

Nota 28 – CONSIDERACIONES SOBRE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO: ANTECEDENTES PARA LA REORDENACIÓN DEL SECTOR

25 de mayo de 2011

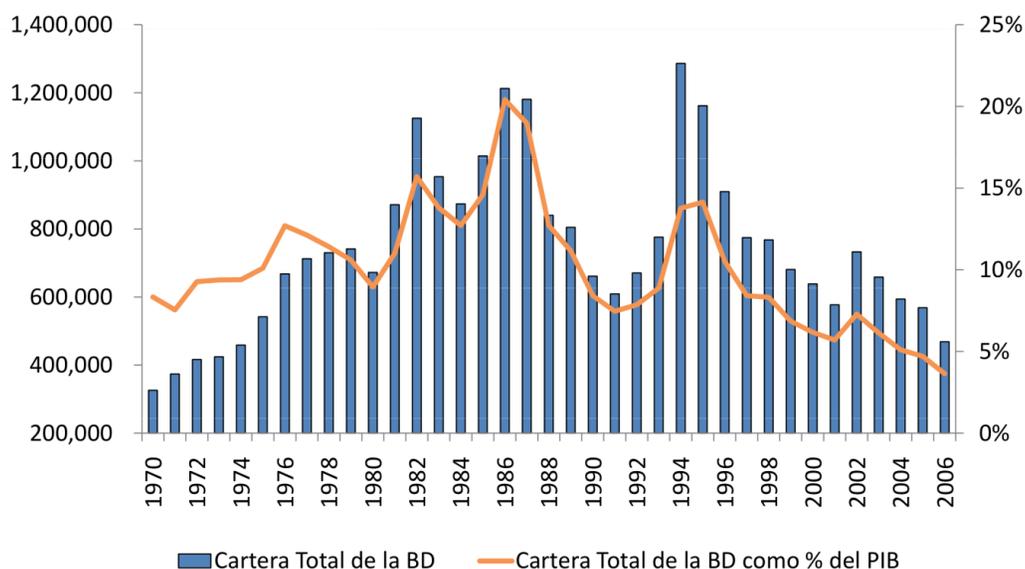
La banca de desarrollo (BD) tiene su origen en México en la década de 1920. Fue creada con el fin de proveer financiamiento a sectores que entonces eran considerados de relevancia para el desarrollo económico del país luego de más de un decenio de guerra interna. Sus primeras actividades se enfocaron al desenvolvimiento del sistema financiero – en una época en que no existía el Banco Central y cuando un banco privado, el Banco Nacional de México, actuaba como banco de reserva. Debía promover la inversión en proyectos industriales, de desarrollo rural, construcción de vivienda e infraestructura. Ocurrió así y en las primeras décadas de su funcionamiento la BD fue un factor activo de promoción de la economía y de obras con un impacto regional.

En la década de 1970, la cartera de crédito de la BD creció de manera sostenida, proceso que se interrumpió al inicio de los años de 1980, asociado con las crisis económicas y financieras recurrentes. Un nuevo pico en la cartera de la BD se registró en 1994 y, a partir de entonces la declinación ha sido prácticamente constante.

La gráfica siguiente muestra la evolución de la cartera de crédito de la BD hasta el año 2006 y ahí se aprecian los cambios en la tendencia de dicha actividad. Como se verá más adelante la caída se prolongó hasta 2009 y sólo a partir de entonces se frenó ese comportamiento.

Gráfica 1.

**Evolución del Saldo de la Cartera de Crédito
de la Banca de Desarrollo, 1970-2006**
(mdp de diciembre 2010, % del PIB)



Fuente: SHCP y Banxico

En las décadas de 1970 y 1980, la actividad de la BD se concentraba sobre todo en financiar al gobierno federal. Según datos de la Secretaría de Hacienda, en ese periodo 8 de cada 10 pesos prestados por la BD fue canalizado al sector público. Estas instituciones actuaban como banca de inversión con el fin de planear, evaluar y financiar proyectos de empresas paraestatales. Por su acceso al crédito internacional, la banca de desarrollo también fungía como agente financiero del gobierno federal.

