operativas como utilidades netas, ahorros en el gasto corriente o coeficiente de capitalización. El desafío es equilibrar el impacto en el desarrollo económico con una operación eficiente desde el punto de vista de la gestión bancaria.

El modelo integra diversos instrumentos técnicos, por un lado, la metodología de evaluación de las intervenciones públicas utilizada por el gobierno federal y por otro, las mejores prácticas en la administración de un banco. A partir de estos elementos, se genera

⁵ Takamasa y Masanori. *Trends in Development Assistance*. (2003).

el instrumento inicial del modelo, que son los indicadores clave de desempeño (*key performance indicators, KPI*), los cuales se calculan con metodologías específicas; estos indicadores alimentan el Cuadro de Mando Integral, a partir del que se obtiene un indicador global que permite ubicar y comparar el desempeño del BD.

Para poder llevar a cabo una propuesta de evaluación del desempeño de la BD es necesario partir de lo que se espera de ella, lo cual, está relacionado con su propia existencia. El presente estudio parte de analizar, en primer lugar, algunos elementos conceptuales referentes a la BD como son: la justificación de su existencia, el análisis de su acción y mandato y el concepto de desarrollo, posteriormente, se presenta la Reforma Financiera en materia de banca de desarrollo, los antecedentes del por qué surge y los elementos que la conforman; a continuación, se presenta el modelo de evaluación del desempeño de la banca de desarrollo; finalmente, se lleva a cabo una prueba de concepto de dicho modelo y se establecen algunas conclusiones. En el anexo, se incluyen como punto de referencia, algunos modelos internacionales de evaluación del desempeño de los BD.

II. Algunos elementos conceptuales de la BD: justificación de su existencia, análisis de su acción y mandato y significado de desarrollo.

La teoría inicial de los sistemas financieros enfatizaba el papel de la movilización del ahorro para la inversión en actividades productivas dirigidas a la industrialización de los países. Hoy sabemos que las funciones de los sistemas financieros son mucho más amplias: proveen sistemas de pagos; movilizan el ahorro y otorgan crédito; monitorean y se aseguran que el crédito sea usado correctamente; finalmente, limitan, agrupan y dan precio a los riesgos*....

La existencia de un sistema financiero que funcione eficientemente es una condición necesaria para promover el desarrollo económico; sin embargo, existen fallas en los mercados financieros, las cuales están relacionadas con problemas ocasionados por la información.

El Estado cuenta con los elementos para compensar las distorsiones que surgen en casos de imperfecciones de mercado, por lo que normalmente se justifica la participación del Estado en el sistema financiero a través de instrumentos que permitan superar estas fallas de mercado. Levy et al⁶ clasifican los argumentos a favor de la intervención del Estado en el sector bancario, en cuatro

⁶ Levy Yeyati Eduardo, Micco Alejandro y Panizza Ugo. *¿Es conveniente la banca estatal? El papel de los bancos estatales y de desarrollo.* (2004).

grupos: necesidad de mantener la seguridad y solidez del sistema bancario; necesidad de superar los problemas de información asimétrica; necesidad de financiar proyectos socialmente valiosos; y necesidad de promover el desarrollo financiero.

La existencia de la BD se justifica por tres de los cuatro grupos de razones que señalamos; puede contribuir a superar los problemas derivados de la información asimétrica, facilitando el acceso, por ejemplo, de las micro y pequeñas empresas al financiamiento; puede financiar proyectos socialmente valiosos, por ejemplo, grandes obras de infraestructura y el desarrollo de proyectos sustentables y puede, finalmente, coadyuvar a dar acceso a servicios bancarios eficientes.

Adicionalmente, en épocas de reducción en el crecimiento económico, la intervención del Estado a través de los BD, tiene un efecto catalizador en la oferta de crédito; en épocas de recesión y de tasas de interés bajas, los bancos comerciales tienen pocos incentivos para incrementar el otorgamiento de crédito; dada esta problemática los BD pueden coadyuvar a que la economía salga de la recesión, asegurando la provisión de recursos crediticios a la economía.

En consecuencia, los bancos de desarrollo tienen dos papeles, uno, de largo plazo, congruente con su mandato y otro, de corto plazo,

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

relacionado con su papel contra cíclico, mitigando los efectos de una crisis y dando respuesta a la escasez de crédito.

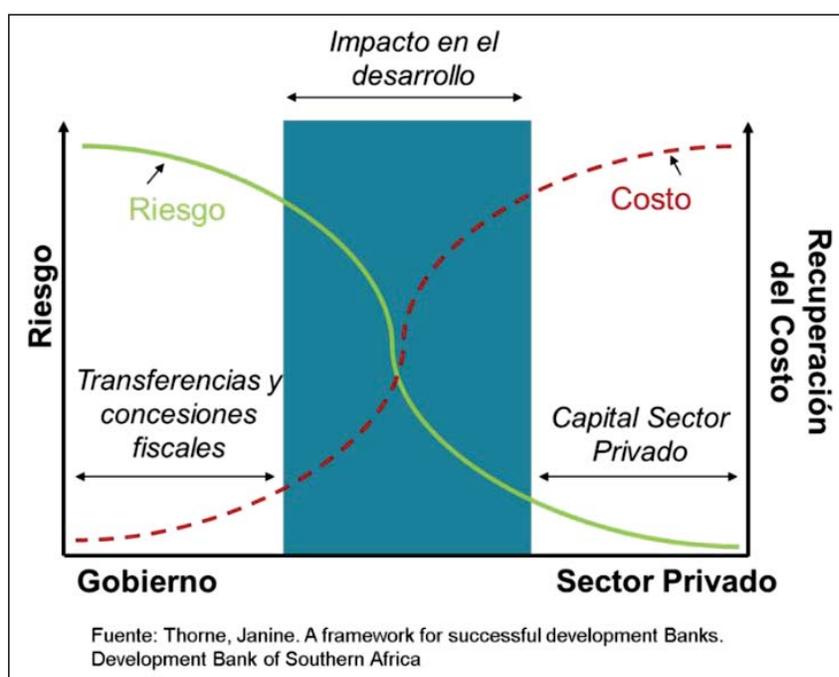
Lo importante cuando se habla de intervención del Estado no es el grado de intervención en sí mismo, sino la calidad de la misma. El papel de los BD en el financiamiento del desarrollo es servir de catalizador, es decir, acelerar y coadyuvar a la eficiente asignación de los recursos, asimismo, debe ser una intervención que no genere ineficiencias en los mercados financieros.

Los BD apoyan con financiamiento proyectos socialmente valiosos que al sector privado no le interesa apoyar debido a que son financieramente poco rentables, es decir el sector privado tiene incentivos limitados para financiar proyectos que produzcan externalidades.

Cuando los beneficios sociales del proyecto son mayores que los beneficios privados del proyecto, el mercado no tiene los argumentos suficientes para proveer un financiamiento adecuado. El sistema financiero privado puede no encontrar atractivo financiar ciertos segmentos de empresas o sectores productivos porque no arrojan una tasa de rentabilidad atractiva pero que son considerados con un importante beneficio social, como puede ser el sector de la micro y pequeña empresa.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

El esquema desarrollado por Jackson (2006) muestra que existe un espacio para el financiamiento de la BD, el cual se ubica entre los recursos del gobierno que se utilizan en proyectos donde la recuperación de los costos de los proyectos es difícil o nula con un riesgo implícito muy alto, como por ejemplo sector educación y salud, y los recursos del sector privado que se utilizan en proyectos con costos de recuperación altos y un nivel de riesgo manejable. Los proyectos de los bancos de desarrollo, se encuentran en la parte media, pueden tener altos riesgos o tener largos plazos de maduración y asimismo complementar la inversión del sector privado.



Para asegurar la adecuada operación de los BD es necesario tener claridad en el mandato, pues la valoración del desempeño se

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

llevará a cabo considerando la definición de ese mandato, la Reforma Financiera da claridad al mandato de los BD.

La importancia del impacto en el desarrollo se reconoce implícitamente en la definición de la BD que presenta el Plan Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018⁷, vinculada a la planeación estratégica del Gobierno Federal: “Instituciones que ejercen el servicio de banca y crédito, con sujeción a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, para promover y financiar sectores que les son encomendados en las leyes orgánicas de dichas instituciones”.

La acción de los BD debe estar dirigida a tener impacto en el desarrollo, sin embargo, qué es desarrollo?, de acuerdo a Ray⁸ “..... Nadie que esté en su sano juicio propondrá jamás que el *desarrollo* económico se identifique, desde el punto de vista de su definición, con el nivel de ingreso per cápita o con su crecimiento. Posiblemente todo el mundo acepta que el desarrollo no sólo tiene que ver con el ingreso, aunque el ingreso tenga mucho que ver con él.hemos señalado que las mejoras económicas no deben beneficiar a sólo una pequeña minoría. Eso significa que el desarrollo también es la eliminación de la pobreza y de la desnutrición: es un aumento en la esperanza de vida; es el acceso a

⁷ SHCP. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. México

⁸ Ray, Debraj. *Economía del Desarrollo*. Antoni Bosh Edito. 1998

la red de saneamiento, al agua potable y a los servicios sanitarios; es la reducción de la mortalidad infantil; es un mayor acceso al saber, a la educación y a la posibilidad de aprender a leer y escribir”. A manera de corolario, podríamos decir que desarrollo es crecimiento con equidad.

El elemento central en la operación de los BD es su objetivo de desarrollo. La definición del sector específico a atender es fundamental para efectivamente ayudar a resolver una falla de mercado. Si no existe claridad y congruencia entre el mandato, las actividades y los instrumentos del BD al apoyar un propósito de política pública, se corre el riesgo de que se acabe ejecutando una tarea inútil, presentándose, de acuerdo a Levy (2004), el síndrome de Sísifo, “los BD olvidan su mandato y, simplemente, replican la actividad de los bancos comerciales privados”, por lo que es fundamental medir el impacto de las acciones del BD.

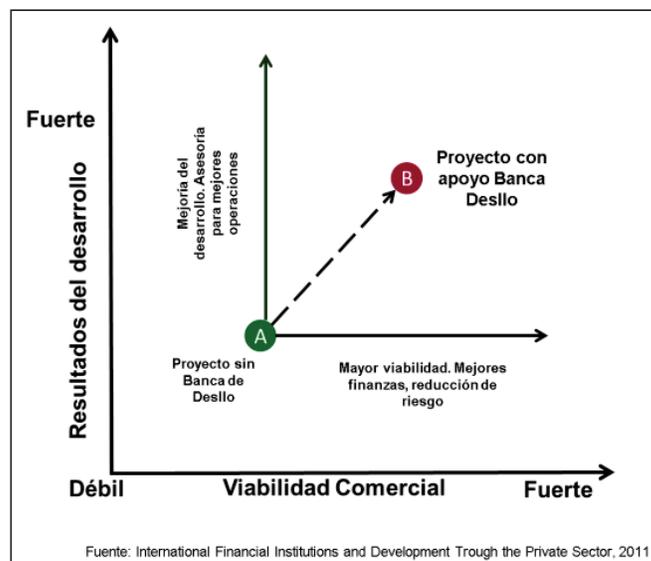
La forma de operación y los instrumentos con los que cuenta el BD, a la luz de la Reforma Financiera, dependerá de la falla de mercado que se desee cubrir; la discusión no es si se define a un BD como de primer o segundo piso, la discusión debe de ser cuales son los instrumentos adecuados para poder cumplir con ese mandato, puede ser primer piso, segundo o mixto.

Un elemento fundamental para entender conceptualmente a la banca de desarrollo es el de adicionalidad, el cual se refiere a los

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

elementos adicionales que proporciona el financiamiento de la BD con relación al financiamiento de la banca comercial. La BD alcanza adicionalidad en varias dimensiones. La adicionalidad financiera, en términos de acceso al financiamiento y de mejoría en las condiciones financieras y la adicionalidad económica, que describe el impacto que tiene la acción de la BD en el bienestar económico, es decir, el incremento en el empleo, la productividad, las ventas o las exportaciones.

En el esquema siguiente se presenta el concepto de adicionalidad. En el eje de las “X” esta la viabilidad comercial y en eje de las “Y”, los resultados del desarrollo, la BD ayuda simultáneamente, a que la viabilidad de los proyectos sea más alta, por ejemplo, aumentando el plazo o la duración de un financiamiento e incrementado, el impacto en el desarrollo, por ejemplo, dando asesoría permitiendo a las empresas que generen mejores productos. Si los apoyos de la BD no generan adicionalidad, entonces no cumple con su papel y pierde sentido su existencia.



PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Conforme a la Reforma Financiera, el objetivo de los BD es tener impacto en el desarrollo; sin embargo, en esta tarea los BD asumen riesgos, lo que forzosamente impacta su estructura financiera; esto es el inicio de un círculo: se busca impacto en el desarrollo, se administra el apetito de riesgo y a través de una adecuada gestión bancaria se preserva la solvencia financiera. La evaluación del desempeño de la BD es un instrumento de gestión que facilita que este círculo sea virtuoso.



