

Documentos

Reforma económica y financiamiento del desarrollo en América Latina: el caso de México

*Héctor Mata Lozano**

1. La reforma financiera en América Latina

Desde principios de la década de los ochenta comenzó a instrumentarse una profunda reforma de los sectores financieros de las economías latinoamericanas, caracterizada por su progresiva desregulación y eliminación de los múltiples controles que influían sobre prácticamente todos los aspectos de su funcionamiento. Estos incluían controles sobre los precios de los servicios de intermediación, principalmente las tasas de interés tanto activas como pasivas, sobre el destino y características del crédito bancario e incluso sobre el monto de crédito que podía canalizar la banca al sector privado. En algunos casos, la desregulación implicó la privatización de los bancos que estaban en manos del Estado.

Este movimiento hacia la eliminación de lo que se caracterizaba como “represión financiera” se fundamentaba en la expectativa de que, una vez eliminadas las trabas y los obstáculos artificiales al libre funcionamiento de los mercados, estos cumplirían de mejor manera su función de fomentar el ahorro y canalizarlo a los usos más productivos y socialmente rentables. Se consideraba que la represión financiera era responsable de las bajas tasas de ahorro y se suponía por tanto, que la liberalización era sinónimo de movilización de recursos, mayor inversión, mayor productividad y mayor crecimiento.

En algunos casos, la reforma implicó también el ingreso de capital externo al sector financiero y bancario de las economías, con la expectativa de que éste aportaría nueva tecnología y mejores prácticas bancarias que redundarían en beneficio del consumidor y de la economía en general.

* CEPAL.

Los primeros resultados de la liberalización financiera fueron muy diferentes a los esperados. La liberalización de las operaciones activas, combinada con una escasa experiencia y capacitación en materia de crédito, medidas prudenciales insuficientes y el impacto de la volatilidad financiera externa, significó la aparición de sucesivas crisis financieras, que generaron costos altos y duraderos en los procesos de desarrollo de la región, principalmente en los países donde la liberalización financiera se llevó a cabo simultáneamente con la apertura externa, tanto en materia comercial, como de flujos financieros.

Cuadro 1
Crisis financieras en América Latina,
1982-2000

1982	Colombia	Argentina	Chile	Ecuador
1986	Bolivia			
1987	Costa Rica			
1988	Panamá			
1989	El Salvador			
1990	Nicaragua			
1993	Perú	Guyana		
1994	Haití	Bolivia	México	Venezuela
1995	Argentina	Jamaica	Paraguay	
1996	Ecuador			
1998	Brasil			
1999	Colombia			
2000	Nicaragua			

Fuente: Carstens *et al.*, “Cómo evitar la crisis bancaria en América Latina”, *Finanzas y Desarrollo*, FMI, Washington. sep. 2004.

La crisis y su secuela de costosas operaciones de rescate motivaron la introducción de severas medidas prudenciales para la banca, así como el desarrollo de una marcada aversión al riesgo por parte de las instituciones, todo lo cual significó una caída de los flujos de crédito al sector empresarial, sobre todo en segmentos que implican riesgo y financiamiento a mayores plazos.

Después de poco más de dos décadas de reformas a los sistemas financieros de América Latina, han comenzado a aparecer evaluaciones que confrontan sus resultados con las expectativas que les dieron origen y fundamento.¹

¹ Véase por ejemplo Barbara Stallings, *Financiamiento para el desarrollo*, CEPAL, Santiago, 2006; Romy Calderón Alcas, *La Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago, 2005.

En general se observa un desencanto ante los pobres resultados. La expectativa de un aumento significativo en las tasas de ahorro e inversión no se ha materializado. El crédito bancario permanece en niveles históricamente bajos y comparativamente muy inferiores a los estándares de profundización bancaria en otras regiones en desarrollo (41% del PIB en Latinoamérica contra 94% en el este de Asia). Ello resulta aún más preocupante en vista del escaso desarrollo de otros instrumentos de financiamiento de la empresa como los mercados de bonos y de acciones.