Este modo de funcionamiento provocó distorsiones en la gestión de los bancos de desarrollo. Un ejemplo de la manera en que se operaba lo constituye el Banco Nacional de Crédito Rural, ya extinto. Banrural otorgaba crédito a productores agrícolas, que contaban con el aval de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (Anagsa). A finales de los años de 1980, la mitad de la recuperación de la cartera de crédito de Banrural tenía su origen en las indemnizaciones de Anagsa. Esta aseguradora desapareció a mediados de los años 1990 y, por tanto, el Banrural dejó de recibir los pagos. De 1998 y hasta su cierre en 2003, la cartera vencida de Banrural pasó de 5.9 a 57.7 por ciento de la cartera de crédito total.

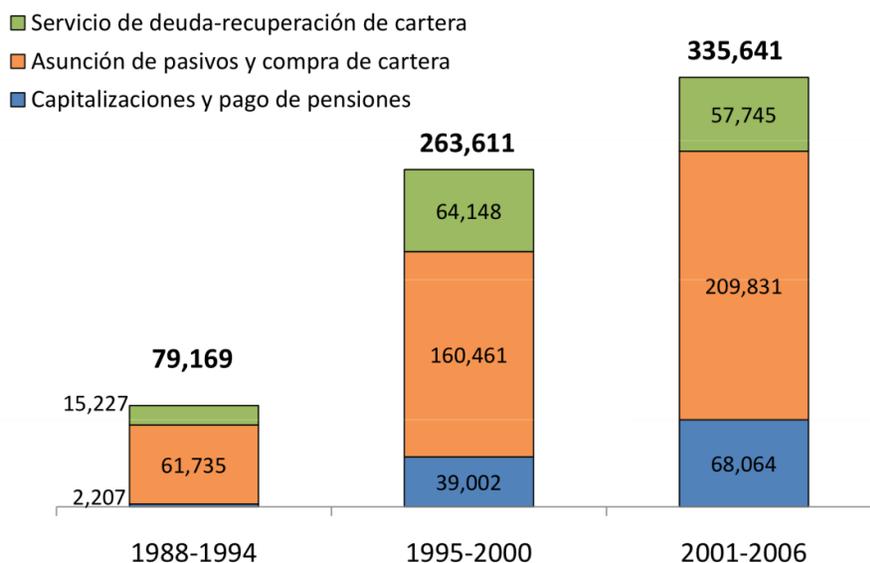
Desde el decenio de 1990, el gobierno federal comenzó a reestablecer sus fuentes directas de financiamiento internacional. La Secretaría de Hacienda ha señalado que la BD tuvo entonces que reenfocar su atención en conceder crédito al sector privado. Para ello, buscó mecanismos de canalización de recursos, principalmente con intermediarios financieros no bancarios, como ocurrió con Nacional Financiera y las uniones de crédito. Las políticas laxas de otorgamiento de préstamos y la ausencia de mecanismos de control de riesgo provocaron que la mayoría de los créditos otorgados nunca fueran pagados y que el costo del saneamiento financiero fuera trasladado a los contribuyentes. La cartera vencida de Nacional Financiera creció de 3.8 a 25.7 por ciento del total de préstamos, en la primera mitad de los años de 1990.

La gráfica que sigue muestra el costo financiero neto de 1988 a 2006 incurrido por el gobierno federal en relación con las operaciones de la BD. El tipo de funcionamiento de la BD y el costo deben servir hoy como elementos, junto con la consecuente muy reducida capacidad de prestar de esas instituciones, para reformular sus operaciones y reordenar un segmento clave del sector financiero del país.

La reordenación de la banca de desarrollo requiere de un marco general que delimite sus funciones y establezca los instrumentos de financiamiento acordes con una estrategia de crecimiento productivo y desarrollo económico. Tal estrategia debe contener planteamientos acerca de las prioridades del tipo de actividades que se quiere apoyar. Entre los criterios necesarios están: selección de sectores prioritarios, generación de cadenas de valor, innovación tecnológica, generación de empleo y difusión territorial.

Gráfica 2.

