

El sistema mexicano de financiamiento del desarrollo: retrocesos y retos

The mexican financial system for development: setbacks and challenges

Journal of Economic Literature (JEL):

E5, E42, G1

Palabras clave:

Política monetaria, bancos centrales
y oferta de dinero y crédito
Gobierno y sistema monetario
Mercados financieros en general

Keywords:

Monetary Policy, Central Banking,
and the Supply of
Money and Credit
Government and the
Monetary System
General Financial Markets

Resumen

Un *sistema de financiamiento del desarrollo mexicano* realmente no existe como tal en 2018. Los volúmenes del crédito total están muy por debajo de países de desarrollo comparable al nuestro. El Banco Central, eje del sistema, tiene como objetivo único la estabilidad; la banca privada, mayoritariamente extranjerizada, privilegia las utilidades de sus matrices, y se sustenta para ello en los créditos al consumo; la banca de desarrollo es mera “sombra” de lo que fue; las afores y el sistema de pensiones son financieramente frágiles. Se requiere que el Banco de México recupere su doble objetivo: estabilidad y crecimiento, que la banca privada se vincule, mediante políticas gubernamentales, al desarrollo productivo; que la banca de desarrollo se convierta en instrumento de auténticas “políticas sectoriales”, que las afores contribuyan al financiamiento de largo plazo. Estos deben ser los instrumentos de una verdadera “Cuarto Transformación”, en la que el desarrollo productivo incluyente sostenga un “sistema de financiamiento basado en políticas”.



Francisco Suárez Dávila

Ex-embajador de México en Canadá
<suarezdavila@prodigy.net.mx>

Abstract

Fecha de recepción:

27 de julio de 2018

Fecha de aceptación:

12 de noviembre de 2018

1. Introducción

Dentro del espíritu de contribuir con ideas y propuestas para la estrategia económica de la “Cuarto Transformación” de México, vuelve a reconocerse la gran importancia que tiene una nueva política industrial y tecnológica moderna. Sin embargo, se olvida en México que, para ser eficaz, esa nueva orientación debe ir acompañada y apoyada por una política de financiamien-

79

to como elemento esencial. Entre los principales países de rápido crecimiento de Asia, principalmente en Japón –uno de los fundadores de la estrategia del Estado desarrollista que privilegia el crecimiento–, se estableció el principio básico de que la política industrial debía estar apoyada sobre lo que se llamó en inglés *policy based finance*, financiamiento sustentado en políticas. Siguieron esta estrategia países como Corea, Taiwán y recientemente China, y ha sido una de las claves de su éxito. Los franceses, que también la practicaron en su momento, la llamaron “política de encuadramiento del crédito”, y sirvió para su recuperación económica después de la Segunda Guerra Mundial. De allí se desprendió también la creación de “la banca de desarrollo”, concebida como bancos de política (*policy banks*), que ayudan a configurar programas sectoriales, proyectos detonadores, bases para capacitación de personal. La banca comercial privada, que finalmente maneja, no “tuercas”, sino el ahorro nacional, se sujetó también a políticas para contribuir al desarrollo industrial y del comercio exterior.

México, en su “época de oro” del desarrollo con crecimiento anual de 6% y sin crisis, durante los 40 años de 1933 a 1973, elaboró el instrumento de la política selectiva de crédito, que significaba que una parte del incremento de la captación de la banca privada se orientaba, mediante políticas definidas por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, a los sectores prioritarios del desarrollo: manufacturas, exportaciones, vivienda, equipamiento industrial, pequeña y mediana industria. Si bien en este momento se establecían cajones, porcentajes, esto no es lo esencial. La banca de desarrollo mexicana y los fondos de fomento (Fira, Fomex, Fonei, Fonatur, Fovi), que entonces se crearon, operaron de manera muy complementaria.