Otras de las deficiencias que caracterizaban al sector financiero latinoamericano, antes de las reformas, tampoco muestran cambios significativos: segmentación de mercados con una alta preferencia de la banca comercial por la clientela de grandes empresas de alta solvencia, bajo riesgo y sólidas garantías; severa limitación del acceso al financiamiento por parte de algunos sectores de alta significación económica y social como la micro, pequeña y mediana empresa, las empresas de innovación tecnológica y los productores rurales.

2. Reformas a la banca de desarrollo

La banca de desarrollo y en general la banca estatal fue también objeto de importantes cambios en el periodo, aunque con un amplio rango de variabilidad entre países, desde su completa liquidación hasta reformas más o menos profundas en sus objetivos, alcance y formas de operación.

En algunos países, se eliminaron o mediatizaron la mayor parte de las instituciones de desarrollo existentes, perdiéndose con ello muchos años de aprendizaje, de historia crediticia de un gran universo de pequeños productores, de personal con experiencia en el financiamiento para el desarrollo, y de una amplia red de puntos de atención.

Algunos países optaron por la desaparición total de la banca oficial. En estos casos, sin embargo, después de un tiempo se volvieron a crear nuevas instituciones, ya sea porque era necesario llenar lo huecos que el sistema comercial no alcanzó a cubrir, o porque el modelo económico adoptado exigía contar con instituciones acordes a los requerimientos y propósitos actuales.

Los bancos de desarrollo que permanecieron debieron poner un mayor énfasis en la rentabilidad de sus operaciones, en la reducción de sus costos operativos y de la morosidad de sus carteras, sin que ello reflejara necesariamente un objetivo de maximización de utilidades, sino más bien una visión de largo plazo buscando la sustentabilidad de su labor de fomento.

Se observan asimismo y en congruencia con estas tendencias, cambios importantes en las formas y métodos de operación. Algunas instituciones de primer

piso y otras que actuaban en segundo piso mediante la banca comercial, han comenzado a operar, principalmente en operaciones pequeñas de alto costo transaccional, con otros intermediarios financieros y no financieros como es el caso de las cajas rurales, cajas municipales, cooperativas, uniones de crédito, ONGs, etc.

Otros instrumentos han adquirido más importancia entre los apoyos de la banca de desarrollo a su clientela objetivo, como es el caso de las garantías donde más que aportar el fondeo, las instituciones comparten el riesgo con otros intermediarios financieros ampliando la capacidad de crédito de los usuarios.

En conjunto se observa una reducción de la participación de la banca estatal en el financiamiento de las economías de la región. En las seis economías más grandes, los activos de la banca estatal, como proporción de los activos totales del sistema bancario, se redujeron de 46% en 1990 a 22% en 2000.²

3. Financiamiento del desarrollo y reforma económica

La liberalización financiera en América Latina forma parte de un movimiento más amplio hacia una nueva estrategia de desarrollo económico, orientada al logro de una inserción más completa y eficiente de las economías de la región a la economía mundial.

Las reformas a que ha dado lugar esta estrategia comprenden la apertura comercial, la desregulación de los flujos de capital externo y medidas para atraer y fijar la inversión extranjera directa. Se ha promovido asimismo una mayor disciplina monetaria y fiscal encaminada al control de la inflación y a proporcionar un ambiente macroeconómico estable, donde pueda florecer la inversión y el crecimiento autosostenido.

Un aspecto importante de la nueva estrategia ha sido el retiro del Estado de las actividades productivas y de mecanismos de intervención directa de las agencias gubernamentales en la asignación de recursos. Nuevamente en esta tendencia general puede identificarse una amplia gama de actuaciones, desde países que han privatizado la casi totalidad de sus empresas públicas, hasta aquellos que lo han hecho sólo en forma selectiva.

Los logros, avances y limitaciones de esta nueva estrategia han sido también objeto de diversas evaluaciones confrontando los resultados con las expectativas y propósitos que le dieron origen.³

² Calderón (2005: 18).

