

## LA REFORMA A LA BANCA DE DESARROLLO

David Ibarra

8 de agosto de 2013

El Universal

Ante todo, valga recordar el papel constructivo que la banca de desarrollo desempeñó en el medio siglo que media entre los años treinta y los años ochenta del siglo pasado. El Banco Nacional de Comercio Exterior, aun durante el proteccionismo, emprende el fomento exportador y la organización del intercambio con el mundo. Nacional Financiera toma a su cargo la promoción activa de la industrialización. El crédito de la banca de desarrollo rural viabiliza la reforma agraria y logra durante un cuarto de siglo el auge a la producción agrícola. El Banco de Obras y Servicios Públicos contribuyó a la renovación de los centros urbanos y de las obras de infraestructura física y social de los estados. Así, fueron tres las funciones de la banca de desarrollo en ese periodo: dar acceso al crédito a los sectores excluidos --pequeña y mediana industria, agricultura--; servir de banca de inversión --incluidos grandes proyectos de transformación productiva y desarrollo regional-- y, servir de acicate competitivo a las instituciones financieras privadas.

Más aún, el Banco de México lejos de ceñirse a las funciones típicas de la banca central, se convierte en el centro innovador de la modernización del país. Usa promocionalmente la política selectiva de crédito y facilita o crea directamente organismos y fondos que completan la red de organizaciones financieras desarrollistas (FONATUR, FONEI, FIRA, FIDEC, FOVI, etc.), aprovechando las facilidades de redescuento del Banco Central y del encaje legal con las que por igual apoya a la banca de desarrollo.

A partir de 1982, se instrumenta paso a paso la reconversión neoliberal de la banca de desarrollo. El Banco de México abandona sus objetivos desarrollistas. Al efecto, cierra o traspassa a otras dependencias públicas la mayor parte de los fideicomisos de fomento, suprime la política de asignación selectiva del crédito y

se concentra en instrumentar la liberación financiera y en controlar la inflación. En segundo lugar, la banca de desarrollo perdió la captación barata de los depósitos bancarios para depender de la contratación de créditos o del presupuesto, ambos restringidos y regulados por Hacienda. Nacional Financiera debió desprenderse del Banco Internacional, Banobras, del Banco Urbano y de Servicios Públicos y Banrural, perdió su red bancaria completa al transformarse en la Financiera Rural. De la misma manera, se acotaron las funciones de la banca de desarrollo como agente financiero externo del gobierno federal, sea en la sindicación de préstamos, la organización de "joint ventures" o en el relacionamiento con organismos internacionales, como el Banco Mundial o el BID.

Con todo, la principal limitación a las funciones desarrollistas de la Banca estatal consistió en transformarle *de facto* en banca de segundo piso, esto es, en apéndice de las instituciones financieras privadas al limitarse a redescontar o garantizar la rentabilidad de los préstamos de estas últimas. Puesto en otros términos, a diferencia de otras latitudes, aquí la banca de desarrollo perdió casi por entero la iniciativa para completar los vacíos del entramado productivo, atender necesidades emergentes o estimular la competencia con el sector privado.

La reprivatización, seguida de la ruptura de la burbuja bancaria y luego de la extranjerización de las instituciones financieras, trastocó por segunda vez --la primera tomó cuerpo con la desregulación y apertura financiera-- los criterios de asignación del crédito y de optimización de las operaciones de la propia banca. Como resultado, se gesta una brutal reducción de los préstamos al sector productivo, como lo demuestra el desplome del total de la cartera bancaria del 63 al 21 por ciento del producto entre 1995 y 2008. La remodelación de la banca de desarrollo refuerza ese proceso cuando desploma en 75% sus préstamos reales en igual período y cuando apenas en años recientes detiene el descenso de su cartera de crédito.

Rehabilitar las funciones desarrollistas a la banca estatal es una cuestión decididamente prioritaria. Sin embargo, no se trata de un intento nuevo, desde 2009 se discutió y se archivó en las cámaras legislativas un proyecto de reforma. De ahí, el optimismo esperanzador con que se recibió la iniciativa del presidente Peña Nieto.

El nuevo proyecto de reforma cubre varios de los problemas señalados. Por un lado, reduce las restricciones a prestar en primer piso y busca ampliar el financiamiento a las actividades calificadas como prioritarias en el Pacto por México. Desde la exposición de motivos se señalan expresamente el crédito a las pequeñas y medianas empresas, a los exportadores, a la apertura de nuevos mercados y a la importación de bienes de capital, es decir, a segmentos casi siempre excluidos del financiamiento formal.

Todo ello plantea progresos innegables. Sin embargo, también se reafirman limitaciones. En efecto, en la propia exposición de motivos se subraya el carácter subordinado de la banca de desarrollo con respecto a la banca privada: “El sistema de fomento tiene como una de sus funciones, complementar mercados, buscando promover la participación del sector privado, sin competir con dicho sector”.

Es difícil conciliar el temor a la competencia financiera cuando se le quiere en todos los demás ámbitos económicos, cuando hay numerosos grupos *de facto* excluidos por el oligopolio de la banca comercial y cuando la participación de la banca de desarrollo en el total de la cartera bancaria bajó del 55% (1976) o del 30% (1995) al 15% en 2012. En rigor, acrecentar el financiamiento a la producción depende mucho del renacimiento de la banca de desarrollo, pero también está supeditado a regulaciones que desvíen las preferencias de la banca comercial del crédito al consumo y a medidas menos contraccionistas del Banco Central.

De otro lado, con buen tino, la iniciativa quita limitaciones a la realización de inversiones y a la participación de los bancos de desarrollo en el capital de las empresas relacionadas con sus actividades de fomento y, al propio tiempo, les autoriza a elaborar programas en áreas prioritarias del desarrollo nacional. Esto

último, quizás en el futuro abra la puerta a que esa banca recobre la capacidad de impulsar grandes proyectos industriales (bienes de capital, manufacturas pesadas, automotriz, transformación de las maquiladoras) o grandes proyectos de infraestructura (regeneración de distritos de riego, puertos, redes viales, nuevos centros turísticos).

Un problema al que poca atención suele prestársele, quizás por la enorme contracción de las operaciones de la banca de desarrollo, es el empobrecimiento de sus cuadros de personal. En rigor, el problema es más general, afecta también a la banca comercial por su dedicación al crédito de consumo y su abandono del apoyo a la producción y a la formación de capital. Algo se avanza en el proyecto de reforma, cuando junto al mandato de ensanchar el crédito, se flexibilizan la contratación de personal calificado de la banca de desarrollo, así como la fijación de remuneraciones en consonancia con los estándares del sector financiero privado.

Por último, la iniciativa no contiene lineamientos claros sobre como fondear las operaciones crediticias ampliadas de la banca de desarrollo. Tanto la llave presupuestaria, como la flotación de empréstitos en el mercado nacional o en el exterior quedan sujetos a los controles hacendarios del presupuesto balanceado o a los debates de la cámara de diputados, influidos ambos por multitud de necesidades cambiantes. No se propone un aumento sustancial en el capital de los bancos de desarrollo, abrirles facilidades de redescuento en el banco central, tomar empréstitos foráneos --aprovechando las bajas tasas de interés-- o liberar de restricciones a la emisión de valores en el mercado nacional.