La nueva orientación de política económica privilegió el mercado, buscando eliminar todo elemento de dirigismo estatal, y minimizó la banca de desarrollo

Frente a las crisis financieras que se produjeron durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, incluida la nacionalización bancaria, se dio el surgimiento del neoliberalismo y del Consenso de Washington, impulsado por los organismos internacionales. La nueva orientación de política económica privilegió el mercado, buscando eliminar todo elemento de dirigismo estatal, y minimizó la banca de desarrollo. Las reformas estructurales de 1991 eliminaron la política selectiva de crédito. Bajo el concepto de desregulación financiera se dieron amplias libertades a los bancos, y se eliminó el sistema de reservas obligatorias de liquidez. El Banco de México, como un Banco Central autónomo, ahora con un solo objetivo, la estabilidad de precios, determinaba las tasas de interés por mecanismos de mercado y de compraventa de valores gubernamentales. La supervisión bancaria se limitaba a vigilar que hubiera suficiente capital en relación con el crédito otorgado, y a que se constituyeran reservas para hacer frente a la cartera riesgosa o vencida. Allí prácticamente acababa la regulación.

Esta política de liberalización y desregulación financiera mexicana de 1991, y la autonomía legal de Banxico, se inaugura con una de las peores cri-

sis que ha tenido México, la de 1994, que nos llevó a la quiebra, liquidación, fusión, intervención y, como remedio último, a la extranjerización de la banca, y que nos costó 20% del PIB. Este fenómeno se repitió a nivel mundial. La desregulación y el crédito desenfrenado propiciaron la Gran Recesión de 2008-2009, de cuyos efectos profundos todavía no nos recuperamos ni en lo económico, ni en lo político, con las oleadas de populismo y neofascismo que se observan, y con el surgimiento de movimientos antisistémicos.

Se continuó, ya en este milenio, con el proceso de disminuir la importancia de la banca de desarrollo. Así surgió el primer intento de eliminar el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) en 2004, tratando de integrarlo a Nacional Financiera (Nafin) bajo la administración del presidente Vicente Fox. El Congreso lo impidió. El sistema financiero Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), que había existido y evolucionado con muchos avatares desde que Manuel Gómez Morín, uno de los liberales más destacados, creó el Banco de Crédito Agrícola en 1928, se sustituyó por una agencia propuesta por el Banco Mundial, que sólo pueda prestar los recursos que le asigna el presupuesto, y que no apalanca ni multiplica el capital, como lo hacen los bancos. Sí, en cambio, han proliferado fideicomisos operados por secretarías de Estado, a veces proclives a la corrupción.

2. El sistema financiero actual: sus grandes retos y deficiencias

el sistema financiero se ha dejado de examinar y evaluar como un instrumento que debe contribuir al desarrollo económico. Bajo el imperio de los principios neoliberales, se busca que el sistema financiero esté "desregulado" de manera importante

Las instituciones principales que examinaré, para analizar el sistema financiero mexicano, serán el Banco de México, la banca privada, los bancos de desarrollo y el sistema de ahorro para el retiro. Los intermediarios financieros no bancarios en realidad no representan mucho en monto, aunque, como banca paralela, siempre han constituido un riesgo. Recuérdese la mala experiencia de la proliferación de uniones de crédito que quebraron en la década de 1990. La llamada banca popular es interesante, por la necesidad de que el sistema financiero sea en lo social más incluyente. Así funciona el Banco de Ahorro y Servicios Financieros (Bansefi), como eje de este sistema de cajas de ahorro o equivalente, las cuales han sido importantes en otros países, pero que aquí representan un avance muy limitado. México es reconocido aún, entre países de desarrollo similar, como un país con limitada penetración bancaria.

En la práctica, el sistema financiero se ha dejado de examinar y evaluar como un instrumento que debe contribuir al desarrollo económico. Bajo el imperio de los principios neoliberales, se busca que el sistema financiero esté "desregulado" de manera importante. La regla básica es que se ha de capitalizar según el crédito que otorga, los riesgos que genera y la cartera vencida que produce. De allí puede financiar lo que se quiera, con los márgenes que se quieran, y desde luego generar utilidades para sus propietarios.

La competencia es la que –supuestamente– debe evitar que se generen utilidades excesivas, como de hecho lo han venido haciendo.

