

# Enfoques teóricos detrás de la intervención del gobierno en la banca

*(Recibido: marzo/012–aprobado: diciembre/012)*

*Marco Alberto Huidobro Ortega\**

## **Resumen**

El propósito de este trabajo es ofrecer una breve descripción de los enfoque teóricos detrás de la creación y transformación de los bancos de desarrollo en el mundo, es decir, de las instituciones de propiedad mayoritaria o totalmente gubernamental y que canalizan recursos de largo plazo para apoyar el desarrollo. Del resumen de los enfoques teóricos revisados se concluye que el debate teórico sobre la justificación de estas instituciones, y sobre la forma más adecuada para su intervención en el mercado, sigue alimentando una discusión teórica no concluida.

**Palabras clave:** bancos, política pública y regulación, préstamos del gobierno, garantías de crédito.

**Clasificación JEL:** G21, G28 y H81.

\* Subgerente de Análisis de las Instituciones Financieras de Fomento del Banco de México (ahuidobr@banxico.org.mx).

## Introducción

El propósito de este trabajo es brindar una breve descripción sobre los enfoques teóricos detrás de la creación y transformación de los bancos de desarrollo en el mundo, es decir, de las instituciones de propiedad mayoritaria o totalmente gubernamental y que canalizan recursos de largo plazo para apoyar el desarrollo.<sup>1</sup>

El interés teórico sobre el tema no es en absoluto nuevo. Hacia los años 50 y 60 del siglo pasado, diversos economistas, teóricos del desarrollo como Gunnar Myrdal, Arthur Lewis, Albert Hirschman y Alexander Gerschenkron, entre otros, ofrecían justificaciones pioneras para la intervención del gobierno en el sector bancario.<sup>2</sup> No obstante, como señala Beck (2006), el papel del gobierno en la provisión de servicios financieros ha sido controversial y objeto de debates durante las últimas décadas.

El propio Beck (2006) afirma que los debates han mostrado posturas que, en el fondo, defienden diversas visiones teóricas que, en general, se pueden clasificar como: la de *laissez-faire*,<sup>3</sup> la de “fallas de mercado”<sup>4</sup> y la de “fortalecimiento del mercado”. Por su parte, Sapienza (2004) argumenta que el debate del rol del gobierno en la banca se enmarca en tres visiones, la “social” que es básicamente la que Beck (2006) denomina enfoque de fallas de mercado, la “política” y “la de la agencia” (Sapienza, 2004: 358). Levy *et al.* (2007), agregan a la lista anterior el denominado enfoque “macroeconómico”. Torre *et al.* (2007) describen un enfoque reciente al que denominan como “activismo pro mercado” (véase Torre *et al.*, 2007: 4).

En ese sentido, este trabajo presenta y describe en forma resumida los enfoques teóricos que explican la creación y cambios en las instituciones de fomento, asimismo se hacen algunas referencias a la experiencia de los bancos de desarrollo mexicanos. En las conclusiones se resumen los enfoques teóricos revisados y se afirma que el debate teórico sobre la justificación de estas instituciones, y sobre la forma más adecuada para su intervención en el mercado, continúa siendo un debate no concluido.

<sup>1</sup> Levy *et al.* (2004) refieren otras definiciones como: “Instituciones que promueven y financian a empresas del sector privado”; “Intermediarios financieros que ofrecen fondos de largo plazo y servicios relacionados a proyectos de desarrollo económico”; “Instituciones públicas o privadas que tienen como una de sus principales funciones hacer exitosos proyectos industriales de mediano o largo plazo”.

<sup>2</sup> En opinión de Bruck (1998: 39), la “disciplina” de la banca de desarrollo tiene su génesis en las teorías y modelos de los economistas del desarrollo de los años 50. A la lista de estos teóricos se agregan los nombres de Paul Rosentein-Rodan, Raúl Prebisch, Walter Rostow, Evsey Domar, Colin Clark, Hans Singer, Celso Furtado, Jan Tinbergen, Roy Harrod, Hollis Chenery, etcétera.

<sup>3</sup> Es decir, en la tradición de Stiglitz y Weiss (1981).

<sup>4</sup> Es decir, en la tradición de Stiglitz y Weiss (1981).

## 1. El enfoque *laissez-faire*

Conforme a este enfoque, no hay lugar para que el gobierno intervenga en el sector financiero. Las fuerzas del mercado se encargan de ordenar las relaciones entre bancos y depositantes, y bancos y solicitantes de crédito. Los depositantes y otros acreedores de los bancos establecen disciplina de mercado retirando su dinero de una institución que observan como riesgosa, o demandando tasas de interés más altas sobre sus activos. Inclusive, los bancos que fracasan son absorbidos por otros más exitosos o simplemente cierran sus puertas. Por su parte, los bancos monitorean a sus deudores y, en caso de detectar que alguno de ellos no podrá o no querrá pagar su deuda, se le retira el préstamo o se le “reestructura”. Ahí, no hay ningún papel que deba jugar el gobierno. De hecho, este enfoque concibe que el gobierno, al intervenir, puede hacer más daño que bien (Torre *et al.* (2007: 4). Para estos autores, mucho de este enfoque se vio reflejado en el llamado “Consenso de Washington”, que guió la mayoría de los programas de reforma económica en los años 90.<sup>5</sup>

Se ha criticado al enfoque *laissez-faire* por ignorar la presencia de imperfecciones de mercado y por las fallas que conducen al rompimiento de las relaciones entre bancos, deudores y depositantes, en la forma en que teóricamente habrían de evolucionar. Por ejemplo, difícilmente, los depositantes tienen los medios para cubrir los costos de monitorear el comportamiento y solidez financiera del banco donde tienen su cuenta de ahorros. Esto es especialmente cierto para el caso de los pequeños ahorradores. Lo que es más, en una situación de pánico, los bancos sanos podrían no estar en condiciones de evitar que un gran grupo de depositantes mal informados retiren sus fondos de una institución supuestamente en mal estado,<sup>6</sup> lo que podría comprometer la viabilidad de ese banco, y de los demás, generando un riesgo sistémico de quiebra.

Por el lado del crédito también se han mencionado algunas fallas del mercado. Por ejemplo, los bancos no necesariamente invertirán en los sectores con los más altos retornos sociales. Debido a que la banca debe repagar a sus depositantes los recursos con los que otorga préstamos, tienen una tendencia inherente a financiar inversiones relativamente libres de riesgo. Aún peor, bancos con visión de ganancias en el corto plazo, podrían no financiar proyectos que requieran largos periodos de gestación.

<sup>5</sup> Se atribuye el término Consenso de Washington al economista John Williamson, a partir de su trabajo publicado en 1990.