³ Ver por ejemplo, José Antonio Ocampo, "Los Caminos para superar las frustraciones de crecimiento de América Latina", en Ricardo French-Davis (editor), *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, CEPAL, Bogotá, 2005.

En general se reconoce un avance importante en lo que respecta al control de la inflación, la reducción de desequilibrios fiscales y políticas monetarias coherentes con este objetivo, incluyendo una mayor independencia de las autoridades monetarias frente a los gobiernos.

Asimismo se reconoce que la nueva estrategia ha sido efectiva en generar dinamismo exportador, atraer inversión extranjera directa y aumentar la productividad de las empresas y sectores líderes.

Sin embargo en otras variables, los logros han quedado cortos respecto a los objetivos planteados y las expectativas creadas.

En particular, el crecimiento de la actividad productiva y del empleo se ha mantenido obstinadamente lento y sujeto a una alta volatilidad, en tanto que el ahorro y la inversión nacionales han continuado deprimidos a pesar de los logros alcanzados en el ámbito macroeconómico. La expectativa de que los avances en materia fiscal y el control de la inflación se reflejarían en acceso a flujos estables de capital externo, altas tasas de inversión y fuerte crecimiento económico no se materializó.

Tal inestabilidad se ha asociado a la liberación de controles en la cuenta de capital de la balanza de pagos, que incrementan la vulnerabilidad de las economías ante fluctuaciones internacionales en los flujos de capital, así como a la tendencia a aplicar políticas de estabilización ancladas al tipo de cambio. En algunos países, la continua apreciación del tipo de cambio real, además de afectar la rentabilidad de los sectores productores de bienes comerciables, ha significado un factor de inestabilidad económica y financiera.

El crecimiento lento ha estado asociado también al pobre desempeño de la productividad global de las economías. En concreto, el éxito exportador de la mayor parte de los países de la región, si bien refleja el surgimiento de empresas de alta productividad y dinamismo vinculadas con los nuevos flujos de inversión extranjera directa, no ha alcanzado a contrarrestar el impacto de la nueva estrategia económica sobre sectores tradicionales orientados a los mercados internos.

Como resultado, las tendencias de la productividad reflejan una gran discrepancia entre la evolución positiva de esta variable en un grupo de empresas y sectores exitosos, y su decepcionante comportamiento a nivel agregado. Ello refleja el hecho de que el empleo, el capital y la capacidad tecnológica —e incluso a veces la tierra—, desplazados de los sectores y empresas que estaban siendo objeto de una reestructuración productiva, no fueron adecuadamente reubicados en sectores dinámicos. Lo cual ha conducido a una subutilización de recursos, tanto de mano de obra como de capital, y a una agudización del dualismo productivo o de la denominada “heterogeneidad estructural” que ha caracterizado por décadas al desarrollo latinoamericano.

En efecto, la expansión de las empresas “de clase mundial” (muchas de ellas subsidiarias de multinacionales), ha coincidido con un creciente desempleo y desplazamiento de la fuerza de trabajo a la informalidad laboral.

Esta tendencia a la agudización del dualismo productivo se vio favorecida por algunas características de las políticas públicas instrumentadas durante el periodo:

- 1) La política fiscal y monetaria aplicada por las autoridades macroeconómicas con frecuencia ha tenido un sesgo procíclico, alentando con bajas tasas de interés el endeudamiento de los agentes económicos durante los períodos de bonanza en los flujos de capital, y restringiendo el crédito e impulsando a la alza las tasas de interés durante periodos de volatilidad y escasez de recursos externos. Esto ha provocado severas crisis de deudores con una alta cuota de quiebras en el sector productivo.
- 2) Como se señaló, la tendencia a mantener sobrevaluada la moneda local, aunada al levantamiento de las protecciones arancelarias, redujo la disponibilidad de fondos internos y la rentabilidad de las empresas productoras de bienes comerciables.
- 3) El retiro del Estado de la producción y la tendencia al adelgazamiento del sector público, significó el debilitamiento o desaparición de muchas instituciones que habían sido creadas para apoyar el desarrollo productivo durante la fase anterior. Ello minó la capacidad de las empresas para reconvertirse e incorporarse a los nuevos procesos dinámicos de las economías.
- 4) La introducción rápida de nuevos elementos de normatividad precautoria en el sector financiero, como consecuencia de las sucesivas crisis, dejó fuera a grandes segmentos del sector productivo del acceso a los flujos de financiamiento formal por parte de la banca. Esto se dio en el momento en que estos apoyos podrían haber sido decisivos para la adaptación de los productores al nuevo entorno competitivo.