Las deficiencias del crédito bancario

1. Actual distribución del crédito total, en la banca privada y la banca de desarrollo (2018)		
PIB	\$22'567 MM	
I. Cartera de crédito		
Banca múltiple		\$ 4'964 MM
Porcentaje del PIB		= 21.9%
II. Cartera de crédito		
Banca de desarrollo		\$929 MM
Porcentaje del PIB		= 4.1%
III. Cartera de crédito total		\$5,893' MM
Porcentaje PIB		= 26.1%
IV. Estructura crédito		
Crédito banca desarrollo		15.7% del total del crédito
Banca múltiple		84.3% del total del crédito

Comisión Nacional Bancaria: cifras julio 2018 (cifras en miles de millones de pesos).

3. Banco de México

El Banco de México ha sido, a través de su historia, una de las instituciones más prestigiadas del país. Ha vivido dos etapas conceptuales: a partir de la década de 1940 fue un Banco Central heterodoxo, vinculado con el objetivo principal de impulsar el crecimiento económico y la industrialización. Fue dirigido por Rodrigo Gómez –18 años al frente– y Ernesto Fernández Hurtado. Fue una de las fundaciones clave del “desarrollismo”, impulsó la política selectiva de crédito, para que parte de la captación bancaria fuera a los sectores estratégicos, y creó fideicomisos para apoyar esa estrategia, como el Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (Fira) en la agricultura, Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) así como el organismo financiero para el desarrollo de la infraestructura turística (Infratur) en la infraestructura turística (así se erigieron Cancún y Zihuatanejo), Fomex al fomento de las exportaciones, y el Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei) al del equipamiento industrial, Fovi al de la vivienda.

Después de las reformas de 1991, que le dieron constitucionalmente la autonomía, se ha abocado como función principal a preservar la estabilidad de precios y, en alguna medida, la estabilidad del sistema financiero. El pri-

mer objetivo lo ha cumplido satisfactoriamente, aunque con un alto costo en términos de crecimiento mediocre.

El Banco Central debe preservar su autonomía, y tener como objetivos la estabilidad de precios y la estabilidad del sistema financiero, pero, como la Reserva Federal estadounidense, es también preciso asignársele que persiga como objetivo el crecimiento y el empleo. Así, habría podido desempeñar un papel aún más importante para enfrentar la Gran Recesión de 2008.

4. La Comisión Nacional Bancaria

El sistema bancario privado mexicano no ha sido objeto de aprecio, a cargo de la opinión pública, por su insuficiente aportación al desarrollo nacional

La Comisión Nacional Bancaria debe fortalecerse. Podría tener un papel de gran peso para realizar la supervisión bancaria. Ello es particularmente difícil en un sistema desregulado. Fue totalmente rebasada en sus capacidades con la liberalización del crédito que se dio en 1991, y no pudo enfrentar la crisis bancaria de 1994. Ha tenido muy poca capacidad de acción frente a los grandes bancos. Tiene cuadros insuficientes, sin la debida capacitación ni sueldo. -Incluso esto se agravará con la baja de remuneraciones prevista por el nuevo gobierno.

5. La banca privada mexicana

El sistema bancario privado mexicano no ha sido objeto de aprecio, a cargo de la opinión pública, por su insuficiente aportación al desarrollo nacional.

Después de la crisis bancaria de 1994, que prácticamente provocó la quiebra de todo el sistema bancario privado, su estructura cambió radicalmente. Varios bancos fueron rescatados o intervenidos, otros se fusionaron, y otros incluso desaparecieron. De los bancos originales, derivados de la privatización bancaria de 1991, casualmente sólo sobrevivió un banco mexicano, Banorte. La principal solución fue vender a corporaciones extranjeras casi todos los grandes bancos.

El sistema se caracteriza, como muchos otros, por una alta concentración bancaria: BBVA-Bancomer, el mayor banco; Santander, Citi-Banamex, HSBC y Banorte (que fusionó Interacciones) representan 70% de un sistema de 50 instituciones, con la reciente incorporación de bancos chinos.

México está muy sub-bancarizado aún, frente a países de desarrollo económico comparable. La relación de cartera de crédito con respecto al PIB es de alrededor de 30%, frente a más de 80% en otros casos como Brasil o Chile. La clientela atendida es muy limitada por población total o por municipios.