<sup>6</sup> A este fenómeno se le conoce como una *corrida bancaria*.

Cabe notar que Díaz-Alejandro (1985) señala que aun en un sistema puro de *laissez-faire*, se debe contar con alguna intervención del gobierno en la forma de un sistema judicial y policial justo y eficiente, que castigue el fraude, que defienda el cumplimiento de los contratos y que atienda los casos de quiebras (véase Díaz-Alejandro, 1985: 3).

## 2. Enfoque institucional

Sapienza (2004) atribuye el surgimiento de este enfoque a la obra de Atkinson y Stiglitz (1980).<sup>7</sup> Este enfoque se basa en la teoría económica de las instituciones y sugiere que las instituciones son más importantes que otros factores como determinantes del desarrollo económico.<sup>8</sup> En tal sentido, se justifica la creación de empresas del gobierno para atacar fallas en los mercados, siempre que los beneficios sociales superen sus costos. Las empresas públicas y privadas difieren porque las primeras maximizan objetivos sociales, mientras que las segundas sólo maximizan beneficios privados, y en ocasiones estos dos objetivos no coinciden dado el funcionamiento a menudo imperfecto del mercado.

Para los seguidores de este enfoque, la razón para crear instituciones financieras gubernamentales es la existencia de fallas en el mercado de crédito.<sup>9</sup> Así, la justificación para los bancos del gobierno, o para los programas de crédito directo, se basa en que la banca privada no toma en cuenta el rendimiento social que se obtiene con el crédito, o no está dispuesta a financiar proyectos que generan externalidades ya que, por definición, no se las pueden apropiar (Levy *et al.*, 2007: 219). De ahí que el objetivo del banco público sea el financiamiento de proyectos socialmente rentables o de empresas que no tienen otra fuente de fondos.<sup>10</sup> De conformidad con este enfoque, los bancos del gobierno contribuyen al desarrollo económico y mejoran el bienestar general (Sapienza, 2004: 358-360).

Al respecto, es importante reconocer que el cambio de propiedad de la banca del gobierno hacia el sector privado, por sí mismo, no necesariamente habría de mejorar su posible mal desempeño relativo (Boskey, 1959: 54). Para procurar

<sup>7</sup> Se recomienda al lector interesado en este grupo de lecturas la primera y la décima, páginas 3-22 y 294-330, respectivamente. Cabe aclarar que aunque Sapienza se refiere a este enfoque como “Social”, para mantener los conceptos más ampliamente utilizados, aquí se le identifica como Enfoque Institucional.

<sup>8</sup> Véanse North (1990), Rodrik (2002) y Andrews (2005).

<sup>9</sup> En ese sentido, este enfoque también podría denominarse “de eficiencia económica”.

<sup>10</sup> Véase Hanson (2004: 16). Otro argumento a favor de la banca pública es la asignación de crédito a grupos insuficientemente atendidos, tales como los necesitados de crédito de largo plazo para la industria, préstamos para la agricultura, para pequeños negocios, vivienda y para la exportación.

un mejor desempeño también es importante mejorar los factores institucionales en torno a la banca, muchos de los cuales, según Andrews (2005), están adecuadamente capturados en el Acuerdo de Basilea. Además, contar con una estructura de gobernabilidad al interior de los bancos del gobierno puede mitigar estos inconvenientes, si bien seguirán, inevitablemente, más expuestos a las presiones políticas que las instituciones privadas. El aspecto de la gobernabilidad debería gozar de especial atención en virtud de que es previsible que, durante muchos años más, siga permaneciendo la banca pública en muchos países (Andrews, 2005: 18-29).

Una última vertiente que podría encajar en este enfoque, y que también señalan Levy *et al.* (2007), es que, por ejemplo, a la banca privada no le resulta rentable abrir sucursales en zonas aisladas o rurales y que, en casos así, se requiere la intervención del gobierno para ofrecer servicios financieros a la población de esas regiones. Detrás de esta creencia se encuentra el hecho de que estas acciones pueden favorecer el desarrollo financiero, creando externalidades positivas sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza en esas regiones, que no podrán apropiarse totalmente los privados (Levy *et al.*, 2007: 220).

### 3. Fortalecimiento del mercado

En lugar de reemplazar las fallas del mercado con fallas del gobierno, este enfoque defiende la conveniencia de impulsar políticas, que atiendan directamente las fallas del mercado y que procuren reducir las fricciones (costos de transacción). Esta variante del enfoque *laissez-faire* enfatiza la importancia de que el gobierno ofrezca estabilidad macroeconómica, así como la infraestructura que permita el cumplimiento de los contratos y el libre flujo de información útil para la intermediación financiera; se distingue del *laissez-faire* porque reconoce que la solución de las fallas de mercado no se logra espontáneamente, sino que se requiere que el gobierno intervenga para fortalecer al mercado.

De acuerdo a Torre *et al.* (2007), este enfoque imagina un gobierno que trabaja con el mercado, pero no deja que las cosas sean resueltas por el mercado. Sostiene que el gobierno no debe ser el proveedor de los servicios financieros, pero debe garantizar un ambiente de mercado competitivo y contestable.<sup>11</sup> Se basa en la evidencia empírica de que los países que mantienen bajas barreras de entrada al

<sup>11</sup> Tirole (1990: 308-311), define a un mercado como contestable (o al concepto de contesibilidad) a aquel en que se mantiene la posibilidad de que nuevos competidores entren libremente, lo que representa una “amenaza”, que disciplina e induce a las empresas a comportarse de manera competitiva, incluso, cercana a competencia perfecta, aun cuando no haya muchos participantes en el mercado.

mercado financiero, pocas restricciones y mayor participación de bancos extranjeros, son mercados más competitivos, más eficientes y más estables. Permitir y alentar la entrada al mercado de instituciones sólidas y prudentes, sean nacionales o extranjeras, es importante para mantener la competencia y la eficiencia del mercado.

Otro aspecto relevante tiene que ver con la red de protección del sistema financiero que se crea mediante la regulación y la supervisión. En ese sentido, este enfoque defiende la conveniencia de llevar asimismo esa regulación y supervisión a las instituciones financieras no bancarias, especialmente en lo relativo al análisis, medición y control del riesgo.