Costo Financiero Neto Acumulado del Gobierno Federal
(mdp de diciembre de 2010)



Fuente: SHCP

Recientemente, la SHCP propuso una evaluación del desempeño de la BD en los tres últimos decenios. La perspectiva que se ofrece en esta evaluación es que el Ejecutivo Federal considera que están sentadas las bases para crear un sistema de financiamiento para el desarrollo. No obstante, cualquier propuesta para replantear esa actividad requiere, primeramente, de una concepción clara acerca del proceso de crecimiento y de desarrollo económicos que se quiere configurar, sólo así se puede diseñar una estructura pública de financiamiento que fortalezca la arquitectura del sistema financiero en conjunto con la parte privada y en un entorno en el que se han diversificado los mercados a los que se atiende, los instrumentos que se utilizan y los tipos de empresas que participan.

Además, se trata de que no se genere una nueva ronda de distorsiones en la asignación de los recursos y en el costo efectivo de crédito. Igualmente, se requiere de un marco funcional en el que la BD complemente la operación de los distintos segmentos del mercado financiero atendido por el sector privado para acrecentar los flujos del crédito y el crecimiento de la actividad económica con una mayor inversión y productividad. Menos aun se pueden recrear condiciones en las que los costos de una mala gestión se transfieran, de nueva cuenta, como un costo presupuestal a cargo de los contribuyentes.

A continuación se presenta parte de la evaluación que propone la SHCP.

Dos décadas de la banca de desarrollo: la visión del gobierno

Crecimiento insostenible (1991-1994): el crecimiento en la cartera de la Banca de Desarrollo fue insostenible. Malos procesos de otorgamiento y seguimiento de crédito llevaron a una acumulación de cartera vencida que requirió de un proceso posterior de saneamiento y a la necesidad de que el Gobierno Federal aportara recursos fiscales para solventar los quebrantos.

Saneamiento financiero (1995-2000): el proceso de saneamiento financiero fue necesario luego de la crisis financiera de 1994-95. La Banca de Desarrollo tuvo que adoptar medidas para sanear su balance, lo que provocó una fuerte caída en la cartera de crédito.

Estabilización y modernización (2000-2006): en este periodo se inició un proceso de modernización para lograr la sustentabilidad financiera y mejorar los lineamientos operativos y el gobierno corporativo de la Banca de Desarrollo. Entre las medidas adoptadas, se homologó la regulación de la Banca de Desarrollo a la de la banca múltiple y a las mejores prácticas internacionales; se hicieron cambios al marco jurídico para hacer transparente la gestión de las instituciones y se incluyeron consejeros independientes en los órganos de gobierno; se crearon nuevas instituciones focalizadas en su población objetivo y con la aplicación de mejores principios financieros (Sociedad Hipotecaria Federal y Bansefi) y desaparecieron las que dejaron de ser funcionales (Pahnal, Banrural y BNCI). La Banca de Desarrollo comenzó a utilizar las garantías como mecanismo para incentivar a los intermediarios financieros a financiar a sectores prioritarios.

Expansión Controlada (Diciembre de 2006 a la fecha): esta administración encontró una Banca de Desarrollo con una base financiera sólida. Desde su inicio, se reconoció a la Banca de Desarrollo como un instrumento de política económica para impulsar el crecimiento del país y coadyuvar a la profundización del sistema financiero.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Banca de Desarrollo forma parte del sistema bancario mexicano, tal como se establece en el artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito. En los últimos años, fueron modificadas las leyes orgánicas de cada institución, así como la Ley de instituciones de crédito para dotar a la BD de prácticas de gobierno corporativo y prever que en sus consejos de administración fueran incorporados consejeros independientes. Se estableció que para otorgar crédito a operaciones de fomento se realizaran y aprobaran análisis que preservaran el capital de las instituciones.

También fue homologada la regulación prudencial de la BD, para que fuera similar a la de la banca comercial en término de calificación de cartera de crédito y creación de reservas preventivas, además de las correspondientes a la determinación de capital para respaldar el crédito. Legalmente, los bancos de desarrollo están dotados de autonomía de gestión.