Si bien la existencia de la BD puede estar plenamente justificada, la realidad es que en muchas ocasiones ha tenido un desempeño pobre, no cumpliendo y tampoco dando razones que justifiquen su existencia, inclusive distorsionando o provocando ciertas ineficiencias en el mercado, por lo que un esquema de evaluación del desempeño de la BD debe ser una brújula que permita no

sólo justificar su existencia, sino además orientar y reorientar, la acción de los BD en México.

III. Reforma Financiera en la Banca de Desarrollo

a) Antecedentes

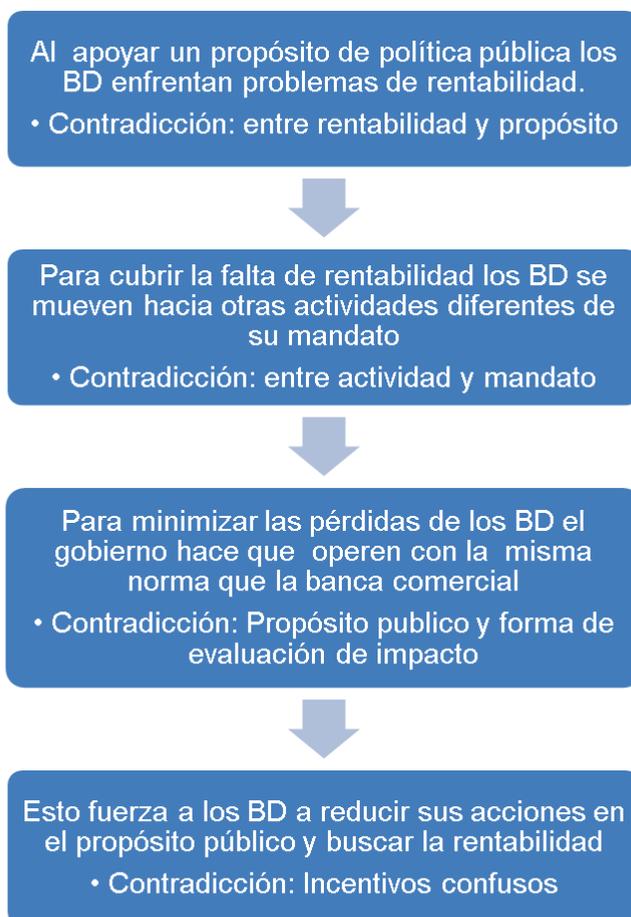
A finales de los años ochenta se llevó a cabo en México una liberalización financiera, la cual consideraba que para que hubiera crecimiento económico se requerían liberar los controles de tasas y reducir los requerimientos de reserva sobre los depósitos bancarios. La intervención del gobierno en el sistema financiera implicaba una represión financiera que significaba tasas bajas, lo que suponía alta demanda de crédito y bajo ahorro. La liberalización financiera implicó un cambio importante en la operación de los BD, transformándose esencialmente en bancos de segundo piso.

En el marco de esta liberalización financiera, hacia principios de los años noventa, la BD llevó a cabo un otorgamiento de crédito sin control al sector privado a través de intermediarios financieros, las malas prácticas crediticias (inadecuada percepción del riesgo de los intermediarios financieros no bancarios) y operativas (ausencia de sistemas para otorgar crédito masivamente) obligaron al gobierno a comprar carteras, liquidar bancos y capitalizar BD.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Producto de esta difícil experiencia, se decidió igualar la normatividad de la BD a la de la banca comercial. Incluso, se estableció la obligatoriedad para los BD de cumplir con los requerimientos de capitalización establecidos por el Comité de Basilea, esto cambio el foco de la banca de desarrollo y pasó de darle preferencia al impacto en el desarrollo a darle prioridad al manejo y solidez financiera de las instituciones.

Derivado de lo anterior se generaron “contradicciones” entre el mandato de la BD y sus actividades:



Fuente: Adaptación Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, 2006

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Esto es reconocido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁹ en la exposición de motivos de la Reforma Financiera, “la Banca de desarrollo [en los últimos años] ha sido conservadora por lo que ha otorgado poco crédito. Se ha enfocado en mantener niveles de capitalización altos y una cartera de clientes con bajos índices de morosidad”.

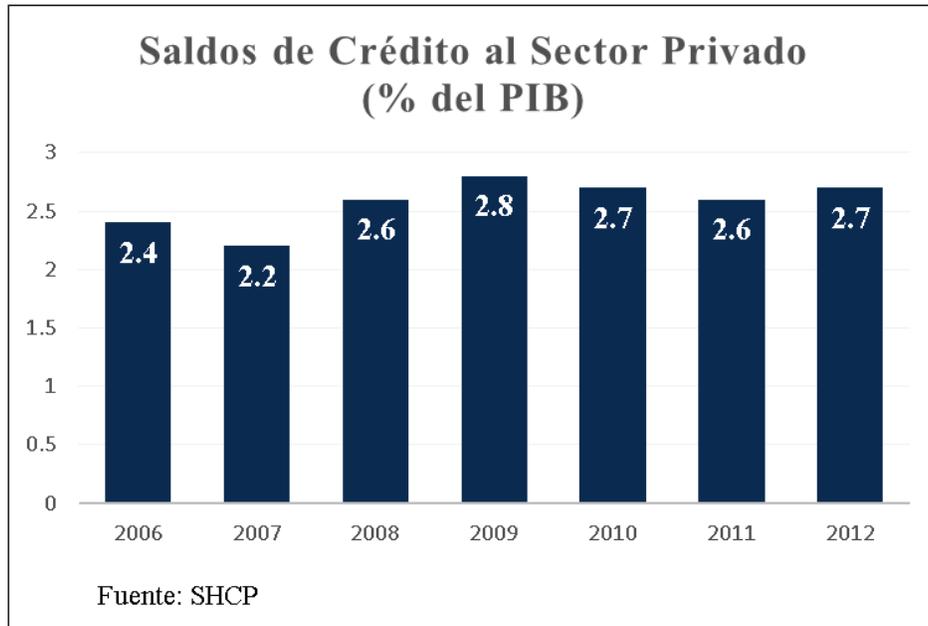
Por un lado, la BD había logrado diversos avances, una operación eficiente y rentable, transparencia en su acción y en los subsidios que apoyan sus operaciones, así como mejoras en su gobierno corporativo y rendición de cuentas, pero por otro, en su mandato y forma de operación enfrentaba problemas que la entorpecían y limitaban su impacto en el desarrollo; todo esto se reflejó en las cifras operativas de la BD.

En el periodo 2006-2012, de acuerdo a la SHCP¹⁰ el otorgamiento de crédito de la banca de desarrollo como proporción del PIB se había mantenido en niveles inferiores al 3%.

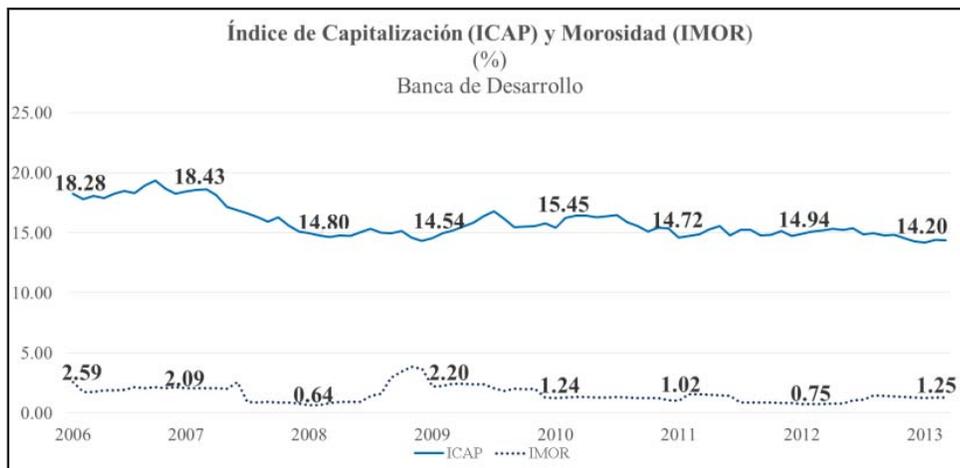
⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presentación de la Reforma Financiera*. Abril 2013

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presentación de la Reforma Financiera*. Abril 2013

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015



En este mismo periodo, los niveles de capitalización se mantuvieron en niveles muy superiores a los reglamentarios y el índice de morosidad, también por debajo de los niveles internacionales que maneja la banca comercial.



b) Elementos de la Reforma Financiera de la BD

La Reforma Financiera en materia de banca de desarrollo, considera la modificación de 10 leyes, dentro de las que se consideran la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y las leyes orgánicas de los BD.

La exposición de motivos de la Reforma Financiera reconoce que “es menester que la BD cuente con mejores herramientas para ampliar el acceso al crédito de quienes tienen necesidades de financiamiento y teniendo capacidad de pago no se les dan facilidades para la obtención de recursos que les permitan adquirir los apoyos necesarios para elevar su desarrollo económico”. “La banca de desarrollo debe de lograr un mayor impacto en la economía, consolidar las capacidades con las que cuenta para resolver la problemática de los sectores.....”

“Por tal motivo, es necesario apuntalar a los BD con un marco normativo que, atendiendo a la fortaleza de su balance, le permita también instrumentar políticas que sumen tanto a la creación como a la preservación de los empleos e inversiones que contribuya de manera eficaz y eficiente con la actividad productiva del país.....”¹¹.

En materia de banca de desarrollo el principal objetivo de la Reforma Financiera es “flexibilizar el marco normativo que rige a la

¹¹ Exposición de Motivos de la Reforma Financiera. SHCP. 2014.

banca de desarrollo, a fin de contribuir al desarrollo del sistema financiero y fortalecer a las propias instituciones”.

Para detonar el crédito se requiere: 1) que en el marco jurídico se defina con claridad su mandato; 2) que no se le impongan restricciones innecesarias; y 3) que le permita allegarse de los elementos indispensables para su cumplimiento a fin de gestionar sus recursos de manera eficaz en beneficio del país.

En este sentido, la Reforma Financiera en lo que se refiere a banca de desarrollo se materializa en tres grandes temas: 1) Mandato; 2) Autonomía de Gestión; y 3) Flexibilización de la Operación.

1. Mandato.

La Reforma Financiera, considera fomentar el crédito vía la BD redefiniendo su mandato, para ello propone brindar mayor flexibilidad para propiciar el crédito y ordenar la instrumentación de estrategias que hagan más productivo el uso del capital.

En este sentido hay una evolución muy importante en el mandato de los BD, ya que como lo señala la exposición de motivos: “Actualmente el mandato de la Banca de desarrollo establece que en el desarrollo de sus funciones deben preservar y mantener su capital, lo que ha dado lugar a que se inhiba el otorgamiento del crédito, al confundirse una restricción que se debe imponer al cumplimiento de su mandato, el buscar una gestión prudente de los

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

recursos públicos encomendados, con el objeto mismo de la Banca de desarrollo”.

Así, se establece un cambio fundamental ya que se prioriza el desarrollo económico y no la sustentabilidad financiera de los BD, la Ley de Instituciones de Crédito¹² producto de la Reforma señala que las “instituciones de BD tienen como objetivo fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán procurar la sustentabilidad de la institución mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos...”.

El cambio no es trivial, simplemente al agregar la palabra “procurar” en la propuesta de la Reforma Financiera se abre una nueva época de la BD mexicana, la cual ahora tiene la posibilidad de maximizar su impacto en el desarrollo con un nivel de rentabilidad que mantenga su sustentabilidad financiera y no al revés como estaba establecido antes de la Reforma, que era en primer lugar alcanzar la sustentabilidad financiera para después lograr un “cierto” impacto en el desarrollo.

¹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Ley de Instituciones de Crédito*. Artículo 30.

2. Autonomía de Gestión.

Además del capital financiero que aporta el gobierno, el principal elemento con que cuentan las instituciones, es su capital humano. Se han encontrado dificultades para retener el talento dentro de los bancos de desarrollo, la cual no puede competir con la banca comercial¹³. La Reforma le otorga a la BD una verdadera autonomía de gestión ya que el Consejo aprobará “a propuesta del Comité de Recursos Humanos y sin requerir autorizaciones adicionales de dependencia alguna de la Administración Pública Federal la estructura orgánica, tabuladores de sueldos y prestaciones, política salarial y para el otorgamiento de percepciones extraordinarias por el cumplimiento de metas sujetas a la evaluación del desempeño,.....”.

El elemento central en este punto es que se agrega la frase “sin requerir autorizaciones adicionales de dependencia alguna”, lo que sucedía antes de la Reforma era que en muchas ocasiones el Consejo Directivo autorizaba alguna petición en materia de recursos humanos, pero para instrumentarla se requería la autorización posterior de alguna dependencia del Gobierno Federal, lo cual en muchas ocasiones impedía que se materializara la autorización del Consejo Directivo de los BD.

