

LA BANCA DE DESARROLLO

David Ibarra
El Universal
5 de agosto de 2009

En el medio siglo que media entre los años treinta y los ochenta, la banca de desarrollo estuvo asociada estrechamente a la modernización económica del país. El Banco Nacional de Comercio Exterior, aun en la época del proteccionismo, emprende el fomento exportador y la organización del intercambio con el mundo. Nacional Financiera toma a su cargo la promoción de la industrialización nacional, alentando la multiplicación de empresas que completasen el entramado productivo del país. El crédito de la banca de desarrollo rural viabiliza de la reforma agraria que, junto a la construcción de presas y distritos de riego y otras obras de infraestructura, logran durante un cuarto de siglo imprimir auge a la producción campesina. El Banco de Obras y Servicios Públicos contribuyó al desarrollo de transporte local e interestatal, a la renovación de los centros urbanos y de las obras de infraestructura física y social de las entidades federativas.

Hasta el fin de los años setentas se logra estrechísima coherencia entre el modelo económico, las políticas públicas y las actividades emprendidas por la banca de desarrollo. Dicha correspondencia concurrió a hacer posible el periodo de más intenso crecimiento histórico del país (1950-1980), con tasas del 6% del producto y del 3% del ingreso por habitante.

El círculo virtuoso de la congruencia se rompe con la defectuosa adaptación del país a las normas del neoliberalismo. En ese parteaguas histórico la banca de desarrollo debió atender y no lo hizo, exigencias de alta prelación nacional: facilitar la reconversión productiva de la multitud de empresas sometidas abruptamente a la competencia *inmisericorde* de los productores de países avanzados; emprender el desarrollo de programas encaminados al

aprovechamiento de las oportunidades de la apertura de fronteras. También se olvidó el impulso al cambio tecnológico y al acrecentamiento de la competitividad. Por contra, sólo se compensó de manera imperfecta la demolición de los mecanismos de apoyo a la pequeña y mediana empresa y no se impulsaron programas regionales, ya fuese para atender zonas rezagadas o facilitar la reubicación dinámica de las nuevas inversiones del centro del país a las costas y fronteras, conforme a las exigencias del crecimiento hacia fuera.

La banca de desarrollo quedó excluida de funciones que, de otro lado, tampoco satisficieron los mercados liberados. Se quitaron a la banca estatal las fuentes propias de captación de recursos. Sus créditos pasaron a depender de presupuestos gubernamentales restringidos o de la flotación limitada de empréstitos. El mayor factor limitante devino de convertir a esas instituciones en banca de segundo piso, es decir, en arrebatarles toda iniciativa para atender las necesidades estructurales y emergentes de los sectores productivos. Correlativamente se desmantelaron dos de sus funciones más importantes: el análisis del crédito directo al sector privado y la preparación y evaluación de proyectos de inversión, funciones ambas de especial relevancia en la crisis actual.

En suma, la banca estatal dejó de cuidar e impulsar la modernización de la estructura productiva del país. Cabría entonces preguntarse qué tareas se le asignaron cuando se le inhibió de competir en los frentes del financiamiento promotor y de la captación del ahorro interno. La función central se hizo consistir en respaldar a la banca comercial. Hoy por hoy, la banca de desarrollo pasivamente comparte riesgos, asegura la rentabilidad y la ampliación de los negocios de la banca privada mediante el otorgamiento de descuentos y garantías.

Se pensó que de esa manera y con los recursos de la banca extranjerizada, se recuperaría y crecería en términos competitivos el crédito a la producción. Desafortunadamente no ha resultado así. En efecto, la cartera conjunta de la

banca comercial y la de desarrollo ha caído del 63% al 21% del producto entre 1995 y 2008, uno de los más bajos coeficientes de intermediación del mundo. La banca comercial ha disminuido en 33% su cartera real de crédito, particularmente al sector privado (-40%). La reducción de los préstamos al sector agrícola es monumental (77%), seguida por la de las manufacturas y los servicios.

La baja de la cartera de primer piso de la banca de desarrollo es todavía mayor. En términos también reales (1995-2008), ese financiamiento se derrumba 75%, con 98% de reducción al sector agropecuario y del 65% al industrial y de servicios. En conjunto, el crédito a la producción crónicamente escaso, quedó severamente limitado, contribuyendo al rezago del crecimiento nacional frente al de los países latinoamericanos y de otras latitudes.