4. La reforma financiera en México

La banca comercial mexicana, nacionalizada en 1982, había ya iniciado un conjunto de reformas a fines de la década de los setenta, orientadas a eliminar la especialización de instituciones y a crear una banca universal o banca múltiple como se le denominó oficialmente.

El proceso de desregulación se reinició en 1991 con la venta acelerada de las instituciones al sector privado, la eliminación de los controles selectivos de

crédito y de los requisitos obligatorios de reserva, y la liberación de la capacidad crediticia de la banca que en décadas anteriores había sido acaparada por las necesidades de financiamiento del sector público. Las tasas de interés, tanto activas como pasivas fueron liberadas.

La rapidez con que fue realizado el proceso de privatización y de desregulación, aunado a la ausencia de una normatividad prudencial y a la poca experiencia de la banca mexicana, en el otorgamiento de crédito al sector privado, desembocó en una profunda crisis financiera en 1994-1995 y en un costoso programa de rescate. Por sus características, aunque con un poco de anticipación, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, la llamó “la primera crisis financiera del siglo XXI”.

Si bien el costo financiero del rescate fue masivo y todavía hoy ejerce presión sobre las finanzas públicas de México, sus implicaciones fueron más amplias en términos de la capacidad de la economía mexicana para adaptarse al nuevo entorno competitivo de la economía globalizada.

El efecto inmediato fue la intervención de las instituciones bancarias por parte del gobierno y la entrada masiva de capital externo para restituir y sanear su estructura financiera. Ello significó que el control accionario de la banca comercial mexicana pasara de ser casi 100% nacional a casi 100% extranjero.

Un segundo efecto fue la insolvencia de un gran número de deudores que en pocos meses dejaron de ser sujetos de crédito aceptables para la banca.

Por su parte, la banca comercial desarrolló una marcada aversión al riesgo en el crédito empresarial, lo que ha significado un crecimiento prácticamente nulo del crédito al sector privado productivo. Como señala Barbara Stallings, “(...) el problema principal con los bancos de México, tanto extranjeros como nacionales, es que no prestan al sector privado, especialmente a las empresas privadas.”⁴

La forma que tomó el rescate bancario significó también un incentivo negativo para el crédito de la banca al sector privado. La mayor parte de la cartera en problemas fue canjeada por activos a cargo del gobierno a tasas de interés competitivas. La permanencia de este mecanismo permite de hecho a los bancos comerciales mexicanos ser rentables, a pesar del escaso otorgamiento de crédito al sector productivo.

No sólo los activos provenientes del rescate bancario han venido compitiendo con el crédito al sector privado. La política de sustitución de deuda externa por interna ha significado también una fuente rentable de crédito al gobierno que desincentiva otras operaciones activas más riesgosas.

⁴ Stallings (2006: 34).

La entrada de la banca extranjera a operar la mayor parte de los bancos comerciales permitió abrigar expectativas de que realizaría una contribución positiva al funcionamiento y eficiencia del sistema bancario comercial, lo que se traduciría en beneficios para el usuario de los servicios financieros, menores costos por comisiones, menores márgenes de intermediación y una cultura de crédito más orientada al financiamiento de las actividades productivas y los proyectos de inversión.