¹³ Exposición de motivos de la Reforma Financiera. SHCP. 2014

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Se considera necesario que las instituciones de BD otorguen remuneraciones que tengan como objetivo reconocer el esfuerzo laboral y la contribución al logro de sus objetivos, estableciéndose para ello un manual de remuneraciones y jubilaciones específico para los trabajadores de confianza

3. Flexibilización en la Operación.

- a) Compra de acciones de instituciones de crédito. Liberar a la banca de desarrollo de que al igual de que las instituciones de banca múltiple no puedan adquirir acciones ni obligaciones subordinadas emitidas por ellas mismas, asimismo, tampoco puedan otorgar préstamos con garantías de acciones de instituciones de banca múltiple. Mantener la prohibición de adquirir acciones de instituciones de crédito, implicaría que la BD no pudiera apoyar la capitalización de entidades financieras que lo requirieran.

- b) Inversiones de la banca de desarrollo. Las instituciones de banca múltiple pueden llevar a cabo inversiones en sociedades basados en la Ley de Instituciones de Crédito, mientras que las instituciones de banca de desarrollo podrán hacerlo aquellas que estén facultadas para ello en su ley orgánica, lo cual limitaba su operación.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

- c) Contratación de servicios y cesión de activos y pasivo. Operación expedita en la contratación de servicios y la cesión de activos y pasivos, ya que el Consejo autorizará las políticas y bases para la contratación de servicios y la cesión de activos y pasivos de la Institución.

- d) Transparencia para el entero de los aprovechamientos. Flexibilidad en la operación para proponer plazos y fechas para el entero de los aprovechamientos. Incluye la facultad para que el Consejo proponga a la SHCP los plazos y las fechas para el entero de los aprovechamientos.

- e) Cálculo de la Intermediación Financiera. La intermediación financiera estaba mal definida, ya que suponía que todo el otorgamiento de crédito al sector privado es pérdida, lo cual es incorrecto y hay que corregirlo. La intermediación financiera será igual a la constitución de reservas crediticias preventivas + el déficit de operación de las instituciones de banca de desarrollo.

- f) Control y vigilancia. Evitar duplicidades entre la CNBV / Banco de México y la Secretaría de la Función Pública, en materia de control. El Órgano Interno de Control queda solamente con las funciones de vigilancia en materia de: a) Presupuesto y responsabilidad hacendaria, b) Ley de Adquisiciones, c) Conservación y uso de inmuebles, d) Responsabilidades administrativas en aquello que no sea competencia de la CNBV y

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

- e) Transparencia y acceso a la Información. La CNBV, el Banco de México y la SHCP, supervisaran la parte bancaria, en el ámbito de su competencia.

- g) Informar a la SHCP sobre operaciones relevantes. Lograr una mayor coordinación dentro de la banca de desarrollo, evitando posibles conflictos por la competencia de las operaciones. Informar a la SChP antes de las sesiones de Consejo sobre posibles operaciones que signifiquen un posible conflicto en la competencia de las instituciones.

- h) Análisis Crediticio. Facilitar el acceso al crédito para apoyar la planta productiva en situaciones extraordinaria, otorgando los recursos simplemente con la garantía. Se señala que aquellos casos que requieren atención inmediata podrán otorgar créditos considerando la viabilidad del crédito contra la garantía.

La Reforma Financiera considera adicionalmente otras modificaciones menores como son el cambio en la periodicidad de los Consejos Directivos, la asistencia legal a los servidores públicos o la eliminación de la necesidad de constituir un fideicomiso para fortalecer el capital, ya que la capitalización de la BD se ajusta a los estándares internacionales en materia de capitalización.

Definitivamente, todas las modificaciones propuestas por la Reforma Financiera, deberán ayudar a que la BD se convierta en un

instrumento de política económica del Gobierno Federal que logre el impacto en el desarrollo indispensable para el país.

IV. Modelo de Evaluación del Desempeño de la Banca de Desarrollo Mexicana

Como lo señalamos anteriormente, en el caso de México, la BD es un instrumento del Estado, por lo que su mandato y objetivos deben estar alineados a los grandes objetivos nacionales. En este sentido, la acción de la BD representa una intervención del Estado, por lo que el modelo de evaluación de su desempeño debe considerar elementos de la evaluación de las instituciones públicas.

El modelo de evaluación del desempeño que se propone se ubica en el marco de la gestión orientada a resultados, la cual es un tipo de cultura organizacional que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque interesa como se hacen las cosas, es mucho más importante que se hace, como se logra y cuál es su impacto¹⁴.

El modelo se encuentra dentro de la categoría de modelos expertos, los cuales consideran ciertos parámetros definidos con los criterios de un experto, por lo que dependiendo del contexto económico y de los resultados del propio modelo, es necesario calibrarlo.

¹⁴ SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*. 2010

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

La gestión para resultados es el marco idóneo para evaluar el desempeño de la BD, ya que en última instancia lo que deseamos cuantificar es el impacto en el desarrollo. A manera de ejemplo, en el campo de la educación no basta con que el gobierno reparta millones de libros de texto, si los niños mexicanos sólo saben leer los párrafos sin comprender su significado, lo de menos es que el gobierno haya repartido millones de libros de texto. Si se desea evaluar la acción del gobierno, hay que evaluar el impacto en el nivel de aprendizaje y no el número de libros de texto que se entregan.

Algo similar sucede con los bancos de desarrollo, si el monto del otorgamiento de crédito crece pero no tiene impacto en el desarrollo, es decir, no logra inclusión financiera, se otorga a empresas improductivas que no generan empleos o que no son sustentables y simplemente apoya la rentabilidad de los intermediarios financieros, lo de menos es que el otorgamiento de crédito crezca, lo fundamental es que tenga impacto en el desarrollo, es decir, que apoye el crecimiento económico, logre inclusión financiera, incremente el empleo, la productividad de las empresas, el crecimiento económico o las exportaciones; en consecuencia, lo que hay que medir es el impacto en el desarrollo del otorgamiento de crédito.

Ya que el modelo de evaluación que se plantea se ubica en el marco de una gestión para resultados, los indicadores de

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

desempeño se deben definir conforme a la metodología de evaluaciones de impacto, las cuales son evaluaciones causa-efecto, es decir, son evaluaciones que miden cómo la intervención del BD genera un cambio, lo que preocupa saber es el impacto o el efecto causal de una acción de la BD en el impacto en el desarrollo.

La evaluación de impacto debe estar dirigida a identificar que adicionalidad proporciona el financiamiento o algún otro servicio de la BD, cuántos empleos se generan y cuáles son los incrementos en la productividad de las empresas; esto significa pasar de una gestión basada exclusivamente en cifras operativas, colocación y saldo de la cartera de crédito a una orientada a resultados, donde, además de los datos anteriores, lo verdaderamente importante sea el impacto en el desarrollo económico del país.

Cabe destacar que el modelo propuesto considera el hecho de que los BD mexicanos son del sector público, lo cual requiere compatibilizar, por el lado de la operación bancaria, niveles de solvencia y liquidez mínimos con la exigencia de impulsar el desarrollo, mientras que por el hecho de ser una empresa pública, debe mantener estándares que le permitan eficiencia y eficacia en su operación con absoluto respeto a los recursos públicos.

Considerando todo lo anterior y en el marco de una gestión para resultados, el modelo adapta a la BD la metodología de las evaluaciones de impacto de las políticas públicas utilizada por el

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Gobierno Federal para obtener indicadores clave de desempeño (*key performace indicators, KPI*), posteriormente con estos indicadores se construye un Cuadro de Mando Integral (*balanced score card*) y finalmente se establece un indicador global de desempeño que permita comparar la acción de los BD.

Adaptación de la metodología de evaluaciones de impacto de las políticas públicas a la BD: indicadores clave de desempeño.

En el marco de evaluaciones de impacto, los objetivos de los BD deben considerar la atención a los grupos de interés que determinan su operación, esto supone que la evaluación de su desempeño debe plantear indicadores que permitan balancear el cumplimiento de sus objetivos de política pública y simultáneamente satisfacer los requerimientos de los distintos grupos de interés¹⁵ (Samllridge y De Olloqui, 2011).

Los grupos de interés alrededor de la operación de los bancos de desarrollo y lo que solicitan, considerando, a manera de ejemplo, como un grupo de interés empresas en diversos sectores, son los siguientes:

¹⁵ Smallridge Diana and De Olloqui Fernando. *A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks. Inter-American Development Bank, Institutional Capacity and Finance Sector. January 2011*

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Grupo de interés	Solicitud a los bancos de desarrollo
Gobierno Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con los planes y programas del Gobierno en cuanto a las políticas financieras y de desarrollo en ellos establecidas, manteniendo al mismo tiempo autosuficiencia financiera. • Transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones.
Gobiernos Estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para el desarrollo regional en concordancia con los planes de gobierno de la entidad.
Consejo Directivo	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con los objetivos del banco de desarrollo manteniendo la autosuficiencia financiera.
Intermediarios Financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar, difundir e instrumentar programas específicos de financiamiento. • Establecer políticas, procedimientos y normas que regulen la operación con los intermediarios financieros.
Empresas del Sector de Atención (Pymes, exportadores, vivienda, infraestructura, rural)	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos esquemas de intermediación financiera • Productos que satisfagan sus necesidades. • Detonador de la gestión empresarial.
Inversionistas	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener rendimientos atractivos de su inversión y que esta sirva para el desarrollo de inversión productiva.
Bancos y organismos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir oportunamente con los compromisos.
Empleados	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles de remuneración adecuados y condiciones de trabajo seguras y dignas, así como un desarrollo profesional que llene sus expectativas.

Las evaluaciones de impacto utilizan como herramienta la “teoría del cambio”, la cual según Gertler et al¹⁶ es una “descripción de cómo se supone que una intervención conseguirá los resultados deseados. Describe la lógica causal de cómo y porque un proyecto, un programa, una política (o en nuestro caso la acción de la BD)

¹⁶ Gertler, P., Martinez, S. Premand, P., Rawlings, Laura y Vermeerdch, Cristel. *Impact Evalaution in Practice*. World BanK. 2011.

lograrán los resultados deseados. La teoría del cambio es fundamental para cualquier evaluación de impacto, ya que se basa en relaciones de causalidad.”

La teoría del cambio se puede representar de distintas maneras, mediante modelos teóricos, modelos lógicos, marco lógico, modelos de resultados y cadenas de resultados. Gertler define la cadena de resultados como “una secuencia causal para una intervención de desarrollo que estipula el proceso necesario para alcanzar los objetivos deseados, comenzando con los inputs, moviéndose a través de actividades y resultados y concluyendo en impactos”.

La cadena de resultados está conformada por cinco componentes:

Insumos. Los recursos que van al programa o proyecto.

Procesos. Las actividades que se llevan a cabo para elaborar un producto o prestar un servicio.

Productos. Elementos tangibles, productos o servicios que son resultado de los procesos.

Resultados. Los que se espera alcanzar una vez que la población se beneficie de los productos.

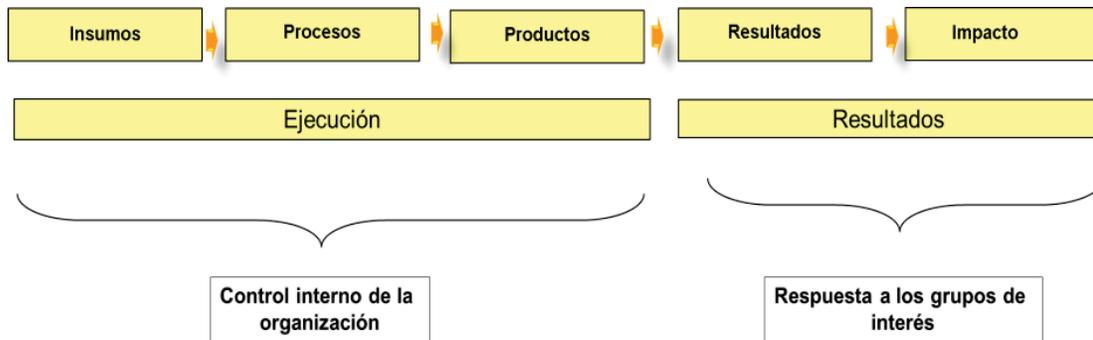
Impacto. Cambio resultado de la puesta en marcha de los productos, se da respuesta a los grupos de interés.

Esta cadena de resultados la podemos dividir en dos grandes partes, por un lado la ejecución, el trabajo producido que incluye los insumos, los procesos y los productos, aspectos todos estos que se

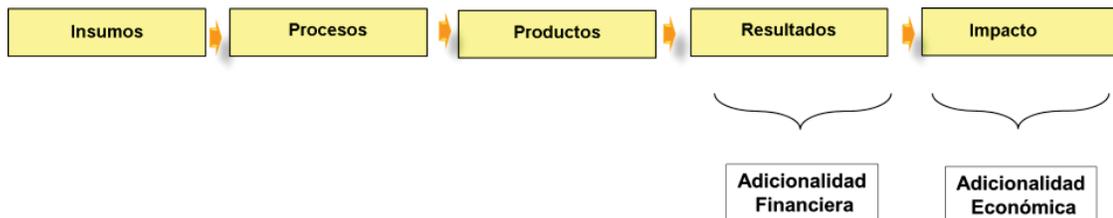
PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

pueden medir directamente y que son condiciones necesarias para generar un resultado o impacto; y por otro lado, las respuestas que se dan a los grupos de interés, las cuales se ven reflejadas en los resultados o impactos.