Sí ha logrado niveles muy elevados de utilidades para sus matrices extranjeras. Proporcionalmente, es de los más altos de cada grupo a nivel mundial, donde destacan Santander y BBVA-Bancomer. Ello se deriva de aprovechar altos márgenes, y de cobrar elevadas comisiones, no por el volumen del crédito otorgado. Si uno compara los bancos españoles en México y España, allá otorgan

Sí ha logrado niveles muy elevados de utilidades para sus matrices extranjeras. Proporcionalmente, es de los más altos de cada grupo a nivel mundial

mucho más crédito y generan menos utilidades; aquí es al revés. Las utilidades del sistema bancario a tasa anual, a junio de 2018, alcanzaron los \$150,000.00 millones de pesos, muy elevadas en un país de mediocre crecimiento.

Esto se explica, en parte, porque las operaciones se orientan al jugoso filón del crédito al consumo, incluyendo las tarjetas de crédito a tasas a veces leoninas y los créditos de nómina. Ello significa que se fomenta el “consumo a crédito” y se penaliza el ahorro. Las familias tienen altos niveles de apalancamiento. México es un país que ahorra e invierte poco, y el sistema financiero no contribuye a corregir esa distorsión, antes la fomenta.

Las altas comisiones se han vuelto un tema políticamente controvertido, no sólo aquí, sino en países europeos. Tienen incidencia alta para los usuarios de bajos ingresos, visto que aquí hay más riesgo. En España hubo una gran controversia, porque la banca, y no el cliente, pagara el impuesto sobre los créditos hipotecarios. La sola propuesta produjo inicialmente una gran caída del valor de las acciones bancarias. El primer intento de regular las comisiones en México provocó el mismo efecto. Este es un tema que se ha de evaluar con cuidado, pero deben corregirse los abusos.

En México, alrededor de 80% del financiamiento llamado empresarial representa crédito a grandes empresas, sólo menos de 20% a pequeñas y medianas empresas. En el crédito a las macroempresas y a las pymes, no hay claridad de a qué sectores y regiones se canaliza, aunque es evidente que la industria y la agricultura reciben muy bajos niveles frente a la construcción y el comercio. Esto no se está evaluando. En términos de política de desarrollo nacional, la banca “regida por el mercado” va a la deriva.

Debe, pues, considerarse una política gradual de mexicanización de la banca por instrumentos de mercado, como ha sucedido con Banorte, que se convierte en el tercer banco del sistema después de la absorción de Interacciones e IXE. México es el único gran país que no tiene un sistema bancario mayoritariamente nacional.

2. Distribución crédito banca múltiple				
20%	1. Crédito al consumo: (= Crédito total Banca de desarrollo)	\$1,005	35%	
	a) Tarjeta de crédito	\$ 390		
	b) Crédito de nómina	\$ 237		
15%	2. Vivienda	\$ 785		
37%	3. Empresas	\$2'424	37%	
4 %	4. Instituciones financieras	\$ 190	4%	
22%	5. Entidades gubernamentales	\$547	11 %	
	Estados y municipios	\$316	6 %	22%
	Otras entidades gubernamentales	\$259	5 %	
	Empresas productivas	\$158		

Fuente: Comisión Nacional Bancaria: cifras julio 2018 (cifras en miles de millones de pesos.).

Méjico es un
país que ahorra e
invierte poco, y el
sistema financiero
no contribuye a
corregir esa dis-
torsión, antes la
fomenta

6. La banca de desarrollo

La banca de desarrollo se ha convertido en la banca del “subdesarrollo”. Actualmente otorga crédito por sólo 4% del PIB y 17% del crédito bancario total

La banca de desarrollo –instrumento que resultó fundamental para progresar cuando crecimos a 6% anual, y que es decisivo en los países que actualmente crecen a esos niveles– se ha convertido en la banca del “subdesarrollo”. Actualmente otorga crédito por sólo 4% del PIB y 17% del crédito bancario total. Hace cuatro décadas, Nafin concedía 7% ella sola, y la banca de desarrollo adjudicaba la mitad del crédito bancario que era de largo plazo. BNDS de Brasil, incluso reconociendo sus recientes problemas y abusos, da financiamiento por 25% del PIB, más que el crédito total del Banco Mundial y el BID.