#### **4. El enfoque de desarrollo**

El enfoque de desarrollo, que generalmente se asocia con el economista ruso Alexander Gerschenkron, enfatiza la necesidad del financiamiento para lograr el desarrollo económico. También denominado “Enfoque Intervencionista” por Torre *et al.* (2007) porque justifica una amplia intervención gubernamental en la economía, fue sumamente popular a mediados del siglo XX, y reunía entre sus seguidores a teóricos como al sueco Gunnar Myrdal, al alemán Albert Hirschman, al austriaco Paul Rosenstein-Rodan y al norteamericano Walt Rostow (Torre *et al.*, 2007: 13-18).<sup>12</sup>

El argumento de Gerschenkron era que, durante la segunda mitad del siglo XIX, los bancos privados fueron el principal vehículo para canalizar los ahorros a favor de la industria en los actualmente países industrializados, especialmente en Alemania. Sin embargo, en algunos países, señaladamente en Rusia, las instituciones económicas no fueron suficientemente desarrolladas como para permitir a los bancos privados un papel relevante (La Porta *et al.*, 2002: 265).

La escasez de capital era tal que no era posible concebir un sistema bancario que fuera capaz de atraer fondos suficientes, y de largo plazo, para financiar una industrialización de gran escala; los estándares de honestidad en los negocios eran desastrosamente bajos y la desconfianza general del público era tan grande que ningún banco podía esperar atraer, así fueran pequeños montos de capital, de haberlos; que ningún banco podía involucrarse exitosamente con políticas de crédito de largo plazo en una economía en que la quiebra derivada de fraudes había alcanzado el nivel de práctica común en los negocios (Gerschenkron, 1962: 19-20).

<sup>12</sup> Se sugiere al lector interesado leer directamente Gerschenkron (1962). Cabe decir que las ideas de este teórico permiten ubicarlo como seguidor del keynesianismo, aplicado a la intervención del gobierno en banca.

Debido a ello, en los años 90 del siglo XIX el gobierno ruso se encargó de llevar a cabo las funciones de un banco industrial con resultados favorables (véase Kane, 1975: 5-15). Este autor, destaca que la hipótesis de desarrollo de Gerschenkron, era la única que involucraba explícitamente a instituciones financieras con la creación de capital y el financiamiento de largo plazo a la industria.

Ahora bien, el propio Gerschenkron reconocía que el gobierno como agente activo en la industrialización, llevaba a cabo su labor de manera lejana a la eficiencia ya que la incompetencia y corrupción de la burocracia eran gigantescas, de manera que el dispendio que acompañó al proceso resultó formidable. Aun así, consideraba un éxito el financiamiento público a la industrialización rusa (Gerschenkron, 1962: 20). Esta postura es consistente, por cierto, con lo que señalan Levy *et al.* (2007), en el sentido de que, cuando el Estado es débil, se complica la celebración de contratos y la aplicación de regulaciones al sector privado, de manera que quizás resulta mejor favorecer la propiedad gubernamental (Levy *et al.*, 2007: 223).

Según La Porta *et al.* (2002), la visión de Gerschenkron era parte de un sentimiento más generalizado, que defendía la propiedad gubernamental de empresas públicas en sectores estratégicos. Refieren a Hawtrey (1926) quien observaba ventajas estratégicas de la nacionalización de la banca, así como de empresas proveedoras de servicios públicos, minas, instituciones educativas, etc. Señalan también que Lewis (1949) explícitamente defendía la banca gubernamental para desarrollar ciertas industrias estratégicas. También recuerdan que Myrdal (1968) simpatizaba con la propiedad gubernamental de los bancos en la India y en otros países asiáticos. Finalmente, haciendo referencia a la cita de Garvy (1977), señalan que, en 1917, Vladímir Lenin dio a conocer su propia perspectiva sobre la banca: “(...) sin bancos grandes, el socialismo será imposible. Los bancos grandes son el aparato del Estado que necesitamos para el socialismo y los podemos tomar de inmediato del capitalismo (...)”.<sup>13</sup>

El enfoque de desarrollo ha defendido que la banca del gobierno puede estimular el crecimiento, cuando las “instituciones económicas” no están lo suficientemente desarrolladas, para que la banca privada satisfaga las necesidades de financiamiento. Este enfoque, combinado con la creencia de que el gobierno debía controlar los sectores “estratégicos” de la economía, fue adoptada en muchos países durante las décadas de los 60 y 70, años en que muchos gobiernos nacionalizaron bancos y crearon otros tantos, sobre todo en África, Asia y Latinoamérica (Andrews, 2005: 5). Esta tendencia se vio reforzada en algunos países de independencia reciente que vieron con resentimiento a las instituciones financieras extranjeras, las cuales

<sup>13</sup> La Porta *et al.* (2002: 266). Citado también por Hanson (2004: 15-16).

fueron identificadas con intereses ajenos o de multinacionales, en detrimento de los de las empresas e individuos nacionales.

## **5. El enfoque político**

Una visión alternativa para explicar la existencia de empresas y bancos públicos es el llamado enfoque político, el cual sostiene que son los objetivos políticos los que adquieren la primacía, aún frente a objetivos sociales, de crecimiento y desarrollo (véanse Andrews, 2005: 5; La Porta *et al.*, 2002: 266). Bajo este enfoque, desarrollado principalmente a partir del trabajo de Shleifer y Vishny (1994), las entidades públicas sirven como instrumentos para alcanzar objetivos políticos de los burócratas ya que por medio de ellas los políticos ofrecen empleo, subsidios, financiamiento y otros beneficios a sus simpatizantes, quienes devuelven los favores en forma de votos, favores políticos y hasta sobornos (véase Sapienza, 2004: 358). Las empresas públicas, entonces, son ineficientes porque transfieren recursos hacia los seguidores de los políticos.

Los políticos podrían desear disminuir la volatilidad del empleo y utilizar a los bancos públicos para prestar más a sectores intensivos en mano de obra (sin importar si son los más productivos o competitivos), especialmente durante recesiones o en episodios de alto desempleo. También podrían aprovecharse de su infraestructura para distribuir veladamente subsidios, incluso, para resolver crisis bancarias mediante la absorción de carteras de crédito vencidas de bancos privados (Levy *et al.*, 2007: 224-225).

En tal sentido, los bancos públicos resultan especialmente deseables como instrumentos para la distribución de dádivas políticas, porque sus actividades crediticias pueden influir en todas las actividades económicas, y porque estas instituciones generalmente cuentan con oficinas o cobertura en la totalidad del territorio nacional (Dinc, 2005: 454). En ese sentido, las tasas de interés por debajo de las de mercado pueden resultar sumamente deseables, aún más si la presión para recuperar los créditos es baja (Hanson, 2004: 25).

Adicionalmente, la asimetría de información entre los bancos y aquellos fuera de ellos facilita encubrir las motivaciones políticas detrás de los créditos, así como los costos asociados a tales actividades, ya que generalmente transcurre un plazo entre la entrega de los préstamos y el vencimiento de éstos, o del reconocimiento de las pérdidas asociadas con aquellos que fueron entregados bajo premisas políticas, más no financieras. Ahora bien, los beneficios políticos de estas instituciones podrían verse disminuidos, o más difíciles de realizar, durante el periodo posterior a una crisis ya que el mayor escrutinio y la fortalecida revisión de su desempeño,

que normalmente siguen a una crisis, podrían prohibir el uso de recursos con fines políticos (Andrews, 2005: 5-6 y 9; Dinc, 2005: 454).