Para que la acción de la BD tenga éxito, tal como lo señala Gertler, debe existir una adecuada interacción entre el lado de la oferta (ejecución) y el lado de la demanda (beneficiarios). Los bancos de desarrollo exitosos deben de poder conjuntar una ejecución correcta, es decir, gestión bancaria, con la obtención de los resultados adecuados, es decir, respuesta a los grupos de interés.



Dado que en BD, el concepto central es el de la adicionalidad, tanto financiera como económica, la primera deberá cumplirse en la etapa de resultados y la económica en la de impacto.



Un ejemplo de la aplicación de esta cadena de resultados a la banca de desarrollo, es el siguiente:

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015



Si el BD cuenta con los recursos humanos, materiales y tecnológicos y el proceso de crédito está de acuerdo a las mejores prácticas, es muy posible que el BD sea solvente financieramente y cumpla con su programa de otorgamiento de crédito, lo que incrementará el acceso al financiamiento por parte de las empresas y se logrará un impacto en el desarrollo; en forma contraria, si no se cuenta con los recursos humanos necesarios, el proceso de crédito no se aplicará correctamente, se podrá incrementar la cartera vencida, poniendo en riesgo la solvencia financiera del BD, no se logrará el acceso al financiamiento y no habrá impacto en el desarrollo.

La evaluación del desempeño de la BD debe medir los avances en la gestión de cada uno de los elementos de la cadena de resultados. Estos avances los evaluaremos a través de indicadores de desempeño.

Un indicador de desempeño en el contexto de una evaluación de impacto es de acuerdo a la OCDE, “una variable que permite la verificación de los cambios en la intervención del desarrollo o presenta los resultados en relación a lo que ha sido planeado”. Los indicadores deben facilitar la medición del desempeño de cada una

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

de las etapas de la cadena de resultados, ello permitirá de acuerdo a Armijo¹⁷ “identificar cuellos de botella, tiempos de espera y demoras”.

En forma sintética los indicadores de desempeño deben ser CREAM.

Claros: Precisos y no ambiguos

Relevantes: Apropriados para lo que se desea medir

Económicos: Disponibles a un costo razonable

Adecuados: Con la suficiente información para evaluar el desempeño

Monitoreables: Que soporten una validación independiente.

Considerando la cadena de resultados, se proponen indicadores para cada uno de sus componentes, es decir, indicadores de insumos, procesos, productos, resultados e impacto. Desde el punto de vista del tipo de medición, los tres primeros son de gestión, ya que son de corto plazo y están vinculados a la administración cotidiana, mientras que los de resultados e impacto son estratégicos ya que son de largo plazo y permiten enfrentar problemas complejos, cuya solución cambia la realidad. Las dimensiones de los indicadores son: eficiencia, economía, calidad y eficacia.

Eficiencia: Cuál es la productividad de los recursos utilizados.

Mide una relación entre dos magnitudes físicas: la producción

¹⁷ Armijo, Marianela. *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Comisión Económica para América Latina. Cepal. 2011

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. Mide la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los recursos y los insumos utilizados.

Economía. Qué tan bien son administrados los recursos por el BD para alcanzar sus objetivos.

Calidad: Qué tan oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados. Mide los atributos, propiedades y características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa.

Eficacia: Cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos, en qué medida el banco de desarrollo está cumpliendo con sus objetivos estratégicos. Las medidas de eficacia pueden considerar: acceso, focalización, capacidad de cubrir la demanda real y el resultado final. El acceso se refiere al grado en que el BD es capaz de satisfacer la demanda total que de sus servicios existe. La focalización el nivel de precisión con que los productos de la BD están llegando a la población objetivo. La capacidad para cubrir la demanda real, que parte de la demanda real que enfrenta el BD se satisface en condiciones de tiempo y calidad. El resultado final se refiere a medir la contribución integral del BD.

Considerando todo lo anterior, las dimensiones del desempeño para cada uno de los indicadores de la cadena de resultados del BD son:

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad
Insumos		●	●	
Procesos				●
Productos	●	●		
Resultados	●			
Impacto	●			

A continuación, se presentan los indicadores clave de desempeño que se proponen como entrada del modelo, cabe destacar que los indicadores de insumos, procesos y productos son aplicables para cualquiera de los BD mexicanos; sin embargo, los indicadores de resultados y de impacto deben de atender al mandato particular que tiene cada BD, por lo que estos indicadores, se presentan, en forma ilustrativa, suponiendo un BD dedicado a apoyar a las Pymes.

Para entender mejor estos indicadores, vale la pena destacar que el apoyo a las Pymes de la BD mexicana es desde el segundo piso, con los productos de crédito y garantías, en este último producto el apoyo de la BD es en dos sentidos, tanto por el porcentaje que el BD garantiza como por el financiamiento inducido que en la banca comercial genera esta garantía.

Indicadores de insumos (gestión). Cuantifican la eficiencia en la utilización de los recursos físicos, humanos y tecnológicos para la prestación de los productos por parte de la BD, son los gastos en que el BD incurre día a día para que ejecute sus operaciones. El

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

esfuerzo debe dirigirse a controlar estos gastos, ya que en la medida que estos gastos estén bajo control, más fácil es alcanzar la sustentabilidad financiera del banco. Con una visión de largo plazo los indicadores de eficiencia en el gasto, señalan las posibilidades de expansión del banco, en la medida que los ingresos se incrementen y el gasto operativo no crezca. Adicionalmente, se incluye un indicador de economía, los BD como entidades públicas deben de mantener criterios de austeridad en el gasto. Los tres indicadores, en conjunto, ofrecen una visión clara del manejo del gasto operativo en el BD, desde el punto de vista de eficiencia y economía.

Indicador	Fórmula
<p style="text-align: center;">Eficiencia Operativa 1</p> <p>Señala la relación que existe entre los gastos operativos y el activo total. Muestra qué tanto se están aprovechando los activos de manera eficiente.</p>	Gasto operativo / Activo total
<p style="text-align: center;">Eficiencia Operativa 2</p> <p>Igual que la eficiencia operativa 1, pero ahora se miden los gastos operativos con relación a los ingresos totales de operación.</p>	Gasto operativo / Ingresos totales de operación
<p style="text-align: center;">Economía en el Gasto</p> <p>Señala el crecimiento anual en términos reales del gasto operativo del BD.</p>	Gasto operativo real t / gasto operativo t-1

Indicadores de proceso (gestión). Son las actividades vinculadas con la forma en que el trabajo es realizado para ofrecer un producto o prestar un servicio del BD. Todos los servicios y/o productos de la BD se otorgan bajo procesos claramente definidos y buscan responder en forma rápida y directa a las necesidades de los

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

grupos de interés, por lo que su seguimiento es fundamental. En la medida que el BD cuente con procesos claramente establecidos y apegados a la norma, su operación será correcta. El gobierno corporativo se materializa a través de un sistema de control interno, lo que permite el monitoreo de los procesos del BD. En la medida que los procesos del BD se encuentren certificados se asegura una operación con calidad.

Indicador	Fórmula
<p style="text-align: center;">Porcentaje de procesos certificados</p> <p>Este indicador muestra la proporción de procesos que han sido certificados dentro de todos los que se realizaron. Es por lo tanto, un indicador sobre la calidad.</p>	$\text{Procesos certificados} / \text{Total de procesos}$
<p style="text-align: center;">Consejo Directivo</p> <p>Muestra la cantidad total de sesiones del Consejo llevadas a cabo con respecto a la cantidad de sesiones reglamentadas.</p>	$\text{Sesiones de consejo llevadas a cabo en el año} / \text{Sesiones de consejo en año por norma}$
<p style="text-align: center;">Consejeros independientes</p> <p>Indica la proporción de Consejeros Independientes del total de consejeros.</p>	$\text{Consejeros independientes} / \text{Total de consejeros}$
<p style="text-align: center;">Comité de Auditoría</p> <p>Muestra la cantidad total de sesiones del Comité de Auditoría llevadas a cabo con respecto a la cantidad de sesiones reglamentadas.</p>	$\text{Sesiones del comité de auditoría} / \text{Sesiones de comité de auditoría por norma}$

Indicadores de producto (gestión). Muestran los bienes y servicios de manera cuantitativa provistos por el BD así como su sustentabilidad financiera. Mide el cumplimiento en la colocación de los productos de la BD, principalmente a través del otorgamiento de crédito y empresas apoyadas. Adicionalmente, estos indicadores incluyen los que miden la sustentabilidad financiera del banco, la cual es una condición necesaria para el otorgamiento de crédito. Dentro de los indicadores de sustentabilidad se incluyen los más

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

importantes de la operación bancaria, el coeficiente de capitalización (ICAP), el índice de morosidad (IMOR) y la cobertura de reservas (ICOR). Es importante enfatizar que lo que interesa medir es la sustentabilidad financiera y no la rentabilidad “*per se*” del BD.

El capital en los bancos tiene varias funciones, una de ellas es cubrir al banco ante pérdidas inesperadas, las perdidas esperadas los bancos las cubren a través de las reservas. Así, en la medida que el capital de las banco crezca más posibilidades tiene de asumir riesgos para cumplir su mandato de impacto en el desarrollo.

En este sentido vale la pena comentar que los indicadores tradicionales de medición del desempeño financiero de un banco como el rendimiento sobre el capital (*ROE, return on equity*) o rendimiento sobre los activos (*ROA, return on assets*) sólo son medidas de rentabilidad, por lo que no son tan útiles en el caso de la BD, lo hay que buscar es que el capital de los BD crezca para apoyar su solvencia financiera y no para exclusivamente darle una rentabilidad a los accionistas.

El indicador que refleja con mayor precisión la solvencia financiera de un banco es el índice de capitalización. En México, la normatividad del índice de capitalización para la BD está determinada conforme a las reglas establecidas por el Comité de

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Basilea del Banco Internacional de Pagos¹⁸, de acuerdo a la cual el ICAP representa la capacidad del capital neto de absorber pérdidas potenciales de riesgos de crédito, mercado y operativo. Las operaciones bancarias tienen implícito un riesgo, en las operaciones de crédito el riesgo es de contraparte, en las de mercado el riesgo surge por el tipo de instrumento y finalmente el riesgo operativo está implícito en toda la operación bancaria.

$$ICAP = \frac{\textit{Capital Neto}}{\textit{APR Crédito} + \textit{APR Mercado} + \textit{APR Operativo}}$$

APR son los activos ponderados por riesgo.

El ICAP se puede interpretar como la suficiencia de capital del banco o bien la exposición que mantiene.

Adicionalmente, dentro de los indicadores de producto se incluye el índice de dependencia de subsidios (IDS), el cual permite dar seguimiento a la solvencia financiera del banco a través de la dependencia que tiene de subsidios del gobierno federal. Como hemos planteado, los BD deben de ser sustentables financieramente para estar en condiciones de asumir los riesgos implícitos de su mandato, el objetivo es que el BD no dependa de los subsidios del gobierno federal, en la medida que sea

¹⁸ El Comité de Basilea está establecido dentro del BIS (Bank for International Settlements) y se encarga de establecer metodologías para la supervisión y regulación bancaria, una de ellas es la relativa a la solvencia de los bancos, la cual miden mediante el indicador de capitalización.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

sustentable financieramente no dependerá de subsidios. En el caso de la BD algunos autores como Yaron¹⁹ et al señalan que este es un mejor indicador que el ROE o el ROA.

El IDS representa el incremento que se tiene que dar en el rendimiento anual del saldo de la cartera de crédito si se desea alcanzar total independencia de los subsidios del gobierno, es decir que incremento se requiere en la tasa activa de la cartera de crédito para eliminar el subsidio. Un índice de cero refleja que el banco ha alcanzado la sustentabilidad financiera y un índice de 100 refleja que la tasa activa tiene que incrementarse al doble para no depender de los subsidios.

$$IDS = \frac{S}{CC * i}$$

Donde:

S = Subsidios recibidos;

CC = Saldo promedio anual de la cartera de crédito;

i = Tasa activa de la cartera de crédito.

$$A \text{ su vez, } S = A (m - c) + [(C * m) - U] + OS$$

¹⁹ Yaron, J.; Francisco, M.; Mascaró, Y.; Mendoza, Juna Carlos. *Measuring the Performance and Achievement of Social Objectives of Development Finance Institutions*. The World Bank. (2008)

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Donde :

A = Saldo promedio de los fondos recibidos por debajo de la tasa de mercado;

m = Costo de oportunidad social, tasa de interés de mercado;

c = Costo de fondeo del BD por debajo de mercado;

C = Saldo promedio del capital;

U = Utilidad antes de impuestos;

OS = Otros subsidios recibidos por el BD.