Existen, pues, aspectos índole técnico y una serie definiciones necesarias de política pública para replantear adecuadamente los objetivos, las funciones, los mecanismos de operación y las consideraciones financieras que enmarquen a una nueva Banca de Desarrollo.

Este sector ha pasado ya por un proceso de reestructuración y tiene hoy una composición a partir de la que pueden hacerse los replanteamientos necesarios para fortalecer la fuentes de financiamiento público. A continuación se señalan las instituciones reestructuradas y su costo. Pero la historia ha seguido y cualquier iniciativa de ley sobre la BD requiere hacer un recuento de las experiencias recientes, por ejemplo, en el caso del financiamiento hipotecario.

Reestructura del Sistema de Fomento

Desaparecieron, se transformaron y se crearon instituciones para llegar a la conformación actual de la banca de desarrollo

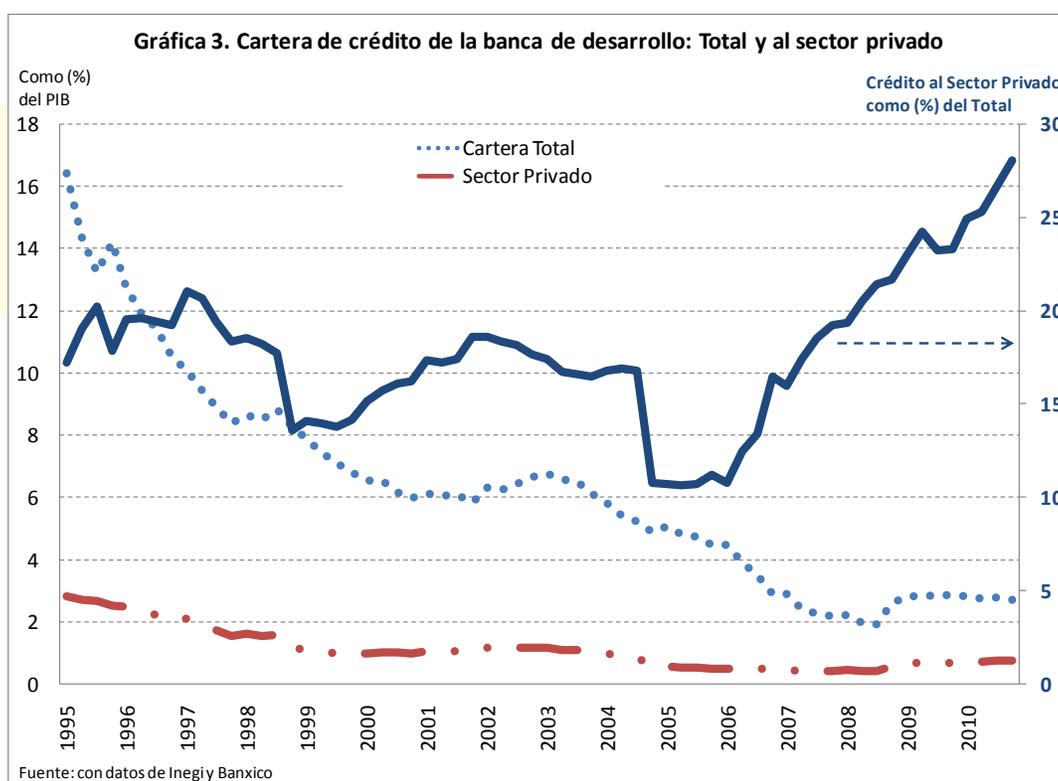
Institución		Costo (pesos de 2010)
Banrural	Desapareció	Saneamiento y liquidación: 145 mil millones de pesos
Financiera Nacional Azucarera	Desapareció	Saneamiento y liquidación: 16 mil millones de pesos
Financiera Rural	Fue creada	Capitalización: 25mil millones de pesos
Patronato del Ahorro Nacional (Panhal)	Se transformó en Bansefi	
Sociedad Hipotecaria Federal	Fue creada y FOVI se incorporó a ésta.	