Ha habido una cierta recuperación de Banobras y Bancomext, en términos de sus funciones y manejo de recurso. En activos, Banobras sería el quinto banco del sistema; Bancomext, el noveno.

Para aumentar su presencia, debe favorecerse que la banca de desarrollo pueda aumentar su captación de recursos, emitiendo mayores volúmenes de bonos de largo plazo, con tasas similares a las del gobierno. Debe igualmente concentrarse en el crédito de largo plazo y en la inversión de capital de riesgo, y no en garantías y redescuentos al servicio de la banca privada; es preciso aumentar la formación de recursos humanos, por ejemplo la capacitación de técnicos para evaluar proyectos y para innovación tecnológica, que la banca privada no forma.

No se trata de volver a un “dirigismo” antiguo, pero tampoco de estacionarse en una “banca comercial a la deriva”, que supuestamente “se guía” por el mercado y, sobre todo –efectivamente–, por las utilidades de sus matrices. La banca de desarrollo debe volver a ser un instrumento de política crediticia, un conjunto de *policy Banks* que contribuyan a formular programas sectoriales y regionales, a establecer proyectos detonadores, a cimentar y otorgar financiamiento creativo en favor de todos los instrumentos del desarrollo, de primer y de segundo piso, de capital de riesgo, de corto y de largo plazos, para operaciones de crédito externo, para formación de cuadros.

Para aumentar su presencia, debe favorecerse que la banca de desarrollo pueda aumentar su captación de recursos, emitiendo mayores volúmenes de bonos de largo plazo, con tasas similares a las del gobierno

El gobierno de México, como parte de la “Cuarta Transformación”, debe apoyar la banca de desarrollo como “banca de políticas sectoriales” precisamente para impulsar el crecimiento. Estos bancos deberían ser Nafin, abocado a la política industrial; Bancomext, al impulso del comercio exterior; Banobras, al apoyo de la infraestructura –países como Estados Unidos y Canadá– quieren ahora crear este tipo de bancos. Es necesario transformar Financiera Rural en un banco de desarrollo agropecuario, y la Hipotecaria Federal en un banco de la vivienda.

Sí deben racionalizarse el sistema, los fideicomisos y los fondos dispersos que han de consolidarse en el banco de desarrollo del sector correspondiente. Así, por ejemplo, en la agricultura, Fira no debe estar en Banxico (¿no que

su objetivo único es combatir la inflación?, ¿qué hace ahí?); Firco y Acerca tienen que consolidarse en Financiera Rural; los Fondos industriales como Fomento Minero, los Fondos del Emprendedor y Pymes deben integrarse a Nafin, y Fonatur en el Banco de Comercio Exterior.

En cambio, representaría un craso error histórico –que esperamos no se dé, que no suceda, que no se cometa– el que un gobierno progresista lleve a cabo lo que el gobierno neoliberal de Fox no logró: desaparecer el Bancomext, fusionándolo con Nafin. Igual disparate es consolidar Banobras con Hipoteca Federal, cuyo único punto en común son los “ladrillos”.

La banca comercial debe acompañar estas políticas de desarrollo regional y sectorial, bajo políticas y lineamientos establecidos por el gobierno, aplicados por sus Consejos de Administración, y fijar metas, y formar cuadros técnicos. Debe, sí, preservar su rentabilidad y baja cartera vencida, pero ello no es suficiente.

2.. Distribución del crédito: banca múltiple y banca de desarrollo, en la historia de relación con el crédito total

Año	Banca Múltiple (%)	Banca de Desarrollo (%)
1960	48	52
1980	56	44
1990	69	31
2000	70	30
2010	85	15

7. El sistema de ahorro para el retiro

Una tarea pendiente es todo el Sistema de Ahorro para el Retiro, encarnado en las afores (administradoras de fondos para el retiro), también con cobros exagerados de comisiones, e incapaces de sustentar pensiones dignas precisamente en el momento del retiro. El sistema de pensiones mexicanas, todo él, tiene una gran debilidad financiera. Pero es y debe ser una gran fuente de ahorro institucional. Incluso con sus actuales limitaciones, las diez afores manejan 61 millones de cuentas y \$3,400 millones de recursos, o sea 14% del PIB. Puede ser mucho más. Sería una gran fuente como para participar en la banca de desarrollo, a fin de invertir en proyectos de largo plazo en infraestructura, energía o innovación industrial. Se requiere una reforma con incremento de cuotas, que explique los beneficios que ello tiene para impulsar la inversión, y el beneficio para las familias en el largo plazo, como sucedió en Singapur, Perú y Chile, que se han movido en esa dirección.