Indicador	Fórmula
<p style="text-align: center;">Otorgamiento de crédito al sector objetivo</p> <p>Cumplimiento de la meta programada de otorgamiento de crédito del BD.</p>	Otorgamiento de crédito realizado/ Otorgamiento de crédito programado
<p style="text-align: center;">Empresas apoyadas</p> <p>Cumplimiento de la meta programada de empresas apoyadas del BD.</p>	Empresas apoyadas realizado/ Programa de empresas apoyadas
<p style="text-align: center;">Índice de capitalización (ICAP)</p> <p>Éste es uno de los principales indicadores para evaluar un banco, pues representa la fortaleza financiera del mismo. Muestra la solvencia del banco y con ello su capacidad de hacer frente a pérdidas con base en el riesgo de sus activos.</p>	Capital neto / Activos ponderados por riesgo
<p style="text-align: center;">Morosidad (IMOR)</p> <p>Este índice habla sobre la calidad de la cartera de crédito pues indica el porcentaje de cartera vencida, conformada por los créditos que se han dejado de pagar conforme el acuerdo general, de todos los créditos otorgados.</p>	Cartera vencida / Cartera total
<p style="text-align: center;">Cobertura de reservas (ICOR)</p> <p>El ICOR es un índice que muestra qué tan protegido está el banco en reservas con respecto a su cartera vencida.</p>	Reservas / Cartera Vencida
<p style="text-align: center;">Índice de dependencia de subsidios</p> <p>Arroja el rendimiento anual que tendría que tener la cartera de crédito para alcanzar total independencia de los subsidios. Considera como subsidios los recursos que el BD capta por debajo de las tasas de mercado, las aportaciones que el gobierno hace al capital y otro tipo de subsidios como coberturas de gasto corriente y contragarantías.</p>	Subsidios totales / Rendimiento de la cartera de crédito

Indicadores de resultados (estratégicos). Representan un cambio en el comportamiento de los beneficiarios una vez recibidos los bienes

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

o servicios, miden la adicionalidad financiera, la cual se logra permitiendo acceso al financiamiento, a través de una reducción de las tasas de interés o como una ampliación del plazo del crédito y de su duración. Se medirá a través del saldo total de la cartera de crédito a la Pymes²⁰ como proporción del PIB, en la medida que este porcentaje crezca se incrementará el acceso de las Pymes a los recursos de la BD

Indicador	Fórmula
Acceso. Participación en el PIB del saldo total de los apoyos del BD	Saldo cartera de crédito al sector privado BD + Saldo de garantías BD + Saldo inducido por garantía / Total PIB
Reducción en la tasa de interés	Tasa de interés financiamiento BD - tasa de interés financiamiento banca comercial
Incremento en el plazo del crédito	Plazo financiamiento BD – plazo financiamiento banca comercial
Incremento en la duración	Duración financiamiento BD – duración financiamiento banca comercial

Indicadores de impacto (estratégicos). Los indicadores de impacto “miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios”²¹. En términos de la banca de desarrollo, miden la adicionalidad económica, es decir, los impactos en la actividad económica, por ejemplo, el incremento en la productividad de las empresas, el impacto en el PIB o el incremento en el empleo.

²⁰ Como señalamos anteriormente, de forma ilustrativa, el diseño de estos indicadores lo llevaremos a cabo considerando que el mandato del BD es de apoyo a las Pymes.

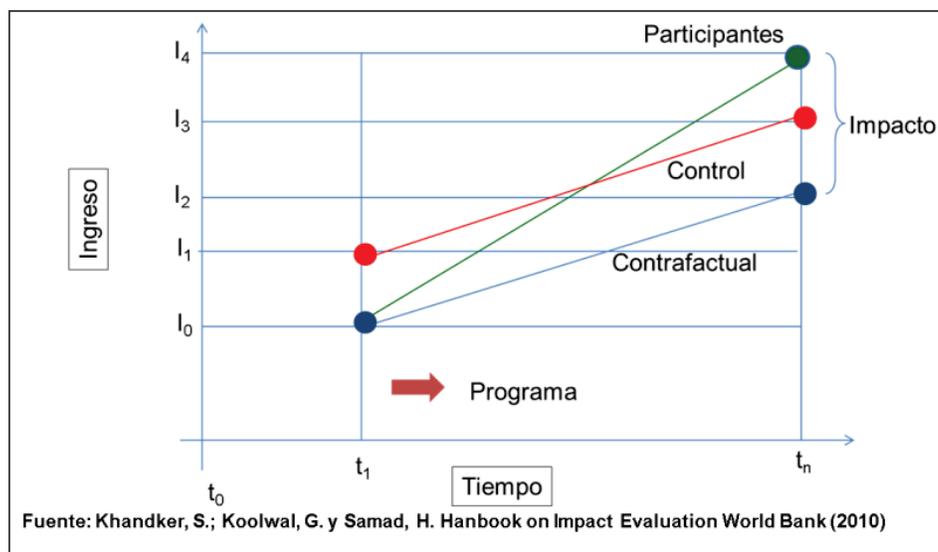
²¹ Bonnefoy, Juna Cristobal y Armijo Marianela. *Indicadores de desempeño en el Sector Público*. CEPAL. (2005)

Como señalamos anteriormente, la dimensión de estos indicadores es de eficacia y sus medidas son: precisión, capacidad para cubrir la demanda actual y resultado final.

La construcción de los indicadores de precisión y capacidad para cubrir la demanda actual es relativamente fácil ya que no requieren de un contrafactual²²; sin embargo, los de impacto final sí lo requieren.

El cálculo de los indicadores de impacto final que requieren de un contrafactual es relativamente complejo, ya que enfrenta el problema de que no es posible medir a una empresa en un mismo momento con dos situaciones diferentes, el impacto en el caso de la BD, es la diferencia entre los resultados de una misma empresa cuando recibe los recursos de la BD y cuando no los recibe; una empresa, en un momento puede recibir los recursos, por lo que en ese mismo momento no puede recibir recursos, no puede tener en el mismo momento dos resultados diferentes, es imposible. Este es el problema del contrafactual.

²² Un contrafactual de acuerdo a Gertler et al. es lo que habría pasado si un participante no hubiera participado en el programa, es decir, lo que habría sido el resultado Y, en ausencia del programa P.



Si se supone que una empresa recibe los recursos en un cierto momento, que hubiera pasado si la empresa, en ese mismo momento, no recibe los recursos. Si Y es el resultado y R son los recursos que la BD otorga a la empresa, el impacto α será la

diferencia entre el resultado R cuando la empresa recibe los recursos $R=1$ y el resultado cuando la empresa no recibe los recursos es decir $R=0$:

$$\alpha = (Y | R = 1) - (Y | R = 0)$$

En las evaluaciones de impacto es relativamente fácil obtener el resultado R cuando el banco de desarrollo otorga recursos, es decir, $(Y | R = 1)$, lo que no se puede obtener es cuando $(Y | R = 0)$, ya que no se puede observar a empresas que al mismo tiempo reciban

y no reciban recursos, de ahí la necesidad de estimar un contrafactual.

Los métodos para llevar a cabo la estimación del contrafactual en el caso de la BD, de acuerdo a Maffioli y Rodríguez²³, los podemos dividir en experimentales y cuasi experimentales.

Los experimentales, que según estos autores constituyen actualmente la norma de oro, se basan en métodos de selección aleatoria para la determinación de los participantes y de los no participantes.

Los cuasi experimentales, intentan corregir un posible sesgo de selección producto que no existe una asignación aleatoria para la selección de los participantes y de los no participantes. Este sesgo tiene dos fuentes una primera que ocurre cuando los administradores del BD seleccionan a los participantes con criterios específicos, la segunda fuente surge cuando las propias empresas deciden participar o no, dependiendo de un análisis costo beneficio.

Para resolver el problema del sesgo de selección, se han desarrollado metodologías que tienen como objetivo controlar los factores que lo generan, dentro de estos esquemas, se encuentran

métodos de regresión, el *propensity score matching*, el método de diferencia en diferencias, el de las variables instrumentales y el diseño de regresión discontinua.

Como lo señalamos anteriormente estos son los indicadores más importantes, son la última razón de ser de la BD, lo que tratan de medir es la adicionalidad económica. Se proponen 4 indicadores de impacto, el primero es de precisión, el total de los apoyos del BD a las Pymes²⁴ como proporción del crédito bancario total; significa que el BD está atendiendo a las Pymes y estas tienen oportunidad de más recursos. El siguiente indicador es de cobertura, las empresas demandan financiamiento, la banca de desarrollo sólo representa alrededor del 1% de las fuentes de fondeo de las empresas. Finalmente, dos indicadores de impacto final, el incremento tanto en el empleo como en la productividad, como señalamos estos indicadores requieren del cálculo de un contrafactual. En el caso del empleo consideraremos tanto el nuevo empleo generado como el empleo conservado; en el caso de la productividad, la mediremos como el producto generado por cada trabajador.

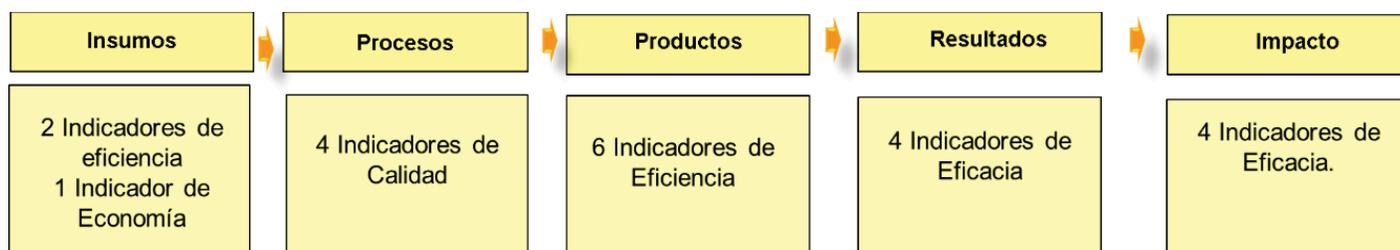
²³ Maffioli, A. y Rodríguez, C. *La eficiencia de los bancos públicos de desarrollo: el diseño de buenas evaluaciones de impacto*. Bancos Públicos de Desarrollo. Hacia un nuevo paradigma? BID (2013)

²⁴ Como señalamos anteriormente, de forma ilustrativa, el diseño de estos indicadores lo llevaremos a cabo considerando que el mandato del BD es de apoyo a las Pymes.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Indicador	Fórmula
Precisión. Participación de las los apoyos del BD a las Pymes en el otorgamiento total bancario	$\frac{\text{Saldo cartera de crédito Pymes} + \text{Saldo de garantías Pymes} + \text{Crédito inducido garantía}}{\text{Saldo total cartera de crédito bancario al sector privado}}$
Capacidad para cubrir la demanda real. Incremento en la participación del financiamiento de la BD a Pymes	$\frac{\text{Financiamiento de la BD que reciben Pymes}}{\text{Fuentes financiamiento total Pymes}}$
Resultado Final 1. Productividad. Incremento en la productividad de las Pymes apoyadas.	$\frac{\text{Productividad Pymes } t - \text{Productividad Pymes } t-1}{\text{Productividad Pymes } t-1}$
Resultado Final 2. Empleo. Incremento en el empleo de las Pymes apoyadas	$\frac{\text{Empleo Pymes } t - \text{Empleo Pymes } t-1}{\text{Empleo Pymes } t-1}$

Considerando todo lo anterior, desde el punto de vista de la cadena de resultados, resultan 21 indicadores clave de desempeño (KPI) de la BD,



Cuadro de Mando Integral de la BD

Con todo el “andamiaje” que hemos elaborado, el siguiente paso es la construcción del Cuadro de Mando Integral (*Balance Score Card*). En una empresa el cuadro de mando integral pretende balancear las

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

diversas perspectivas de la empresa, no sólo la perspectiva financiera, sino también la perspectiva del cliente, de procesos y de recursos humanos. En el caso de la BD, el reto es contar con un instrumento que equilibre no sólo la gestión bancaria y su perspectiva financiera sino que también considere el impacto en el desarrollo.

El Cuadro de Mando Integral de la BD permite contar con una herramienta que con una visión holística, facilita el aterrizaje de la estrategia de los BD en términos de impacto en el desarrollo.

En el marco de la gestión por resultados, bajo el principio causa-efecto, el Cuadro de Mando Integral de la BD presenta los indicadores clave del desempeño definidos de acuerdo a la cadena de resultados, donde insumos, procesos y productos son la causa y corresponden al control interno de la organización y los resultados e impacto son la adicionalidad, la respuesta a los grupos de interés, es decir, el efecto.