La otra cuestión relevante se refiere a la distribución del limitado financiamiento interno. En el periodo 1995-2008, el cambio importante en la composición de la menguada cartera total reside en el ascenso del crédito al consumo y a la vivienda que, en conjunto, ven pasar su participación del 18% al 31%. La cuota del resto de los sectores productivos cae o se estanca.

A casi década y media de distancia de 1995, el financiamiento bancario a la producción sigue racionado y ha debido ceder terreno al consumo. Por eso, las tasas activas de interés son anormalmente elevadas y la pequeña y mediana empresa debe recurrir al crédito de proveedores o de usureros para sobrevivir. Más aún, frente a la crisis y al acrecentamiento de riesgos, el sector financiero nacional cierra y encarece el crédito. Las respetables utilidades de la banca comercial se sustentan, no en la profundización financiera, sino en márgenes elevados -sobre todo de las tarjetas de crédito-, de comisiones y de prestar sin riesgo al sector público. Las reflexiones previas subrayan la manifiesta desconexión funcional de la banca con el sector productivo y su desapego a resguardar mínimos de autonomía financiera nacional.

Lo anterior, no culpa al gobierno de haber inhibido esfuerzos para mejorar ese estado de cosas. Hay acciones, sin embargo, los resultados son desalentadores: no se ha roto el oligopolio bancario, no se ha expandido el crédito, ni reducido los márgenes de ganancia y se comienza a expropiar al ahorrador con tasas de remuneraciones negativas.

Con acierto se han adoptado medidas precautorias: asegurar altos precios de las exportaciones petroleras, convenir una línea de “swaps” (30 mil millones de dólares) con la Reserva Federal y otra con el FMI (47 mil millones), también de corto plazo y varias menores con el BID y el Banco Mundial. También comienza a usarse la banca de desarrollo para suplir el desfinanciamiento de empresas importantes (Cemex, Comercial Mexicana, automotrices). Se trata de esfuerzos meritorios, pero insuficientes para paliar la crisis económica y atender a la modernización del aparato productivo nacional. Quiérase o no, se requieren medidas extraordinarias, reformas audaces que mejoren el funcionamiento de la banca de desarrollo.

Valga, entonces, sugerir algunas medidas: ampliar sustantivamente el otorgamiento de créditos de primer piso, esto es, abastecer ordenadamente a los corporativos sin acceso o con acceso limitado a sus fuentes tradicionales de financiamiento internacional. Hacer otro tanto con la pequeña y mediana empresa desprotegida que hoy enfrenta trabas superlativas al financiamiento.

Así se cumpliría el objetivo hasta ahora inalcanzable de crear un clima competitivo al interior de un sector financiero. Y esas mismas instituciones de desarrollo podrían preparar planes estratégicos de acción y fomento en las áreas de su especialidad. Pero antes habría que abolir restricciones: una, suprimir las regulaciones formales e informales que limitan su funcionamiento como banca de primer piso. Otra, dotarlas de fondos ampliados, sea con recursos presupuestarios, abriendo ventanillas de redescuento en el Banco de México, usándolas como intermediarios en los créditos externos del gobierno federal, canalizándoles recursos de las Afores o permitiéndoles la emisión de bonos y

papel comercial. A más largo término, habría de autorizárseles a crear otros mecanismos institucionales de captación de ahorros internos.

Las propuestas sugeridas no eluden las restricciones presupuestarias. Hay márgenes de maniobra, sobre todo si se hacen a un lado dogmas ideológicos. Uno, está dado por la reestructuración del abultado renglón del gasto corriente (con un crecimiento del 7.1% real en 2008, mientras la inversión física directa apenas sube 1.5%) y, en particular, en el rubro de “ayudas, subsidios y transferencias” que ya representa el 15% del propio gasto programable. Otro, nacería de romper las restricciones artificiosas que impiden acrecentar transitoriamente la deuda pública y obligan a implantar recortes procíclicos cuando la economía sufre una profunda crisis económica y las prácticas internacionales van en sentido inverso. En todo caso, los recursos de la banca de desarrollo se reciclarían al sector empresarial, evitando caídas innecesarias en la producción y el empleo. Además, ese gasto no tendrá repercusiones inflacionarias al compensarse con el descenso del consumo privado y la enorme capacidad ociosa de las empresas.