La Porta *et al.* (2002), argumentan que la mayor propiedad gubernamental de los bancos se asocia con gobiernos anticuados y estatistas, con países más pobres que padecen gobiernos ineficientes e intervencionistas y con menor seguridad en los derechos de propiedad. En ese sentido, señalan que su estudio provee más evidencia del enfoque político que del de desarrollo (La Porta *et al.*, 2002: 267). No obstante, una limitación que podrían tener estudios como el referido es que quizá dejan de lado el hecho de que podría haber factores institucionales determinantes para observar una presencia importante del gobierno en el sector bancario, es decir, que la liga causal vaya de menor desarrollo hacia presencia gubernamental en la banca. La intervención gubernamental podría justificarse en condiciones de carencia de infraestructura, de elevados niveles de pobreza o de bajos niveles de desarrollo del sector financiero y del sistema legal (Andrews, 2005: 9).

Ciertamente el tema de los incentivos que crea la propiedad gubernamental de la banca es crucial para entender el desempeño de esas instituciones. En particular, se puede argumentar que los directivos de los bancos comerciales moderan más la toma de riesgos, porque están forzados a cuidar el valor de las acciones de los propietarios y si no lo hicieran podrían ser despedidos. En un banco público prácticamente no existe ese incentivo.

Galindo y Micco (2003) concluyen que la banca privada juega un papel más importante en la explicación del crecimiento industrial en los segmentos que requieren mayor financiamiento, que enfrentan más problemas de información asimétrica y que carecen de garantías, que la banca gubernamental, ya que ésta parece estar más sesgada hacia decisiones políticas, por lo que desvía sus recursos a favor de proyectos políticamente más atractivos, en lugar de aquellos económicamente más viables (véase Micco y Panizza, 2004: 371-376).<sup>14</sup>

Sapienza (2004) concluye que los bancos gubernamentales ofrecen créditos a tasas de interés más bajas, aun cuando las empresas tengan acceso al crédito de la banca privada. También encuentra que los bancos públicos favorecen a las empresas grandes. De hecho, encontró que las empresas más grandes eran las que recibían las tasas de interés más bajas. Finalmente, detectó una prueba a favor del enfoque político, que consiste en que las empresas ubicadas en áreas de mayor fortaleza del partido político gobernante, obtenían menores tasas de interés en sus créditos (véase Sapienza, 2004: 359 y 380).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Fry (1995: 358) parece coincidir con esta opinión.

<sup>15</sup> Aportela (2001) encontró el mismo resultado para el caso de México.

Khawaja y Mian (2004), señalan que las empresas con directores que mantienen conexiones políticas, específicamente, que participan en alguna elección política, logran mayor financiamiento de los bancos públicos, a pesar de mostrar mayores tasas de morosidad, lo que evidencia motivaciones políticas en el financiamiento de la banca gubernamental (véase Khawaja y Mian, 2004: 1-5).

En su estudio, Dinc (2005) descubre un mayor crecimiento en el otorgamiento de crédito y en la reestructuración de créditos por parte de los bancos gubernamentales, en comparación con los bancos privados, durante años de elecciones, dando soporte empírico al enfoque político. Concluye que los políticos pueden recompensar a sus aliados, y castigar a sus oponentes, mediante el uso de la influencia de los bancos del gobierno (véase Dinc, 2005: 456 y 476).<sup>16</sup>

## **6. Enfoque de la agencia**

En un punto intermedio entre el enfoque social y el enfoque político se ubica el llamado enfoque de la agencia, el cual parte de la idea de que el gobierno puede intervenir en el mercado financiero ante la presencia de fallas de mercado o por otros problemas. En él, se enfatiza la necesidad de lograr un balance entre la eficiencia interna de las entidades públicas y el cumplimiento eficiente de su mandato. En este caso, el cumplimiento eficiente del mandato se refiere a la necesidad de que el costo burocrático, dentro del gobierno, no contrarreste el beneficio social de su actuación en el combate de fallas de mercado (Levy *et al.*, 2007: 210).

Este enfoque, que según Sapienza (2004) se basa en los trabajos de Banerjee (1997) y Hart *et al.* (1997), parte de la idea de que las empresas públicas son creadas para maximizar el bienestar social, pero pueden incurrir en corrupción e ineficiencia en la asignación de los recursos.

Conforme a esta visión, debido a que las empresas públicas suelen tener asignados múltiples objetivos, algunos de ellos no necesariamente medibles, sus directivos enfrentan pocos incentivos para llevar una buena administración. Derivado de ello, las entidades públicas se enfrentan al intercambio entre eficiencia interna y eficiencia en la distribución de los recursos (Sapienza, 2004: 358-360).

Este enfoque señala que si bien los bancos del gobierno canalizan recursos a favor de actividades socialmente rentables, donde el mercado privado no actúa, sus administradores tienden a poner menos empeño en una labor eficiente, o incurrir en más dispendio de recursos, respecto de sus contrapartes privadas; por tanto, suelen actuar, de manera más acentuada, teniendo en la mira objetivos personales,

<sup>16</sup> Micco *et al.* (2007), obtienen resultados en el mismo sentido.

tales como sus perspectivas profesionales, su próxima posición en el gobierno o, inclusive, un posible trabajo en el sector privado.

El principal mérito del enfoque de agencia es que muestra que en las entidades públicas podría existir una mala gobernabilidad e ineficiencia, aun cuando el gobierno tuviese las mejores intenciones, porque los administradores podrían desentenderse de sus obligaciones si enfrentan un inadecuado conjunto de incentivos.<sup>17</sup>

## 7. Enfoque macroeconómico

Para Levy *et al.* (2007), la posible fragilidad del sistema bancario, en sí misma, no justifica la intervención gubernamental dirigida a garantizar su estabilidad, a menos que las fallas de mercado generen externalidades negativas. Destacan que la banca es especial porque, además de intermediar el crédito, ofrece otros dos servicios que tienen naturaleza de bienes públicos: son la fuente de liquidez para el sistema económico y representan el conducto mediante el cual se transmite la política monetaria (Levy *et al.*, 2007: 219).<sup>18</sup>

Relacionado con lo anterior, este enfoque argumenta que los bancos privados tienden a reaccionar poco ante la aplicación de políticas monetarias contracíclicas debido a que no internalizan el hecho de que, concediendo créditos, se ayudaría a la economía a salir de una recesión.<sup>19</sup> Así, la banca del gobierno, podría resolver el problema de coordinación anotado y haría más efectiva la política monetaria.