Para construir dicho Cuadro otorgamos a cada indicador una calificación en puntos entre 0 y 100 de acuerdo a una definición específica de umbrales, la cual considera las mejores prácticas, para exponerlo con claridad se presentan por separado los indicadores de ejecución y los de resultados; a su vez, los de ejecución los dividimos en dos cuadros, el primero correspondiente a los indicadores de insumos y procesos y el segundo correspondiente a los productos.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Los indicadores de ejecución, en la parte correspondiente a insumos y procesos, los umbrales propuestos, los puntos correspondientes y una breve explicación, se presentan a continuación:

Indicador de Ejecución	Umbrales	Puntos	Explicación
Insumos			
Eficiencia operativa 1	$\leq 2\%$	100	La relación egresos a activos totales de la BD en diciembre de 2013 fue de 1.79%, mientras que este indicador para la banca comercial fue de 3.89%. Estos dos porcentajes son los puntos de referencia para la definición de los umbrales. El indicador no es volátil por lo que abrimos 4 intervalos.
	[2.1%,3%]	75	
	[3.1%,3.9%]	50	
	≥ 4	0	
Eficiencia operativa 2	$\leq 50\%$	100	En la banca de desarrollo la relación egresos totales a ingresos es de alrededor del 50%, mientras que en la banca comercial es del 70%. Estos dos porcentajes son los puntos de referencia para la definición de los umbrales.
	[51%,69%]	50	
	$\geq 70\%$	0	
Economía en el Gasto	≤ 0	100	En el manejo del gasto operativo la BD debe ajustarse a criterios de austeridad y disciplina presupuestales, por lo que el incremento en el gasto operativo deberá ser de cero en términos reales.
	[0.1,1]	75	
	[1.1,1.9]	50	
	≥ 2	0	
Procesos			
Calidad 1. Procesos	$\leq 50\%$	0	Para garantizar una excelente calidad en los procesos se pide que por lo menos 90% de ellos estén certificados.
	[51%, 89%]	50	
	≥ 90	100	
Calidad 2. Consejo Directivo	< 4 sesiones	0	Por normatividad, el Consejo Directivo debería tener cuatro sesiones al año
	≥ 4 sesiones	100	
Calidad 3. Consejeros Independientes	$\leq 25\%$	0	Según las mejores prácticas de Gobierno Corporativo, lo ideal es que al menos el 25% de los consejeros sean independientes y que en forma conjunta los patrimoniales y los independientes sean al menos el 60%, se considera que tener más del 60% de consejeros independientes tampoco es sano.
	[26%,60%]	100	
	≥ 61	0	
Calidad 4. Comité auditoría	< 4 sesiones	0	Por regla deben existir cuatro sesiones del Comité de Auditoría anualmente.
	≥ 4 sesiones	100	

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Los indicadores de ejecución en lo correspondiente a productos, con sus respectivos umbrales, puntos y una breve explicación son:

Indicador de Ejecución	Producto		Explicación
	Umbrales	Puntos	
Producto 1. Empresas	≤50%	0	Es importante que cumpla con su programa de apoyo a las empresas en al menos un 75% para alcanzar la máxima calificación..
	[51%,74.%]	50	
	≥75%	100	
Producto 2 Crédito	≤50%	0	Igualmente debe de cumplir con al menos un 75% del programa de otorgamiento de crédito para alcanzar la máxima calificación.
	[51%,74%]	50	
	≥75%	100	
Índice de capitalización	< 10.5%	0	De acuerdo con Basilea III el nivel mínimo requerido del ICAP, es de 10.5% por lo que este nivel es la cota inferior del umbral. A partir del 16%, los puntos otorgados en este rubro comienzan a revertirse ya que si el ICAP superara estos niveles esto sería señal entonces de una sobre-capitalización y de que el banco no está tomando suficientes riesgos para tener un impacto en el desarrollo.
	[10.6%,11%]	25	
	[11.1%,12%]	50	
	[12.1%,14%]	75	
	[14.1%,16%]	100	
	[16.1%,18%]	50	
>18%	0		
Morosidad	≥4%	0	La cota superior que se tomó para el IMOR es de 4%, tomando como referencia que el Índice de Morosidad de la Banca Múltiple ha sido en promedio 3.08% en lo que va de 2014.
	[3.1%,3.9%]	25	
	[2.1%,3%]	50	
	≤2%	100	
Cobertura de reservas	<100	0	Lo ideal es que el ICOR esté por encima del 100% pues esto significa que sus reservas cubren al 100% las pérdidas creadas por la cartera vencida.
	≥100%	100	
Índice Dependencia Subsidios	[0%,20%]	100	Un índice de 0 refleja total independencia del BD de subsidios y uno de 100% significa que es necesario incrementar en el doble la tasa activa del banco para que los subsidios sean eliminados.
	[20.1%,40%]	75	
	[40.1%,60%]	50	
	[60.1%,80%]	25	
	>80%	0	

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Por su parte, los indicadores de resultados, sus umbrales, la puntuación y una breve explicación, es la siguiente:

Indicador de resultados	Umbrales	Puntos	Explicación
Resultados			
Acceso	≤1%	0	A nivel total la banca de desarrollo representa alrededor del 6.5 % del PIB, considerando garantías, crédito inducido y crédito propio.
	[1.1%,1.9%]	50	
	[2%,2.9%]	75	
	≥3%	100	
Adicionalidad Financiera 1. Reducción en tasa	0 puntos base	0	Con el fin de otorgar más créditos y más baratos, una disminución en la tasa de más de 100 puntos base obtiene el mayor número de puntos.
	[1,50] puntos base	50	
	[51,99] puntos base	75	
	≥100 puntos base	100	
Adicionalidad. Financiera 2. Incremento plazo	≤ 1 año	0	La banca de desarrollo debe buscar influir en el crecimiento del país, por lo que el crédito otorgado debe ir dirigido principalmente hacia proyectos productivos a largo plazo. Es por esto que un crédito a más de 3 años recibe el mayor puntaje.
	[1, 2.9] años	50	
	≥3 años	100	
Adicionalidad Financiera 3. Incremento duración	≤1 año	0	Siguiendo con la misma idea respecto al plazo, la duración de los proyectos de BD también debe ser de largo plazo.
	[1,2.9] años	50	
	≥ 3 años	100	
Impacto			
Precisión	[0%,.99%]	0	La BD, considerando garantías, crédito inducido y crédito propio representa alrededor del 17% con relación al total del financiamiento bancario.
	[1%,2.9%]	50	
	[3%,8%]	75	
	≥8%	100	
Capacidad p/cubrir demanda actual	[0%,0.25%]	0	La BD representa 1% de todas las fuentes de financiamiento que reciben las Pymes.
	[0.25%,0.49%]	50	
	≥0.5%	100	
Resultado Final 1. Productividad	<1%	0	Tomando la productividad como el producto generado por trabajador, un aumento de 5% en este rubro, con respecto al periodo anterior, le otorga al banco el mejor puntaje por productividad.
	[1%,2.5%]	50	
	[2.6%,4.9%]	75	
	≥5%	100	
Resultado Final 2. Empleo	≤0	0	Cuando la actividad de un banco de desarrollo ayuda a que se generen y/o mantengan más de 500 empleados de todas las empresas a las cuales apoya, el banco está teniendo un buen impacto en el empleo.
	1,50	25	
	[51,500]	50	
	[501,2000]	75	
	≥ 2001	100	

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Con estos indicadores estamos en condiciones de construir el primer producto del modelo de evaluación del desempeño de la BD, el Cuadro de Mando Integral de la operación del BD. Este tablero permite darle seguimiento a cada uno de los indicadores y evaluar su cumplimiento.

Cuadro de Mando Integral Banco de Desarrollo							
Objetivo	Indicador	Dimensión	2013				
			Meta propuesta	Puntos	Información Real	Puntos	Cumplimiento
Insumos							
Eficiencia Operativa 1	Gestión	Eficiencia					
Eficiencia Operativa 2	Gestión	Eficiencia					
Economía en el Gasto	Gestión	Economía					
Procesos							
Procesos	Gestión	Calidad					
Consejo Directivo	Gestión	Calidad					
Consejeros Independientes	Gestión	Calidad					
Comité Auditoría	Gestión	Calidad					
Producto							
Empresas	Gestión	Eficiencia					
Crédito	Gestión	Eficiencia					
ICAP	Gestión	Eficiencia					
IMOR	Gestión	Eficiencia					
ICOR	Gestión	Eficiencia					
Índice Dependencia Subsidios	Gestión	Eficiencia					
Resultados							
Acceso	Estratégico	Eficacia					
Adicionalidad Financiera 1. Reducción tasa	Estratégico	Eficacia					
Adicionalidad Financiera 2. Incremento plazo	Estratégico	Eficacia					
Adicionalidad Financiera 3. Incremento duración	Estratégico	Eficacia					
Impacto							
Precisión	Estratégico	Eficacia					
Capacidad para cubrir demanda actual	Estratégico	Eficacia					
Resultado Final 1. Productividad	Estratégico	Eficacia					
Resultado Final 2. Empleo	Estratégico	Eficacia					
Total							

Indicador global de desempeño de la banca de desarrollo.

La construcción del indicador global de desempeño permite generar un *ranking* para poder comparar la acción de los BD. El indicador global de desempeño (IGD) se describe a continuación:

$$IGD = W_1IE + W_2IR$$

donde:

IGD = Indicador global de desempeño;

*W*₁ = Ponderador del indicador de ejecución;

IE = Indicador de ejecución;

*W*₂ = Ponderador del indicador de resultados;

IR = Indicador de resultados.

a su vez, $IE = \sum_{i=1}^n w_i ie_i$ e $IR = \sum_{j=1}^n w_j ir_j$

donde:

*w*_i = Ponderador i de los indicadores de ejecución;

*w*_j = Ponderador j de los indicadores de resultados;

*ie*_i = Puntuación del indicador de ejecución i;

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

ir_j = Puntuación del indicador de resultados j.

Como señalamos anteriormente el modelo requiere la determinación “experta” de los ponderadores i y ponderadores j de los indicadores de ejecución y de resultados, respectivamente.

Dentro de los indicadores de ejecución, los de producto consideramos que son los más importantes, ya que evalúan el cumplimiento de programas en términos del otorgamiento de crédito, empresas apoyadas y sustentabilidad financiera del banco, por lo que a estos indicadores les damos un peso del 75 %, a los de procesos un 15% y finalmente a los de insumos un 10%.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

w_i	Indicador	Ponderación
1	Eficiencia Operativa 1	2.5
2	Eficiencia Operativa 2	2.5
3	Economía en el Gasto	5.0
	Insumos	10.0
4	Calidad 1. Procesos	7.5
5	Calidad 2. Consejo Directivo	2.5
6	Calidad 3. Consejeros Independiente	2.5
7	Calidad 4. Comité Auditoría	2.5
	Procesos	15.0
8	Producto 1. Empresas	15.0
9	Producto 2 Crédito	15.0
10	Índice de Capitalización	20.0
11	Morosidad	10.0
12	Cobertura de reservas	5.0
13	Índice Dependencia Subsidios	10.0
	Productos	75.0
	Total	100.0

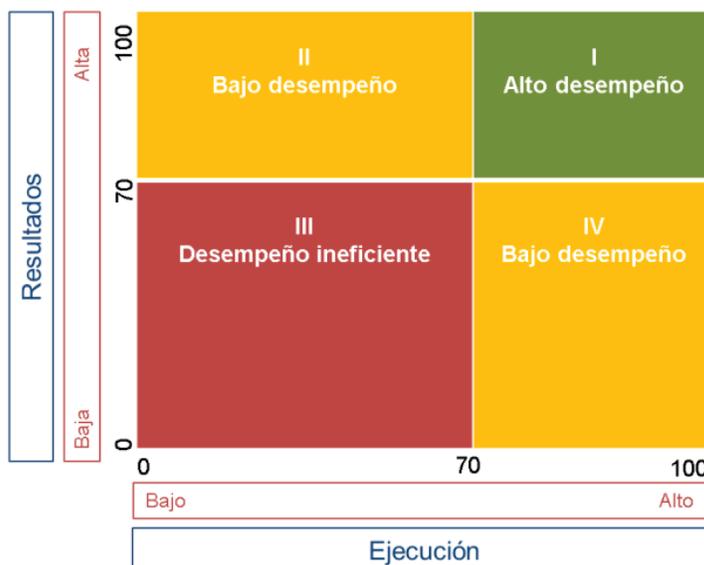
Para el caso de los ponderadores de resultados consideramos que los de resultados pesan un 35% y los de impacto un 65%.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

w_j	Indicador	Ponderación
1	Acceso	15.0
2	Adic. Finan1. Reducción tasa	10.0
3	Adic. Finan1. Ampliación plazo	5.0
4	Adic. Finan1. Ampliación duración	5.0
	Resultados	35.0
5	Precisión	15.0
6	Capacidad p/cubrir demanda actual	15.0
7	Resultado Final 1	20.0
8	Resultado Final 2	15.0
	Impacto	65.0
	Total	100.0

Con toda esta información definida, es posible calcular tanto el Indicador de Ejecución como el Indicador de Resultados, IE e IR , el cual se puede ubicar como un vector (X,Y) , dentro de un “mapa de calor”, donde a través de cuadrantes con distintos colores se ubica el desempeño del BD. El eje de las X es el de ejecución y el eje Y el de resultados.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015



Bajo Desempeño. Cuadrante amarillo (II y IV), uno de los indicadores, el de resultados o el de ejecución, está por debajo de 70. Son BD que o bien alcanzaron los resultados sin haber gestionado bien sus recursos o que pesar de que gestionaron adecuadamente sus recursos, no alcanzaron los resultados programados.

Desempeño Ineficiente. Cuadrante rojo (III), la calificación de resultados y ejecución es menor a 70. Son BD que no administraron adecuadamente sus recursos y tampoco alcanzaron los resultados.