Actualmente, la banca de desarrollo está integrada por:

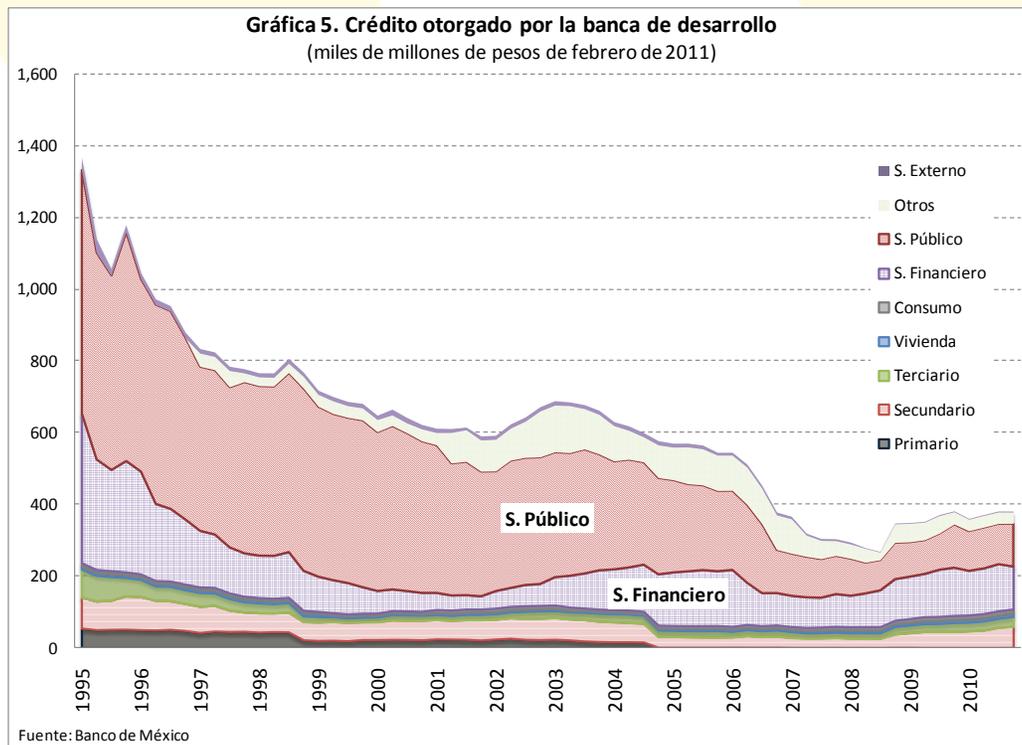
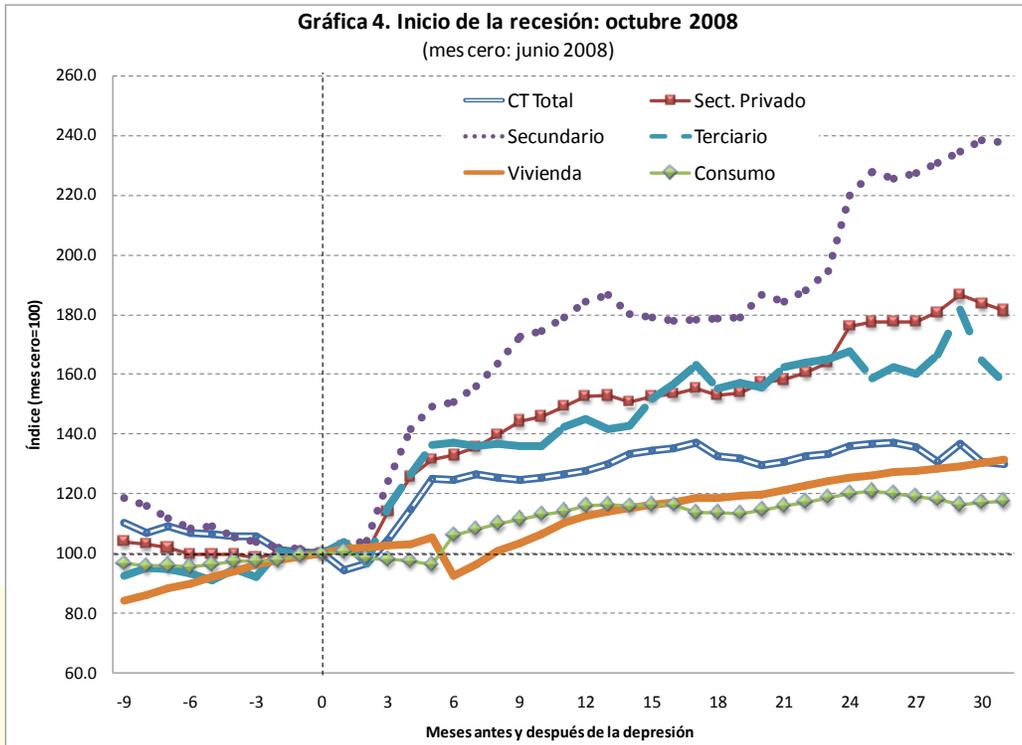
Nacional Financiera (Nafin)
 Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)
 Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)
 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)
 Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)
 Banco del Ejército (Banjercito)
 Financiera Rural
 Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA)
 Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir).