La experiencia después de quince años ha sido más bien la inversa: los bancos con capital extranjero han adoptado la antigua cultura rentista del sistema bancario mexicano, lo que les permite obtener ganancias extraordinarias sin incurrir en los riesgos normales de un intermediario financiero.

5. Evolución de la banca de desarrollo en México

A partir de la privatización de la banca comercial en 1990, la banca de desarrollo en México siguió un comportamiento pro-cíclico similar al del resto del sistema: participó en el auge crediticio de 1991-1994 y, después de la crisis de ese año, en la problemática sistémica de altas carteras incobrables, programas de rescate, y reducción de su participación en el financiamiento de las actividades productivas del país.

En este contexto, se han puesto en marcha importantes reformas que han implicado la liquidación de algunas de las antiguas instituciones, su sustitución por otras o, en algunos casos, la reorientación de sus objetivos, alcances y formas de operación.

Banrural-Financiera Rural

Banrural entró en proceso de liquidación en junio de 2003 y fue sustituido por la nueva Financiera Rural como principal agencia de desarrollo orientada al apoyo de las actividades rurales. Al momento del cierre, tenía una cartera total de 14,800 millones de pesos, de los cuales, 8,500 estaban vencidos (58% de la cartera total).

La Financiera Rural inició sus operaciones en julio de 2003 con un capital inicial de 18,000 millones de pesos. Esto es importante, porque la nueva financiera no es un banco. No capta recursos del público. Sólo puede prestar su capital. Si no tiene recursos suficientes tiene que acudir al Congreso para hacerse de más fondos vía presupuesto de egresos.

La institución ha venido expandiendo sus operaciones rápidamente. Para diciembre de 2006 el saldo de sus carteras se acercaba ya a la cifra final de Banrural, con créditos vigentes por 12,099 millones de pesos y una envidiable cartera vencida de sólo 400 millones, es decir, 3.2% de su cartera total. Ello ha sido compatible con un aumento de su capital contable a 20,800 millones de pesos, sin aportaciones frescas de recursos presupuestales.

El principal reto de la Financiera Rural es ampliar su cobertura sin incurrir en excesivos gastos, objetivo especialmente difícil, dado el alto costo transaccional de colocación de crédito entre una clientela ampliamente dispersa.

Financiera Rural
Cartera de crédito y capital contable
(saldos en millones de pesos)

	<i>Total</i>	<i>Cartera de crédito</i>		<i>Capital contable</i>
		<i>Vigente</i>	<i>Vencida</i>	
2003	2,940	2,877	63	18,062
2004	7,661	7,437	224	18,932
2005	11,217	10,932	285	19,911
2006	12,409	12,003	400	20,800

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Nafin

Nacional Financiera ha sido tradicionalmente el principal banco de desarrollo del país y desempeñó un importante papel en el financiamiento de la industrialización durante la etapa de sustitución de importaciones. Sufrió cuantiosos quebrantos durante la crisis y fue objeto de una importante acción de rescate que culminó con la separación de activos de baja calidad y la creación del Fideicomiso de Recuperación de Cartera (FIDERCA), con un alto costo fiscal. A partir de entonces su nivel de operación con el sector privado ha permanecido en niveles muy bajos y se ha orientando casi exclusivamente a proporcionar recursos de corto plazo a la empresa pequeña y mediana, mediante operaciones de factoraje. En su balance siguen teniendo mayor peso las operaciones como agente financiero del gobierno federal y los créditos otorgados a entidades públicas.

Nafin
Cartera de crédito total
(millones de pesos)

	<i>Dic-97</i>	<i>Dic-06</i>
Total	149,455	117,033
Vigente	147,099	116,757
Créditos otorgados como agente financiero	86,618	32,078
Créditos al sector objetivo	12,201	7,476
Consumo	0	5
Vivienda	0	206
Créditos a entidades gubernamentales	37,326	48,932
Créditos a intermediarios financieros	9,038	28,060
Otros Créditos	1,916	0
Vencida	2,356	276

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Bancomext

En el periodo inmediato a la crisis de 1994–95, el Banco Nacional de Comercio Exterior mantuvo por algunos años su nivel de operación con el sector privado con lo cual sobrepasó a Nafin como el principal apoyo de la empresa por parte de la banca de desarrollo. A partir del año 2002 entró en un práctico estancamiento de sus operaciones, con un alto nivel de cartera vencida.