Alto desempeño. Cuadrante verde (I), tanto el indicador de ejecución como el de resultados están por arriba de 70. Son BD que gestionaron bien sus recursos y alcanzaron los resultados planteados.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Finalmente, para obtener el Indicador Global de Desempeño, falta por definir las ponderaciones del indicador de ejecución y del indicador de resultados, inicialmente supondremos que tienen el mismo peso, es decir, $W_1 = .5$ y $W_2 = .5$. Sin embargo, en épocas, por ejemplo,

de recesión, la función contra- cíclica del BD es fundamental para reactivar a la economía, por lo que el indicador de resultados tendrá más peso, es decir, $W_1 = .4$ y $W_2 = .6$.

El indicador global de desempeño resume toda la operación del BD y permite comparar los resultados entre diferentes instituciones. Vale la pena señalar que, por construcción, la calificación máxima para el indicador global de desempeño es de 100

V. Prueba de Concepto

A continuación se realizará una prueba de concepto de la propuesta del Modelo de Evaluación de Desempeño de la BD. Con este propósito se ha creado el Banco de Desarrollo “Crecimiento” que presenta los siguientes indicadores clave de desempeño resultado de su operación 2013:

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Indicador de Desempeño	Desempeño
Insumos	
Eficiencia Operativa 1	1.8%
Eficiencia Operativa 2	45%
Economía en el Gasto	0%
Procesos	
Procesos	80%
Consejo Directivo	4 sesiones
Consejeros Independientes	25%
Comité Auditoría	2 sesiones
Producto	
Empresas	80%
Crédito	80%
ICAP	14.5%
IMOR	2.5%
ICOR	150%
Índice Dependencia Subsidios	10%
Resultados	
Acceso	2.5%
Adicionalidad Financiera 1. Reducción tasa	50 puntos base
Adicionalidad Financiera 2. Incremento plazo	2 años
Adicionalidad Financiera 3. Incremento duración	1.5 años
Impacto	
Precisión	7.5%
Capacidad para cubrir demanda actual	0.4%
Resultado Final 1. Productividad	2.6%
Resultado Final 2. Empleo	1,500

Con esta información se construye el Cuadro de Mando Integral del banco de desarrollo “Crecimiento”

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Cuadro de Mando Integral Banco de Desarrollo "Crecimiento"							
Objetivo	Indicador	Dimensión	2013				
			Meta propuesta	Puntos	Información Real	Puntos	Cumplimiento
Insumos							
Eficiencia Operativa 1	Gestión	Eficiencia	1.9%	100	1.8%	100	Cumplió
Eficiencia Operativa 2	Gestión	Eficiencia	45%	100	45%	100	Cumplió
Economía en el Gasto	Gestión	Economía	0%	100	0%	100	Cumplió
Procesos							
Procesos	Gestión	Calidad	90%	100	80%	50	No Cumplió
Consejo Directivo	Gestión	Calidad	4 sesiones	100	4 sesiones	100	Cumplió
Consejeros Independientes	Gestión	Calidad	25%	100	25%	100	Cumplió
Comité Auditoría	Gestión	Calidad	4 sesiones	100	2 sesiones	0	No Cumplió
Producto							
Empresas	Gestión	Eficiencia	80%	100	80%	100	Cumplió
Crédito	Gestión	Eficiencia	80%	100	80%	100	Cumplió
ICAP	Gestión	Eficiencia	14.5%	100	14.5%	100	Cumplió
IMOR	Gestión	Eficiencia	1.9%	100	2.5%	50	No Cumplió
ICOR	Gestión	Eficiencia	150%	100	150%	100	Cumplió
Índice Dependencia Subsidios	Gestión	Eficiencia	10%	100	10%	100	Cumplió
Resultados							
Acceso	Estratégico	Eficacia	3.0%	100	2.5%	75	No Cumplió
Adicionalidad Financiera 1. Reducción tasa	Estratégico	Eficacia	50 puntos base	75	50 puntos base	75	Cumplió
Adicionalidad Financiera 2. Incremento Plazo	Estratégico	Eficacia	3 años	100	2 años	50	No Cumplió
Adicionalidad Financiera 3. Incremento Duración	Estratégico	Eficacia	3 años	100	1.5años	50	No Cumplió
Impacto							
Precisión	Estratégico	Eficacia	8%	100	7.5%	75	No Cumplió
Capacidad para cubrir demanda actual	Estratégico	Eficacia	0.6%	100	0.4%	50	No Cumplió
Resultado Final 1. Productividad	Estratégico	Eficacia	2.6%	75	2.6%	75	No Cumplió
Resultado Final 2. Empleo	Estratégico	Eficacia	3,000	100	1,500	75	No Cumplió

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

En la prueba de concepto lo que se pretende probar es exclusivamente la operatividad del modelo y no analizar el comportamiento del banco.

En términos generales en lo que se refiere a los indicadores de ejecución, “Crecimiento” tiene un adecuado control de los gastos operativos, cuenta con gobierno corporativo, la casi totalidad de sus procesos están certificados, el cumplimiento de sus metas de otorgamiento y de empresas apoyadas es bueno pero no es total, es sustentable financieramente pero tiene que cuidar el crecimiento de su cartera vencida y prácticamente no recibe subsidios del gobierno, por lo que es posible concluir que el banco tiene un adecuado manejo de sus insumos, que existen áreas de oportunidad en procesos y en el cumplimiento de sus metas de producto y su sustentabilidad financiera que le permiten asumir riesgos en su labor de BD. Aplicando los ponderadores que definimos anteriormente, el indicador de ejecución para el banco de desarrollo “Crecimiento” es de 88.75.

Indicador	Ponderación	Puntos	Total
Eficiencia operativa 1	2.5	100	2.50
Eficiencia operativa 2	2.5	100	2.50
Economía en el gasto	5.0	100	5.00
Calidad 1. Procesos	7.5	50	3.75
Calidad 2. Consejo Direc	2.5	100	2.50
Calidad 3. Consejeros Ind	2.5	100	2.50
Calidad 4. Comité audito	2.5	0	0
Producto 1. Empresas	15.0	100	15.00
Producto 2 Crédito	15.0	100	15.00
Índice de capitalización	20.0	100	20.00
Morosidad	10.0	50	5.00
Cobertura de reservas	5.0	100	5.00
Índice Dpen Subsidios	10.0	100	10.0
Total	100.0		88.75

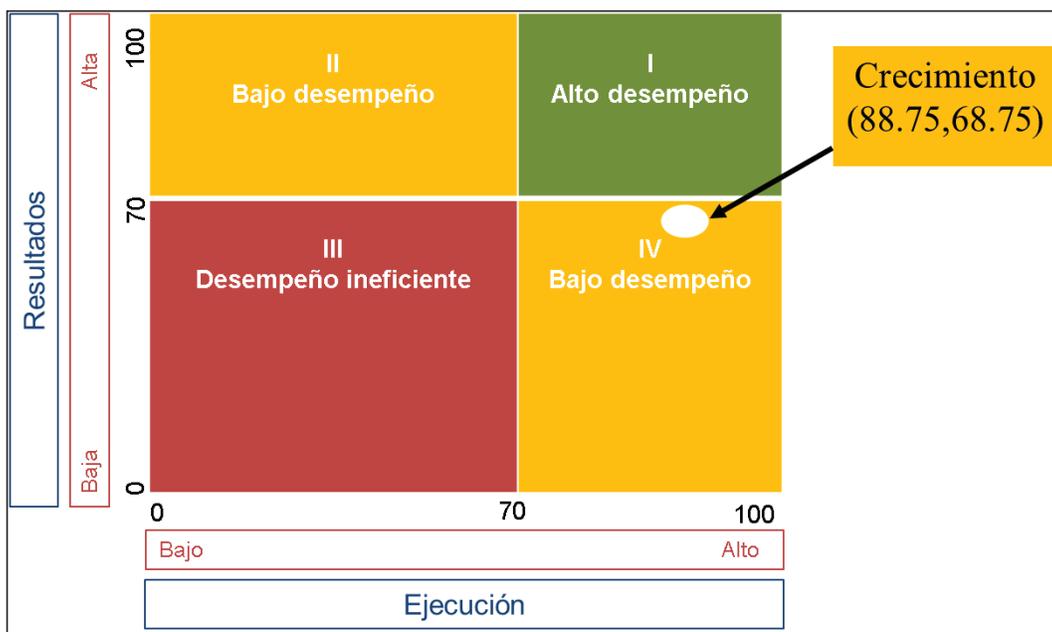
PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

En lo que se refiere al indicador de resultados, el BD “Crecimiento” no cumple con su meta de acceso al financiamiento y proporciona parcialmente cierta adicionalidad financiera, en términos de impacto no incrementó la proporción del financiamiento a Pymes, no es una mayor fuente de financiamiento para las Pymes y sus financiamientos permitieron un crecimiento moderado tanto de la productividad de las empresas como de los empleos generados y conservados. Aplicando los ponderadores obtenemos que el indicador de resultados para el banco de desarrollo “Crecimiento” asciende a un pobre 68.75.

Indicador	Ponderación	Puntos	Total
Acceso	15	75	11.25
Adicionalidad. Financiera1. Reducción tasa	10	75	7.50
Adicionalidad. Financiera2. Incremento duración	5	50	2.50
Adicionalidad. Financiera3. Incremento plazo	5	50	2.50
Precisión	15	75	11.25
Capacidad para cubrir demanda actual	15	50	7.50
Resultado Final 1. Productividad	20	75	15.00
Resultado Final 2. Empleo	15	75	11.25
Total	100		68.75

Con un Indicador de Ejecución (*IE*) de 88.75 y un Indicador de Resultados (*IR*) de 68.75, el banco de desarrollo “Crecimiento” se ubicaría en el cuadrante de bajo desempeño.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015



El banco de desarrollo “Crecimiento” tiene una ejecución adecuada, los indicadores de insumos, procesos y productos, es decir las causas están manejadas correctamente, existen áreas de oportunidad en el cumplimiento de metas y en el manejo de la cartera vencida; sin embargo, los resultados son muy pobres, prácticamente no está generando ni adicionalidad financiera ni económica, no está cumpliendo con su mandato, a pesar de que ejecuta bien, “Crecimiento” podría tomar mayores riesgos para cumplir con su mandato.

El Indicador Global del Desempeño, con los ponderadores inicialmente definidos, arroja una calificación muy baja, ya que, como comentamos anteriormente, “Crecimiento” no tiene impacto en el desarrollo:

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

$$IGD= 0.5(88.75) + 0.5(68.75) = 78.75$$

Si la economía se encuentra en una fase de recesión, habría que promover el apoyo contra-cíclico de la BD, los ponderadores cambiarían por lo que $W_1 = .4$ y $W_2 = .6$, en este caso el

Indicador Global de Desempeño es de:

$$IGD= 0.4(88.75) + 0.6(68.75) = 76.75$$

Cuando la economía está en recesión, es decir cuando el ponderador de impacto en el desarrollo tiene más peso, el *IGD* de “Crecimiento” se deteriora, ya que a pesar de su alta capacidad de ejecución (88.75), el impacto en el desarrollo, que es ponderador de mayor peso, es muy pobre, lo cual enfatiza en la necesidad de tomar mayores riesgos, buscando mayor precisión en los apoyos, para poder alcanzar impacto en el desarrollo.

Si el entorno económico es favorable y no existe la necesidad de un apoyo contra-cíclico de la BD, los ponderadores podrían ser $W_1 = .7$ y $W_2 = .3$, lo que arroja un indicador global de desempeño de:

$$IGD= 0.7(88.75) + 0.3(68.75) = 82.75$$

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

En este caso, claramente el IGD es mayor, ya que refleja el hecho de que el ponderador de ejecución que pesa más (.7) es en donde el BD es fuerte, la ejecución (88.75), por lo que ya no habría necesidad de fortalecer al BD “Crecimiento”, pero sí buscar el cumplimiento total de sus metas de crédito y de empresas, asumiendo mayores riesgos.

Escenario	W_1	W_2	IGD
Contra-cíclico	.4	.6	76.75
Operación Cotidiana	.5	.5	78.75
Necesidad de Fortalecimiento	.7	.3	82.75

VI. Conclusiones.

1. La Reforma Financiera, parte del supuesto de que es indispensable evolucionar en la acción de la banca de desarrollo, para transformarla en un verdadero instrumento de impacto en el desarrollo.
2. La Reforma Financiera abre una nueva época en la acción de la banca de desarrollo.
3. La existencia de los bancos de desarrollo está plenamente justificada por la presencia de fallas en los mercados financieros.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

4. Si bien se justifica la existencia de la banca de desarrollo desde el punto de vista teórico, es necesario fundamentar su existencia en función de su desempeño, es decir, lograr un equilibrio entre su impacto en el desarrollo y su gestión bancaria.
5. La Reforma Financiera considera la necesidad de evaluar a la banca de desarrollo con métricas especiales acordes a su propia naturaleza.
6. El modelo propuesto atiende esta necesidad y resuelve el desafío lograr el equilibrio en la evaluación del impacto en el desarrollo económico y una operación eficiente desde el punto de vista de la gestión bancaria.
7. El modelo es atractivo porque logra combinar instrumentos probados en la gestión tanto de las instituciones públicas como de las privadas, es decir, mezcla técnicas para evaluar las instituciones públicas con indicadores tradicionales de evaluación de la operación de un banco.
8. El modelo es de muy fácil aplicación y los productos que arroja, los Indicadores Clave de Desempeño, el Cuadro de Mando Integral y el Indicador Global de Desempeño, son de utilidad inmediata en la gestión de la BD.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

9. Si bien, en términos generales, el modelo es de fácil aplicación, la obtención de los indicadores de impacto representa un reto, resultado de la dificultad en la obtención de los contrafactuales.