Las críticas que se han hecho a este enfoque radican en que si se desea o requiere aplicar una política anticíclica, no es evidente porque habría de hacerse por medio de los bancos del gobierno, siendo que se podría hacer uso directamente de las políticas fiscal y monetaria. Incluso, hay quien señala que usar los bancos públicos para aliviar problemas de desempleo, retira la responsabilidad de sus administradores de actuar conforme a cualquier criterio o medida de eficiencia (Fry, 1995: 371).<sup>20</sup>

Micco *et al.* (2007) señalan que, básicamente, existen cuatro razones por las que los bancos públicos podrían estabilizar el crédito. La primera, porque el

<sup>17</sup> Fry (1995: 360), presenta un conjunto de problemas que enfrentan las instituciones financieras públicas de la India y que restan efectividad y eficiencia a su actuar.

<sup>18</sup> Es de notar que, aunque estos autores traen a colación este enfoque, no refieren a los teóricos o estudiosos que lo encabezan, o que están afiliados. Naciones Unidas (2005: 30) parece suscribir abiertamente el espíritu que defiende a este enfoque.

<sup>19</sup> Evidentemente, quienes defienden esta idea, hacen caso omiso de las restricciones que impone la regulación prudencial y de control de riesgos, en caso de estar presente un entorno económico desfavorable. Véase Levy *et al.* (2007: 220 y 224).

<sup>20</sup> Véase también Ortiz Mena (2000: 131).

gobierno internaliza los beneficios de un ambiente macroeconómico más estable. Por tanto, la estabilización del crédito debería estar dentro de la función objetivo de los bancos gubernamentales. La segunda se refiere a que si las quiebras bancarias son más probables durante periodos recesivos y si el público supone que los bancos del gobierno son más seguros, entonces éstos gozan de una base de depositantes más estable y se encuentran en mejor condición para estabilizar el crédito. Tercera, la menor ciclicidad del crédito de los bancos públicos, puede deberse a que sus administradores no cuentan con los incentivos adecuados para buscar oportunidades de financiamiento en los periodos de expansión y reducir los préstamos en los tiempos malos, cuando aumenta el riesgo y, por tanto, actúan de manera perezosa, lo que se manifiesta en que no reaccionan rápido ante un cambio en las condiciones macroeconómicas. La cuarta razón puede ser que los administradores se manejan conforme a criterios políticos y dirigen el crédito a manera de garantizar su reelección. Esta última razón, sin embargo, exige que el año electoral coincida con el de una recesión, como lo demostró Dinc (2005). Su conclusión es que los bancos del gobierno en los países subdesarrollados muestran, efectivamente, un comportamiento menos procíclico que los bancos privados, sin determinar si se debe a pereza o a motivos políticos.

Nótese, en todo caso, que como crítica a este enfoque se puede señalar que entre los economistas no existe consenso sobre la efectividad de la política fiscal o la monetaria como instrumentos contracíclicos. Por tanto, existe mucho menor acuerdo, respecto a utilizar a las instituciones financieras del gobierno para tal fin. No sólo eso, es probable que resulte más pertinente echar mano de los bancos públicos para atender problemas estructurales, de largo plazo, más no coyunturales.

## **8. Activismo pro mercado**

Torre *et al.* (2007) se refieren a este nuevo enfoque como algo cercano al enfoque *laissez-faire*, pero que representa una nueva visión que favorece intervenciones limitadas del gobierno, en colaboración con el sector privado, por medio de caminos no tradicionales, para promover la profundidad del sector financiero y un mayor acceso a los servicios financieros, en general.<sup>21</sup> Sostienen que este enfoque reconoce que hay lugar para intervenciones acotadas del gobierno, tanto en montos como

<sup>21</sup> Véase Torre *et al.* (2007: 2-3). Estos autores parecen identificar a dos economistas, el turco Dani Rodrik, y al brasileño Roberto Zaghera, como impulsores de este enfoque. Véase Rodrik (2002) y Zaghera (2004). Incluso, la descripción que se hace de este enfoque, permite pensar en un rol aún más activo para el gobierno que el que concede el enfoque de fortalecimiento del mercado. En esta línea también podría ubicarse el trabajo de Noriega y Karam (2000).

en plazos, dirigidas a atender fallas específicas del mercado y que contribuyan a suavizar la transición hacia mercados financieros desarrollados, o bien, a acelerar el proceso. Así, a diferencia del enfoque de “fortalecimiento del mercado”, el activismo pro mercado, sugiere que la intervención gubernamental, puede ir más allá de la simple creación de condiciones generales que ofrezcan un buen ambiente para el funcionamiento del mercado.

En efecto, Torre *et al.* (2007) señalan que el principal mensaje de este enfoque es que, en el corto plazo, hay lugar para intervenciones del gobierno dirigidas a facilitar el acceso a los servicios financieros. Sin embargo, el gobierno debe ser sumamente selectivo en sus intervenciones, cuidando siempre el desarrollo de los mercados financieros, más no su reemplazo. Para ello, antes de aplicar la intervención se requiere justificarla, mediante un análisis cuidadoso, en cuanto a la falla que se quiere atacar y de sus causas. En ese sentido, aclaran que puede ser que el público decida libremente no usar crédito por lo que, si éste fluye poco, no necesariamente constituye un síntoma de algún problema de acceso. El problema de acceso sólo se verifica cuando un proyecto, que sería financiado con recursos propios, de haberlos, no recibe financiamiento de terceros.<sup>22</sup> Lo que es más, mencionan que el no hacer uso del crédito podría reflejar en realidad un problema de *pobreza*, no un problema de acceso al crédito.<sup>23</sup> Además, definen que no se trata de hacer crecer el uso de los servicios financieros sólo porque sí (Torre *et al.*, 2007: 24).

Aclaran que, una vez identificada la falla a atender, se debe asegurar que es posible atacarla de manera eficiente, en términos de costo-beneficio. Además, a fin de estimular el desarrollo del sistema financiero privado, la intervención debe darse mediante la elección adecuada de instrumentos (crédito, garantías de crédito, subsidios, etc.) e instituciones (bancos de gobierno, intermediarios privados, agencias de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, etc.).

En cuanto a los servicios de crédito, admiten que el gobierno intervenga mediante el uso de variados y novedosos instrumentos, como la provisión gubernamental de infraestructura para el mercado,<sup>24</sup> esquemas modernos de financiamiento, como

<sup>22</sup> Lo que, necesariamente, implica que el proyecto es financieramente viable. De lo contrario, quien lo impulsa no arriesgaría sus propios fondos. Véase Torre *et al.* (2007: 3). Esta idea se encuentra también en Huidobro (2004).