Bancomext
Cartera de crédito total
(millones de pesos)

	<i>Dic-97</i>	<i>Dic-06</i>
Total	75,070	58,336
Vigente	72,105	52,226
Créditos otorgados como agente financiero	20,788	664
Créditos al sector objetivo	14,298	18,542
Consumo	0	34
Vivienda	0	155
Créditos a entidades gubernamentales	5,447	29,913
Créditos a intermediarios financieros	27,781	2,918
Otros créditos	3,792	0
Vencida	2,964	6,111

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Nacional financiera y Bancomext representan los dos principales bancos de desarrollo orientados expresamente al apoyo de la empresa privada nacional. Su desempeño a lo largo de la última década ha sido claramente insuficiente, operando únicamente en créditos de corto plazo, con niveles muy bajos en el saldo de su cartera con el sector privado, y ofreciendo un apoyo prácticamente nulo a las necesidades de reconversión productiva de la empresa, particularmente de la pequeña y mediana.

A partir de diciembre de 2006, ambas instituciones fueron puestas bajo una sola dirección, lo que se ha interpretado como el primer paso hacia su futura fusión.

Sociedad Hipotecaria Federal

Se creó en octubre de 2001 y en febrero del siguiente año pasó a sustituir al Banco de México como fiduciaria del antiguo FOVI (Fondo de Operación y Descuento Bancario para la Vivienda). Se financia principalmente con emisión interna de bonos, pero recibe también financiamiento del Banco Mundial y el BIRF.

Su desempeño ha sido altamente dinámico, favorecido por la estabilidad de precios y la baja tasa de interés nominal, lo que ha permitido ampliar los plazos de los créditos hipotecarios y mejorar sustancialmente las condiciones de acceso a la población de medianos ingresos.

Inició operaciones con una cartera de 13,000 millones de pesos, la cual llegó a 45,000 millones en diciembre de 2006, lo que más que triplica el saldo inicial recibido de Banco de México.

Sociedad Hipotecaria Federal Cartera de crédito (millones de pesos)

	<i>Dic-97</i>	<i>Dic-06</i>
Total	17,731	45,001
Vigente	17,731	44,684
Créditos a intermediarios financieros	17,731	44,684
Vencida	0	317

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Bansefi

Creado en enero de 2002, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros asumió la cartera, la clientela y la extensa red de sucursales del antiguo Patronato del Ahorro Nacional. El nuevo proyecto, sin embargo, es mucho más ambicioso. Se pretende que la nueva institución se constituya en el eje y el principal instrumento para promover la institucionalización del sector de ahorro y crédito popular mediante proyectos, financiados por el Banco Mundial, que comprenden la capacitación y asistencia técnica a las entidades del sector en materias como contabilidad, administración de crédito, administración de riesgos, mejores prácticas de gobierno corporativo, etc.

El proyecto contempla también el desarrollo y dotación de la infraestructura tecnológica del sector y la formación de una red de prestadores de servicios financieros. Además de sus operaciones propias, actualmente se distribuyen a través de la red programas gubernamentales como Oportunidades y Procampo, así como pago de remesas del exterior.

Los activos de Bansefi están constituidos principalmente por valores gubernamentales ya que sus estatutos no lo autorizan para otorgar créditos. Su rápido crecimiento refleja el buen desempeño de su captación: de 3,300 millones de pesos en junio de 2002 a 11,200 millones en diciembre de 2006.