8. Conclusión

los sistemas financieros, la elevada “financiarización” de la economía global, está en la base de la deformación y fragilidad actual del sistema capitalista

Para que pueda acelerarse el crecimiento nacional de México, debe hacerse una verdadera reforma en el sistema de financiamiento al desarrollo en todos sus componentes

El sistema de supervisión ha de fortalecerse para vigilar eficazmente a las grandes instituciones...

la banca de desarrollo debe convertirse en auténticos “bancos de políticas sectoriales”, y generar programas y proyectos

El sistema financiero ha sido y será, crecientemente, un tema de debate. Hay corrientes de pensamiento que sostienen que los sistemas financieros, la elevada “financiarización” de la economía global, está en la base de la deformación y fragilidad actual del sistema capitalista. Genera cifras e incrementos muy superiores al aumento de la producción y del comercio internacional. Produce altos elementos de volatilidad en el sistema económico internacional, y ha propiciado “burbujas” que han detonado crisis. Fue el origen de la Gran Recesión de 2008. Sus flujos generan riqueza financieromonetaria, sin que se traduzca en mayor producción o riqueza real. Los excesos de los sistemas financieros son causa de la terrible agudización reciente de la desigualdad, por la que entre 1 y 10% de la población detenta varias veces el ingreso de los grupos más pobres.

En México no existe realmente un sistema de financiamiento al desarrollo, como sí lo tienen los países emergentes exitosos, en Asia, o como lo tuvimos nosotros entre las décadas de 1940 y 1960.

Para que pueda acelerarse el crecimiento nacional de México, debe hacerse una verdadera reforma en el sistema de financiamiento al desarrollo en todos sus componentes. Tenemos niveles de ahorro e inversión ridículamente bajos. El Banco de México debe mantener su autonomía, pero perseguir un objetivo doble, como lo hizo en su etapa anterior, y como lo tiene la Reserva Federal estadounidense: la estabilidad, sí, pero también el crecimiento y, por ende, el empleo. El sistema de supervisión ha de fortalecerse para vigilar eficazmente a las grandes instituciones; es preciso que la banca privada contribuya más al desarrollo del aparato productivo, y a mejores equilibrios regionales, con más crédito, no sólo al consumo; la banca de desarrollo debe convertirse en auténticos “bancos de políticas sectoriales”, y generar programas y proyectos; se necesita que el Sistema de Ahorro para el Retiro y, en general el sistema de pensiones, se conviertan en generadores de ahorro, aplicados a proyectos de largo plazo. Estos deben ser temas prioritarios del debate y, eventualmente, figurar con preeminencia en la nueva Agenda nacional. Estos cambios son lo que nos puede permitir crecer a 4% o más, como lo logramos en el pasado, y como lo logran otros países emergentes.

Bibliografía

- Aguilera Gómez, M. (2014), *La Banca en México. Origen, evolución y perspectivas -economía política de las finanzas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Del Ángel-Mobarak, G. C., Bazdresch Parada, y F. Suárez Dávila (2005), *Cuando el Estado se hizo Banquero banquero, consecuencias de la Nacionalización Bancaria en México, El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Senado de la República, LXI Legislatura (2010), *Crédito y banca de desarrollo*, México, Senado de la República y Miguel Ángel Porrua.
- Suárez-Dávila, F. (2013), *Crecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*, México, Taurus.
- (2010), *La reprivatización bancaria fracasada. Tragedia nacional en 3 actos*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- (2018), *México 2018: en busca del tiempo perdido*, México, Miguel Ángel Porrua.