<sup>23</sup> Aún más interesante, puntualizan que el acceso imprudente al crédito podría ser un problema, como se constata en el origen de diversas crisis financieras a nivel mundial. Díaz-Alejandro (1985) hace un planteamiento similar.

<sup>24</sup> Como ejemplos, Torre *et al.* (2007), citan el programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera (NAFIN), la Plataforma Tecnológica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), y el uso de oficinas postales en Brasil (véase Kumar *et al.* (2006), todos ellos dirigidos a ampliar el acceso a servicios financieros aprovechando infraestructura gubernamental. Cabe decir que en México también se ha utilizado el modelo de banca por medio de oficinas postales, primero mediante el Patronato del Ahorro Nacional y después vía su sucesor, BANSEFI. Para Huidobro (2006), es posible que estos intentos se hayan inspirado en antecedentes como la española

el crédito estructurado, los sistemas de garantías de crédito, los subsidios para cubrir costos de transacción,<sup>25</sup> los préstamos gubernamentales etc.<sup>26</sup>

El activismo pro mercado, advierte la necesidad de incluir mecanismos que eviten que la intervención sea capitalizada para fines políticos, ya que si esto ocurriera se pone en juego su naturaleza temporal y el logro de sus objetivos de largo plazo (véase Torre *et al.*, 2007: 4). Por tanto, entre otros aspectos, exige criterios de sustentabilidad financiera, de definición de plazos de término de la intervención, de montos involucrados, que preferentemente deben ser entregados de una vez por todas y de transparencia presupuestal (Torre *et al.*, 2007: 25).

Es de destacar que, a juicio de Torre *et al.* (2007), el éxito en la práctica de este enfoque puede requerir, entre otros aspectos, de: a) eliminar los subsidios en los programas y limitar el apoyo gubernamental, a fin de forzar que se establezcan precios de mercado en los servicios;<sup>27</sup> b) redefinir de manera dinámica el mandato de las instituciones gubernamentales involucradas en el desarrollo del mercado financiero con el propósito de que, una vez mitigada una falla de mercado, pasen a la atención de otra debidamente identificada; c) impedir la influencia política a fin de garantizar que las instituciones se administren de manera independiente y profesional; y d) establecer nuevas formas de evaluación de instituciones y programas con la intención de enfatizar los indicadores de impacto en el desarrollo del sistema financiero, en la actividad económica o en el ambiente socioeconómico, en lugar de centrarse en la derrama de recursos (véase Torre *et al.*, 2007: 38-39).<sup>28</sup>

El activismo pro mercado ve con buenos ojos el uso de una amplia variedad de instrumentos. Por ejemplo, en algunos países, los gobiernos han ofrecido la infraestructura para que los intermediarios privados alcancen economías de escala y de alcance, así como para que reduzcan los costos de provisión de servicios financieros. Es el caso de la plataforma electrónica ofrecida por NAFIN, para el descuento automático y la creación de un mercado electrónico de factoraje de cuentas por

---

Caja Postal de Ahorros, creada para esos fines en 1916, y que a su vez siguió el ejemplo de la Gran Bretaña, que en mayo de 1861 creó el Post Office Savings Bank. Estas instituciones tenían la misión de impulsar el ahorro popular, dentro de la extensa red del servicio postal.

<sup>25</sup> Torre *et al.* (2007: 35), ponen como ejemplo el programa de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) que subsidia los costos fijos de análisis de pequeños solicitantes de crédito en zonas rurales.

<sup>26</sup> En este caso, Torre *et al.* (2007: 36) citan el caso exitoso de los esquemas de crédito del Bank Rakyat Indonesia.

<sup>27</sup> Según Bosworth *et al.* (1987: 17-18), el crédito subsidiado es apropiado, sólo cuando el problema específico que se desea resolver está relacionado con la operación del mercado de crédito. Sin embargo, estiman que son muy pocos estos casos. Por tanto, en general lo consideran un mecanismo ineficiente.

<sup>28</sup> Nótese que estas afirmaciones son muy similares a las planteadas por Huidobro (2000, 2004 y 2008); Noriega y Karam (2000); Bueno (2000).

cobrar de proveedores de grandes empresas,<sup>29</sup> o bien, la otra plataforma electrónica que BANSEFI desarrolla para ayudar a intermediarios financieros formales e informales a reducir sus costos de operación, mediante la centralización del *back-office*. Adicionalmente, BANSEFI ofrece servicios de asistencia técnica para capacitar al personal de estos intermediarios en materia de administración, transparencia y gobernabilidad, necesarias para entrar en el programa (véase Torre *et al.*, 2007: 27-30). También simpatiza con acciones como las realizadas por FIRA, que ha actuado como organizador de esquemas de financiamiento estructurado, proveyendo garantías de crédito, coordinando a inversionistas y promoviendo la innovación financiera para financiar al sector agrícola.

## Conclusiones

Esta investigación ha tenido como propósito, ofrecer una descripción de los principales enfoques teóricos que han aportado las ideas detrás de la creación y transformación de los bancos de desarrollo.

Un aspecto relevante detectado durante dicha revisión es que, por lo general, la literatura sugiere una definición de la banca de desarrollo *en términos del tipo de operaciones que deben realizar, o que realizan*.<sup>30</sup> En ese sentido, el denominador común es que la banca de desarrollo canaliza o debe canalizar recursos de largo plazo para apoyar el desarrollo, si bien la noción de desarrollo no necesariamente es clara o explícita. Por tanto, se puede establecer que los bancos de desarrollo son instituciones de propiedad mayoritaria, o totalmente gubernamental y que canalizan recursos de largo plazo.

Por otro lado, quizás debido a la diversidad de enfoques, es probable que diversos bancos de desarrollo sean instituciones que carezcan de un objetivo o mandato bien acotado o definido, y que, por tanto, pueden estar persiguiendo diversos propósitos u objetivos de manera simultánea, desde aquellos que podrían considerarse legítimamente de desarrollo, hasta otros menos claros, como lo son los objetivos personales de los políticos que los regulan, o de aquellos que los administran. Este hecho es particularmente importante porque puede dar pie a la existencia de una “zona gris” en la que estas instituciones podrían estar actuando

<sup>29</sup> El programa se llama Cadenas Productivas.

<sup>30</sup> Nótese que esta práctica introduce el riesgo de confundir el *qué es*, con el *qué debe hacer* la banca del gobierno.

conforme a las definiciones alejadas de un mandato de desarrollo o, incluso, podrían estar siendo redundantes en el mercado de crédito.<sup>31</sup>

El Cuadro 1 resume las características más sobresalientes de los enfoques teóricos revisados, y que dan sustento a la intervención del gobierno en el sector bancario. Nótese cómo algunas ideas que defendían algunos economistas de los años 50 y 60, así como otros posteriores,<sup>32</sup> parecen estar vigentes en el debate actual, entre otras, la necesidad de: a) compensar imperfecciones de mercado (enfoque institucional); b) compensar la escasez de capital en países o regiones (enfoque de desarrollo); y c) estimular de un sistema financiero capaz de apoyar el desarrollo económico (enfoque de desarrollo).