Banobras

En el área de financiamiento de la infraestructura, la deficiente evaluación de créditos y el impacto de la crisis afectó severamente la estructura financiera de Banobras, así como la de algunos otros bancos de desarrollo y comerciales, lo que dio lugar a onerosos programas de rescate, especialmente en proyectos de financiamiento de autopistas concesionadas al sector privado. Una vez saneado, Banobras ha venido atendiendo con buen desempeño, pero a un bajo nivel de operación, a su clientela tradicional de estados y municipios.

En general puede decirse que las instituciones financieras de fomento orientadas al financiamiento de infraestructura urbana y vivienda han sorteado la crisis y han entrado en una fase de recuperación, mientras que las orientadas al financiamiento de la empresa privada, principalmente de la pequeña y mediana han visto reducida en forma importante su capacidad de apoyo al crecimiento y al cambio estructural.

En las áreas de financiamiento de las actividades rurales y de apoyo a las sociedades de ahorro y crédito popular se han puesto en marcha proyectos innovadores cuyo principal reto es alcanzar una cobertura suficiente para llegar a ser un factor relevante en la evolución de sus respectivos sectores—objetivo.

Banobras
Cartera de crédito
(millones de pesos)

	<i>Dic-97</i>	<i>Dic-06</i>
Total	80,808	83,057
Vigente	80,225	81,993
Créditos otorgados como agente financiero	37,710	21,406
Créditos al sector objetivo	0	7,815
Consumo	0	7
Vivienda	1,397	225
Créditos a entidades gubernamentales	39,299	51,114
Créditos a intermediarios financieros	58	1,426
Otros créditos	1,759	0
Vencida	583	1,064

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

6. Tendencias y resultados de la reforma económica

México es, en muchos aspectos, paradigmático de las tendencias observadas en la transformación económica de los países de la región durante las últimas dos décadas.

Su ingreso al tratado de libre comercio en 1994 fue la culminación de un rápido proceso de desmantelamiento de la estructura de protección que había sido la base de la estrategia sustitutiva de importaciones. La privatización de la banca comercial en 1991-1992, se inscribió asimismo en el contexto más amplio de transferencia de un amplio y complejo sistema de empresas y organismos públicos al sector privado, con las destacadas excepciones de las ubicadas en el sector energético.

Asimismo, el manejo de la política económica ha puesto el acento en la reducción del déficit fiscal y el control de la inflación, con una marcada tendencia a la apreciación del tipo de cambio real.

Los logros y las limitaciones de la reforma económica en México son también casos destacados entre los observados a nivel regional. Entre los primeros pueden resaltarse el rápido crecimiento de las exportaciones durante la mayor parte de la década de los noventa, la fuerte entrada de capitales externos incluyendo un importante componente de inversión extranjera directa, el surgi-

miento de un sector manufacturero altamente dinámico orientado a los mercados externos, y en el ámbito macroeconómico, el abatimiento de la tasa de inflación a niveles similares o incluso por debajo de los que registran las principales socios comerciales del país. Otros logros incluyen el abatimiento de las tasas de interés nominales, la reducción del déficit del sector público, la disminución relativa y absoluta de la carga de la deuda externa y el acelerado incremento de las reservas internacionales.

Las limitaciones son igualmente evidentes. La extraordinaria expansión de las exportaciones no se ha traducido en altas tasas de crecimiento de la economía en su conjunto. La exportación de manufacturas está asociada a un alto contenido de insumos importados acercándose mucho al modelo puro de maquila. La apertura comercial ha significado el estancamiento y en algunos casos la práctica desaparición de ramas enteras de la actividad productiva orientadas al mercado interno. El crecimiento del empleo, muy por debajo de la expansión de la mano de obra, ha significado un movimiento masivo de trabajadores, principalmente jóvenes, a los mercados informales del sub-empleo y a la emigración. El ahorro y la inversión son bajos, frente a estándares internacionales, y el país ha pasado a ser extremadamente dependiente de los ciclos económicos de Estados Unidos cuya demanda constituye prácticamente el único motor de crecimiento de su economía.

En años recientes, el desempeño de la economía mexicana se vio afectado adicionalmente por el vertiginoso ingreso de las mercancías asiáticas, principalmente chinas, tanto al mercado norteamericano como al propio mercado interno.