Al tercer trimestre de 2010, el saldo del crédito total de la Banca de Desarrollo a los sectores privado y social, así como los gobiernos estatales y municipales, ascendió a 658 mil millones de pesos. Dicho monto es 323 mil millones de pesos, mayor que el de diciembre de 2006, lo que representa un crecimiento real del 68 por ciento. El índice de capitalización de la banca de desarrollo es actualmente de 17 por ciento, dos veces el mínimo reglamentario.

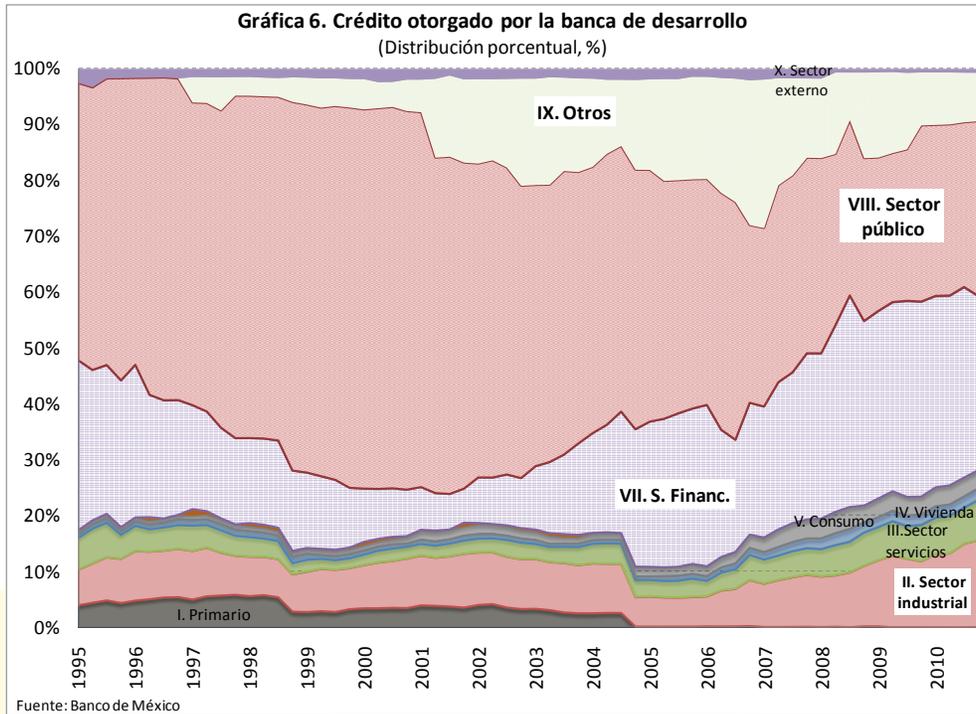
La cartera total de la BD frenó su caída de largo plazo en 2008 cuando representó 2% del PIB luego de que en 1995 había superado el 16 por ciento. Además, la participación del sector privado había ido creciendo desde 2006 hasta alcanzar en los primeros meses de este año alrededor de 28 por ciento.