### Cuadro 1

#### Enfoques teóricos en torno a la presencia del gobierno en el sector bancario

##### *“Enfoque Laissez-Faire”*

No hay lugar para la intervención del gobierno en el mercado financiero

El gobierno debe procurar un entorno legal y económico favorable al mercado

##### *“Enfoque de Desarrollo”*

Compensar escasez de capital

Compensar falta de confianza del público en el sistema bancario

Combatir prácticas endémicas de no pago

Estimular surgimiento de sistema financiero capaz para apoyar el desarrollo económico

##### *“Enfoque de Agencia”*

Destaca problema de eficiencia entre fallas de mercado en asignación de recursos, e ineficiencia interna de la banca pública

Los costos de agencia (burocracia) pueden superar los costos que implican las imperfecciones de mercado

##### *“Enfoque Institucional”*

Compensar imperfecciones del mercado

Apoyar proyectos socialmente rentables

Enfatiza el problema de cumplimiento del mandato de la banca del gobierno

##### *“Enfoque Político”*

La banca pública sirve sobre todo a los objetivos de los políticos

Mecanismo de redistribución del poder político y de apropiación de rentas

Mecanismo para favorecer a sectores de la población con peso político

##### *“Enfoque Pro Mercado”*

Hay lugar para intervenciones gubernamentales temporales y bien delimitadas que favorezcan el desarrollo del sistema financiero

Se requiere una identificación adecuada de las fallas a mitigar, los instrumentos a utilizar y las instituciones que participarán

Se debe impedir la interferencia política en las intervenciones

Fuente: Elaboración propia con base en Beck (2006); Torre *et al.* (2007); Levy *et al.* (2007).

Otros argumentos como el combate a prácticas de no pago, o compensar la falta de confianza del público en el sistema bancario, han perdido actualidad. De hecho, aproximaciones más recientes, defendidas sobre todo por economistas de

<sup>31</sup> Véase Huidobro (2004); FMI (2006) (2006.b); Manrique (2007); Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; y Huidobro (2008).

<sup>32</sup> Señaladamente, el Nobel en Economía Joseph Stiglitz y Anthony Atkinson.

organismos financieros internacionales, enfatizan la existencia de incentivos que desvían la acción de la banca del gobierno hacia propósitos políticos, o que la banca del gobierno tiende a ser ineficaz (por no cumplir su mandato) e ineficiente (por elevados costos de operación o de agencia (véanse Levy *et al.*, 2007 y BID, 2005).

Entre los planteamientos que animan a estos enfoques, y que se resumen en el Cuadro 2, parecen tener vigencia: a) el carácter especial que juegan los bancos en la economía; b) el importante papel que juega la información en las actividades bancarias; y c) el desinterés de los acreedores privados a financiar proyectos generadores de externalidades, o de incursionar en áreas o sectores percibidos como muy riesgosos.

## Cuadro 2

### Razones detrás de la intervención del gobierno en el sector bancario

<p>“Mantener solidez y estabilidad sector bancario”            Los bancos son frágiles por asincronía activos-pasivos            Son instituciones especiales ya que proveen liquidez y son canal de la política monetaria            Potencial riesgo moral de parte de banqueros (difícil de monitorear).</p>	<p>“Mitigar fallas de mercado”            Banca → intensiva en información            Información → como “bien público” (costosa, no excluyente en consumo y crea externalidades positivas)            Consecuencias → a) el mercado la subofrece; b) se produce racionamiento de crédito o depósitos; c) potencial selección adversa.</p>
<p>“Financiar proyectos socialmente rentables”            Acreedores privados evitan financiar proyectos con externalidades  <i>“Enfoque Macroeconómico</i> → la banca privada actúa en forma pro cíclica (no prestan en recesión y prestan en auge)            Sin mercado de capital desarrollado puede reducir la excesiva aversión al riesgo de la banca privada ante la regulación prudencial</p>	<p>“Promover desarrollo financiero”            Proveer servicios bancarios en áreas/sectores rurales, alejados o no suficientemente atendidos            Efecto positivo sobre crecimiento económico y reducción de pobreza            “Garantizar” conducta competitiva por parte de la banca privada</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Levy *et al.* (2007).

En contraparte, otros argumentos como el “garantizar” la conducta competitiva de la banca privada o el evitar el riesgo moral por parte de los banqueros, parecen haber perdido vigencia a la luz de malas experiencias en una gran cantidad de países, incluyendo a México, a partir de la reprivatización bancaria de principios de los años 90.

Lo que es más, la discusión teórica sobre la forma específica en que debe darse la intervención del gobierno, como dueño de instituciones bancarias, constituye un debate aún no resuelto.

En efecto, la mayor parte de los economistas parece reconocer la existencia de fallas en el mercado de crédito lo que, por un lado, resulta consistente

con la esencia del enfoque institucional, y en segundo término, en caso de que se identifique(n) la o las fallas a atacar, podría dar sustento a la discusión relativa al diseño de alguna intervención de parte del gobierno.

En todo caso, es de esperar que los financiamientos de la banca del gobierno difieran, al menos en algún aspecto, de los que ofrece el sector privado, a fin de evidenciar que trabajan en compensar la falla de mercado que motiva su intervención. De lo contrario, no se entendería su presencia en el mercado de crédito.

### Referencias bibliográficas

- Andrews, Michael (2005). "State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof", IMF Working Paper WP/05/10, Fondo Monetario Internacional.
- Aportela, Fernando (2001). "Firms' Financing Costs: The Role of Development Banks in Mexico", Working Paper No. 113, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.
- Atkinson, Anthony y Joseph Stiglitz (1980). *Lectures on Public Economics*, Londres: McGraw Hill.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005). "Public Banks Revisited", *Ideas for Development in the Americas (IDEA)*, Vol. 7.
- Banerjee, Abhijit (1997). "A Theory of Misgovernance", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4.
- Beck, Thorsten (2006). "Creating an Efficient Financial System: Challenges in a Global Economy", *Policy Research Working Paper No. 3856*, Banco Mundial.
- Boskey, Shirley (1959). *Problems and Practices of Development Banks*, Baltimore, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y The Johns Hopkins Press.
- Bosworth, Barry; Andrew Carron y Elisabeth Rhyne (1987). *The Economics of Federal Credit Lending*, Washington: The Brookings Institution.
- Bruck, Nicholas (1998). "Role of Development Banks in the Twenty-First Century", *Journal of Emerging Markets*, Vol. 3, No. 3. Una versión posterior de este artículo se encuentra en Nicholas Bruck (2005). "Future Role of National Development Banks in the Twenty First Century", background paper for the *Ad Hoc Expert Group Meeting, Rethinking the Role of National Development Banks*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Bueno, Gerardo (2000). "Consideraciones Sobre la Banca de Desarrollo en México", en *El Futuro de la Banca de Desarrollo: el reto del fomento económico*,

*Federalismo y Desarrollo*, año 13, núm. 69, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Díaz-Alejandro, Carlos (1985). “Good-Bye Financial Repression, Hello Financial Crash”, *Journal of Development Economics*, No. 19.