10. El modelo es congruente con la Reforma Financiera, es un modelo especial y responde a la propia naturaleza de la BD, por lo que a pesar de que el Coneval lleva a cabo evaluaciones de las instituciones públicas, se sugiere la conformación de una unidad especializada en la SHCP de evaluación de la BD.

11. En el marco de la Reforma Financiera la aplicación de este modelo sería de extrema utilidad para evaluar con precisión, objetividad y transparencia la acción de la BD mexicana.

Bibliografía

1. Armijo, Marianela. *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Comisión Económica para América Latina CEPAL. 2011
2. Arrow J. Kenneth and C. Lind Robert. *Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions*. The American Economic Review, American Economic Association. 2010
3. Armendariz de Aghion Beatriz. *Development banking*. Journal of Development Economics, (1999)
4. Banco Interamericano de Desarrollo. *Desencadenar el Crédito. Como ampliar y estabilizar la banca*. Washington (2005)
5. Banco Mundial. *Rethinking the Role of the State in Finance*. Global Financial Development Report . (2013)
6. Bednarek Ziemowit and Moszoro. *The Arrow-Lind Theorem Revisited in Turmoil Times*. (2011)
7. Bonnefoy, Juna Cristobal y Armijo Marianela. *Indicadores de desempeño en el Sector Público*. CEPAL. (2005)

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

8. Cihák Martin and Demirgüç-Kunt Ash, April, *Rethinking the State's Role in Finance*, Policy Research Working Paper. The World Bank. (2013)
9. Conference Board of Canada. *Lessons from the Recession and Financial Crisis*.
10. De la Torre Augusto, Gozzi Juan Carlos and L. Schmukler Sergio. *Innovative Experience in Access to Finance: Market Friendly Roles for the Visible Hand?* (2006)
11. De la Torre e Ize, A. *El papel de la Banca de Desarrollo en la Post Crisis. Presentación en la Banca de Desarrollo y el Ambiente Financiero Internacional*, Ciudad de México. (2010).
12. De Luna-Martinez José and Vicente Carlos Leonardo, , *Global Survey of Development Banks*, Policy Research Working Paper. The World Bank. (2012)
13. De Ollóqui Fernando and Palma Arancibia Cristián, *Las Nuevas oportunidades para las instituciones financieras de desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (2012)

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

14. De Olloqui Fernando *¿Hacia Un Nuevo Paradigma? Bancos Públicos de Desarrollo, Instituciones para la gente.* BID (2013)
15. De Silanes López and Shleifer. *Debe participar el gobierno en el sector bancario?.* (2002)
16. Eslava Marcela, Maffioli Alessandro and Meléndez Marcela, January, *Second-tier Government, Banks and Firm, Performance, Micro-Evidence from Colombia.* Inter-American Development Bank. (2012)
17. Eslava Marcela, Maffioli Alessandro and Meléndez Marcela, March, *Second-tier Government Banks and Access to Credit, Micro-Evidence from Colombia.* IDB Working Paper Series. (2012)
18. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. *Technical Note Strategic Issues in Development Bank Reform.* (2006)
19. Francisco Manuela, Mascaró Yira, Mendoza Juan Carlos and Yaron Jacob. *Measuring the Performance and Achievement of Social Objectives of Development Finance Institutions.* Policy Research Working Paper. The World Bank. (2008)

20. Gertler, P., Martinez, S. Premand, P., Rawlings, Laura y Vermeerdch, Cristel. *Impact Evalaution in Practice*. World Bank. (2011).
21. Gudeta Alemu Zerihun, , *Quantifying the development effectiveness of interventions: A methodological approach*. DBSA Development Bank of Southern Africa. (2011)
22. Gutierrez Eva, P. Rudolph Heinz, Homa Theodore, and Blanco Benoit Enrique. *Development Banks, Role and Mechanisms to Increase their Efficiency*, Policy Research Working Paper. The World Bank. (2011)
23. Huidobro, Marco Alberto. *Breve Historia de la Banca de Desarrollo Mexicana*. Análisis Económico. (2012)
24. International Financial Institutions and Development Through the Private Sector . (2011)
25. Jackson, BM. *Strategic Conversation: Rules based lending for DBSA*. Development Bank of South Africa. (2006)
26. Jérôme Nycz, Ratté Sylvie, Kastner Karen, Hughes Susan, Hochfelder Sharon and Kolivakis Leo, May, *Economic Impact Study, BDC´s* . (2009)

27. Khandker, S; Koolwal, G. Y Samad, H. *Handbook on Impact Evaluation*. World Bank. (2010)
28. Levy Yeyati Eduardo, Micco Alejandro y Panizza Ugo, *¿Es conveniente la banca estatal? El papel de los bancos estatales y de desarrollo*. (2004)
29. Lysy J. Frank., *Assessing Development Impact*.(1999).
30. Maffioli, A. y Rodriguez, C. *La eficiencia de los bancos públicos de desarrollo: el diseño e buenas evaluaciones de impacto*. Bancos Públicos de Desarrollo. Hacia un nuevo paradigma?. BID. (2013)
31. Massa Isabella, Augusto, *Impact of multilateral development finance institutions on economic growth*. (2011)
32. Morra, L; Rist, Ray. *The Road to Results*. The World Bank.(2009)
33. Nieder, F. *Las garantías parciales de crédito: prácticas óptimas de diseño y gestión*. Banco Interamericano de Desarrollo. Bancos de Desarrollo Públicos. Hacia un nuevo paradigma?. (2013)

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

34. Nacional Financiera. *La Reforma Financiera Comentada*. 2014
35. Paterson Andrew. *A review of strategic planning practices that may be applied by the South African National Planning Commission*, DBSA Development Bank of Southern Africa. (2009)
36. Petriccioli, G. *Política e instrumentos de orientación selectiva del crédito en México*. Cincuenta años de banca central: ensayos conmemorativos. Banco de México. (1976)
37. Ray, Debraj. *Economía del Desarrollo*. Antoni Bosh Editor. 1998
38. Rudolph P. Heinz, , *State Financial Institutions: Mandates, Governance, and Beyond* The World Bank
39. SHCP. *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*. Gobierno de la República. México.
40. SHCP. *Presentación de la Reforma Financiera*. (2013).
41. SHCP, *Exposición de Motivos del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones que dan origen a la Reforma Financiera*.(2013)

42. SHCP. *Ley de Instituciones de Crédito*. (2013)
43. SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*. (2010)
44. Scott, H. y David, Augusto. *Strengthening the Governance and Performance of State-Owned Financial Institutions*. The World Bank, Financial and Systems Department. (2007)
45. Serre, Julien. *Role of National Development Banks*. United Nations Department of Economics. (2005)
46. Smallridge Diana and De Olloqui Fernando. *A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks*. Inter-American Development Bank. (2011).
47. Stiglitz, J. *The Role of the State in Financial Markets*, Proceedings of the World Bank Annual Conference, Washington. World Bank. (1993)
48. Stiglitz E. Joseph and Weiss Andrew. *Credit Rationing in Markets with Information*. The American Economic Review, American Economic Association (2008)
49. Tadesse Admassu. *A Culture of Evaluation – A Key to Effective Governance & Management of DFIs?*. Seminar on Re-thinking the Role of National Development Banks,

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

Presentation by Head of Corporate Strategy and Planning,
Development Banks of Southern Africa. (2005)

50. Takamasa y Masanori, *Trends in Development Assistance*. (2003).
51. The World Bank, *Technical Note on Strategic Issues in Development Bank Reform*. (2006)
52. Thorne Janine. *A framework for successful development banks*, DBSA Development Bank of Southern Africa. (2011)
53. Werner, M. *La banca de desarrollo 1988-1994: balance y perspectivas*. Comercio Exterior. (1994)
54. Zamarripa, G. y Moreno, J. *Aspectos Económicos de la Reforma Financiera: Análisis y Reflexiones*. Fundef. 2014

Anexo

Modelos internacionales de evaluación del desempeño de la banca de desarrollo

Con el objeto de tener un punto de referencia en la evaluación del desempeño de la BD, analizaremos modelos de diversos BD, para ello utilizaremos como referencia a Massa²⁵, quien llevó a cabo una revisión de diversos esquemas de evaluación.

La Corporación Financiera Internacional (IFC, *International Finance Corporation*) evalúa desde 2007, los resultados de sus operaciones a través de un sistema DOTS (*Development Outcome Tracking System*) donde clasifica los indicadores en 4 categorías: 1) desempeño financiero: ROE, costo del proyecto, ingresos neto; 2) desempeño económico: contribuciones al empleo, impuestos, subsidios; 3) desempeño ambiental y social: consumo de energía y abastecimiento de agua de los proyectos ; y 4) desarrollo del sector privado.

El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD, *European Bank for Reconstruction and Development*) elaboró un conjunto de indicadores para evaluar su desempeño con las siguientes dimensiones: 1) impacto de mercado: contribución de los proyectos

²⁵ Massa Isabella, Augusto. *Impact of multilateral development finance institutions on economic growth*. 2011

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

a la estructura de los mercados, organización de los mercados, políticas para apoyar los mercados, ambiente de negocios; 2) impacto ambiental: desempeño social y ambiental; 3) adicionalidad del banco; 4) solidez financiera; 5) desempeño de las inversiones del banco y 6) administración de los proyectos: *due dilligence*, estructura y monitoreo de los proyectos.

El Banco de Inversión Europeo (EIB, European Investment Bank) estableció a partir de 2005 el DIAF (*Development Impact Assesment Framework*), el cual *evalúa* los proyectos desde 7 dimensiones: 1) desempeño financiero; 2) desempeño económico: creación de empleos, transferencia de tecnología; 3) desempeño social: participación de las comunidades locales en los proyectos; 4) desempeño ambiental: administración ambiental, salud y seguridad); 5) gobierno corporativo: transparencia y rendición de cuentas; 6) contribución a la estrategia de inversiones: valor agregado de las inversiones y 7) contribución a las metas del milenio: proyectos en el sector agua, salud, escuelas.

El Banco Interamericano de Desarrollo (IADB, *Interamerican Development Bank*) desarrollo en 2008 un esquema DEF (*Development Effectiveness Framework*), el cual mide la efectividad de los proyectos del banco en cinco áreas: 1) política social para la igualdad y productividad; 2) infraestructura para la competitividad y

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

bienestar social; 3) crecimiento; 4) competitividad regional e integración global y 5) protección del ambiente.

El banco de desarrollo alemán DEG estableció en el año 2000 un índice el cual está compuesto por las siguientes dimensiones: 1) rentabilidad en el largo plazo; 2) efectos en el desarrollo (Ingresos para el gobierno, contribución al empleo, transferencia de tecnología); 3) papel estratégico (adicionalidad) y 4) rendimiento sobre el capital.

Otro esquema desarrollado por el banco de desarrollo británico CDC considera un marco de evaluación el cual evalúa las siguientes cuatro dimensiones: 1) desempeño financiero: rentabilidad; 2) desempeño económico: contribución al empleo, ingresos por impuestos; 3) desempeño social y ambiental y 4) desarrollo del sector privado: eficiencia de los mercados de capitales, mejorías en el ambiente regulatorio, mejor calidad de bienes, servicios e infraestructura.

Adicionalmente, Smallridge y de Olloqui²⁶ del Banco Interamericano de Desarrollo consideran en su herramienta para diagnosticar la salud de los BD públicos, que un BD saludable debe balancear

²⁶ Smallridge Diana and De Olloqui Fernando., *A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks. Inter-American Development Bank. Institutional Capacity and Finance Sector. January 2011*

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015

adecuamente las necesidades de sus grupos de interés -accionistas (gobierno), clientes, sector privado, intermediarios financieros privados y contribuyentes- con su fin último que es cumplir con sus objetivos de política pública. Esta herramienta agrupa diversas dimensiones en tres áreas de acción: 1) políticas públicas y gobierno corporativo; 2) impacto en el desarrollo y 3) desempeño financiero y operacional.

Analizando todas estas propuestas, observamos que todos los BD considerados reconocen la necesidad de evaluar su desempeño y para ello han desarrollado una metodología basada en indicadores clave de desempeño, esencialmente en tres dimensiones: desempeño financiero, adicionalidad y cumplimiento de objetivos en términos de su mandato; sin embargo, es importante señalar que los indicadores propuestos no son parte de un esquema holístico, que permita evaluar en forma integral el desempeño de los bancos de desarrollo en el marco de una gestión para resultados así mismo tampoco permite la comparación entre los BD sobre una base uniforme.

PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2015



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



REVISTA FINANZAS PÚBLICAS