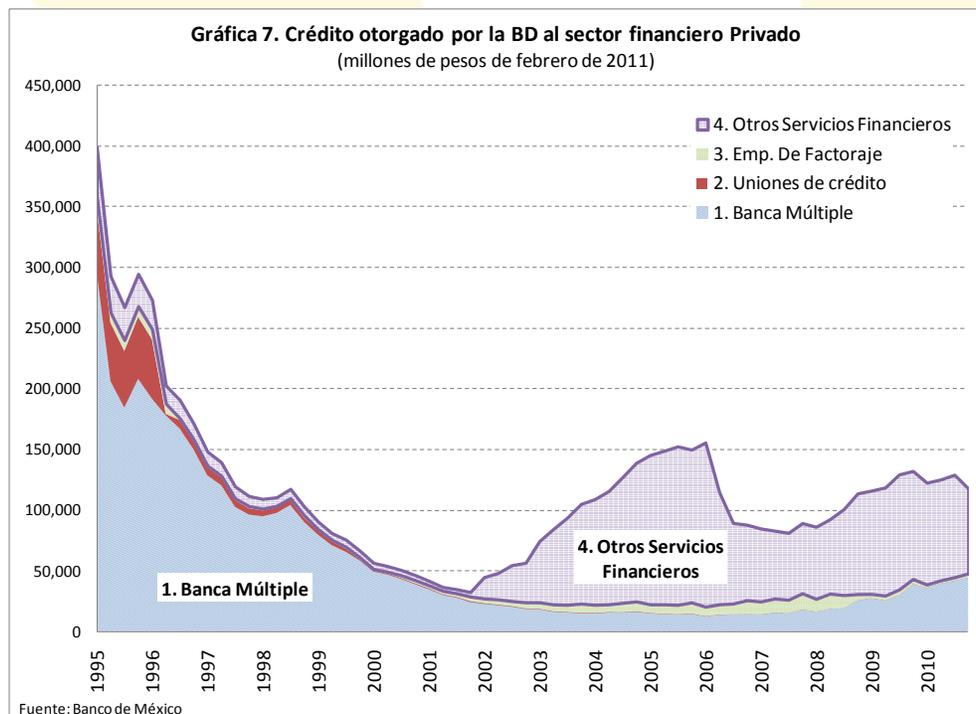
La BD reaccionó a las condiciones recesivas de la economía provocadas a finales de 2008. Esto se advierte en la gráfica siguiente en la que se identifica el pico de la actividad productiva que se registró en el segundo trimestre de ese año, es decir, previo al inicio de la caída del PIB en el tercer trimestre. Como puede verse, ya desde antes de la recesión, el crédito total y sus componentes principales iba cayendo, a excepción de aquel destinado al sector de la vivienda. Después, hubo un salto en la cartera colocada en la industria (aunque tiene una participación muy reducida en el total y en el conjunto del sector privado). Esto indica que hubo una cierta reacción de tipo contra cíclico por parte de la BD.



En total, la cartera de la BD a principios de este año estaba por debajo de los 400 mil millones de dólares, mientras que en 1995 su monto rebasaba 1.3 billones. En las gráficas que siguen se observa el peso que representa el crédito otorgado al sistema financiero tanto en términos nominales como en porcentaje del total.



Se observa que el crédito al sector financiero, especialmente del sector privado, representa la proporción más grande de la cartera total de la BD. Finalmente se muestra la participación de los distintos segmentos a los que se destinan esos créditos.



Las consideraciones anteriores pueden servir de marco para considerar, en primer lugar, la insuficiencia de la participación de la BD en el financiamiento de la economía y, además, de este criterio cuantitativo, la asignación que se hace de esos recursos. En segundo lugar, debe enmarcar la evaluación que las autoridades económicas y financieras hacen de estas instituciones y del sector financiero en general y las estrategias que plantean al respecto. Por último, son una referencia para evaluar las iniciativas de ley que se han presentado para reordenar el sistema de banca de desarrollo en el país.