Dinc, Serdar (2005). “Politicians and Banks: Political Influences on Government-Owned Banks in Emerging Markets”, *Journal of Financial Economics*, No. 77.

Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (2006). Financial Sector Assessment Program Update. Mexico. Technical Note on Strategic Issues of Development Bank Reform ([www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)).

——— (2006b). Financial Sector Assessment, Mexico ([www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)).

Fry, Maxwell (1995). *Money, Interest and Banking in Economic Development*, 2a ed., Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Galindo, Arturo y Alejandro Micco (2003). “Do State Owned Banks Promote Growth? Cross-Country Evidence for Manufacturing Industries”, *Working Paper #483*, BIB. También publicado en *Economics Letters*, Vol. 84, 2004.

Garvy, George (1977). “Money, Financial Flows and Credit in the Soviet Union”, *Studies in International Economic Relations No. 7*, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Hanson, James (2004). “The Transformation of State-Owned Banks”, en Caprio, Gerard, Jonathan Fiechter, Robert Litan y Michael Pomerleano (Editors), *The Future of State-Owned Financial Institutions*, Washington: The Brookings Institution Press.

Hart, Oliver; Andrei Shleifer y Robert Vishny (1997). “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4.

Hawtrey, Ralph George (1926). *The Economic Problem*, Londres: Longmans Green and Co.

Huidobro, Alberto (2000), *Economías de escala y de alcance en la Banca de Desarrollo Mexicana, 1989-1999*, Tesis de Maestría en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Una versión corta de este estudio se publicó como: “Economías de escala y de alcance en la Banca de Desarrollo Mexicana, 1989-1999”, *Gaceta de Economía*, núm. 11, año 6, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

——— (2004). “BANCOMEXT y NAFIN: objetivos y estrategia para la Banca de Desarrollo Mexicana”, *Gestión y Política Pública*, XIII-1, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- (2006). “La reorganización de la Banca Gubernamental Española: lecciones para México”, *mimeo*, Banco de México.
- (2008). “¿Cómo evaluar el desempeño de la Banca de Desarrollo que financia a las PYMES en México?”, *Dirección Estratégica*, núm. 26, año 7, Instituto Tecnológico Autónomo de México. La versión completa de este documento se encuentra como: Huidobro, Alberto (2007). “El sistema de evaluación del desempeño y el financiamiento de la Banca de Desarrollo a las PYMES en México”, *mimeo*, Banco de México.
- Kane, Joseph (1975). *Development Banking*, Lexington: Lexington Books, DC Heath and Company.
- Khawaja, Asim y Atif Mian (2004). “Do Lender Favor Politically Connected Firms?: Rent Provision in an Emerging Financial Market”, *Mimeo*, Kennedy School of Government, Harvard University.
- Kumar, Anjali; Ajai Nair; Adam Parsons y Eduardo Urdapilleta (2006). “Expanding Bank Outreach Through Retail Partnerships: Corresponding Banking in Brazil”, *World Bank Working Paper No. 85*, Washington.
- La Porta, Rafael; Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer (2002). “Government Ownership of Banks”, *The Journal of Finance*, Vol. LVII, No. 1.
- Levy, Eduardo; Alejandro Micco y Ugo Panizza (2004). “Should Government be in the Banking Business?. The Role of the State-Owned and Development Banks”, *Paper Prepared for the Seminar Governments and Banks: Responsibilities and Limits*, Lima, Peru.
- ; Alejandro Micco y Ugo Panizza (2007). “A Reappraisal of State-Owned Banks”, *Economía*, Vol. 7, No. 2.
- Lewis, Arthur (1949). *The Principles of Economic Planning: A Study Prepared for the Fabian Society*, Londres: Denis Dobson LTD.
- Manrique, Irma (2007). “Banca de Desarrollo en México: un futuro necesario”, en José Luis Calva (coord.), *Financiamiento del Crecimiento Económico*, México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados.
- Micco, Alejandro; Ugo Panizza y Mónica Yáñez (2007). “Bank Ownership and Performance. Does Politics Matter?”, *Journal of Banking and Finance*, Vol. 31.
- Myrdal, Gunnar (1968). *Asian Drama. An Inquiry Into the Poverty of Nations*, Nueva York: The Twentieth Century Fund.
- Naciones Unidas (2005). “Rethinking the Role of National Development Banks”, background document for the *Ad Hoc Expert Group Meeting, Rethinking the Role of National Development Banks*, Nueva York.

- Noriega, Carlos y Alejandro Karam (2000). “Reflexiones sobre la Banca de Desarrollo en la Reforma Estructural de la Economía”, en *El futuro de la Banca de Desarrollo: el reto del Fomento Económico, Federalismo y Desarrollo*, año 13, núm. 69, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ortíz Mena, Antonio (2000). *El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una Época*, México: FCE.
- Rodrik, Dani (2002). “After Neoliberalism, What?”, *Paper Presented at the Alternatives to Neoliberalism Conference*, New Rules for Global Finance Coalition, Washington.
- Sapienza, Paola (2004). “The Effects of Government Ownership on Bank Lending”, *Journal of Financial Economics*, No. 72.
- Shleifer, Andrei y Robert Vishny (1994). “Politicians and Firms”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 4.
- Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss (1981). “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, *The American Economic Review*.
- Tirole, Jean (1990). *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge: The MIT Press.
- Torre, Augusto De la; Juan Carlos Gozzi y Sergio Schmukler (2007). “Innovative Experiences in Access to Finance: Market Friendly Roles for the Visible Hand?”, *Policy Research Working Paper No. 4326*, Banco Mundial.
- Williamson, John (1990). “What Washington Means by Policy Reform”, capítulo 2, en John Williamson (edit.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics.
- Zagha, Roberto (2004). “Results from the Exercise on the Lessons of the 1990’s”, *Searching for Alternatives – Beyond Washington Consensus*, International Policy Dialogue, Berlin.