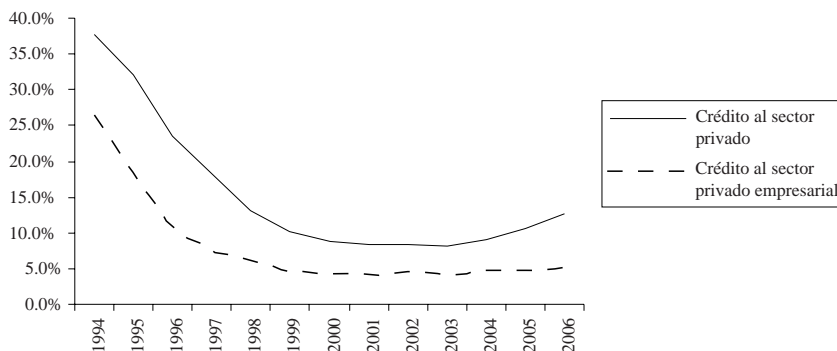
La dualidad productiva o “heterogeneidad estructural”, se ha acentuado así como la problemática de una muy desigual distribución del ingreso.

Ello significa un reto mayor para las políticas públicas de México en términos de la necesidad de generar crecimiento, empleo e ingresos mejor distribuidos.

7. El financiamiento de la reforma económica

Como puede apreciarse en la Gráfica 1, el saldo de la cartera de crédito de la banca comercial con el sector privado, inició a partir de 1996, una caída pronunciada que se extendió hasta 1999. Después de un virtual estancamiento hasta mediados de 2004, ha venido experimentando una relativa recuperación que, sin embargo, no ha permitido alcanzar la participación que tenía en 1994. En ese año representaba 38% del PIB, proporción que ya era baja en términos internacionales. Al finalizar 2006 representó apenas 12.7% del PIB.

Gráfica 1
Crédito de la banca comercial al sector privado
(% del PIB)

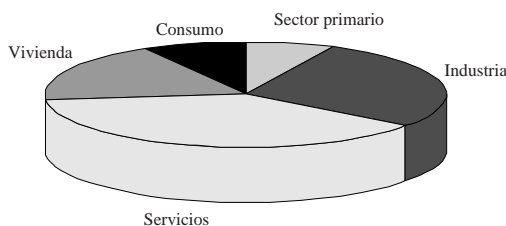


Fuente: Apéndice, Cuadro 1.

El sector más afectado fue el de la empresa privada, principalmente la pequeña y mediana, incluyendo las personas físicas con actividad empresarial. Como se observa en la misma gráfica, el crédito a la empresa privada comenzó una caída casi vertical a partir de 1995, que no se detuvo hasta fines de 2003 cuando representó sólo 4.3% del PIB. Una moderada recuperación ha elevado este saldo a su actual nivel de 5.5% del PIB.

Lo anterior ha provocado cambios en la estructura de la cartera de crédito de la banca comercial. En 1994, casi tres cuartas partes de su crédito estaban asignadas al sector productivo (sectores primario, industrial y de servicios), en tanto que el consumo y la vivienda recibían el restante 25%

Gráfica 2
Crédito de la banca comercial al sector privado
(diciembre 1994)

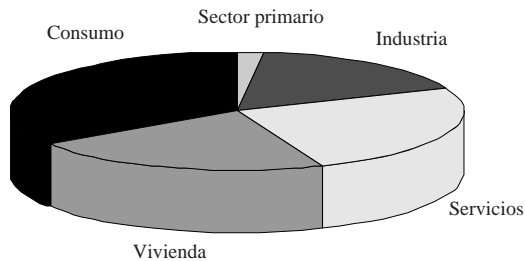


Fuente: Apéndice, Cuadro 2

Para 2006 estas proporciones habían cambiado drásticamente: las actividades productivas recibieron 44%, en tanto que el consumo y la vivienda utilizaron 56%.

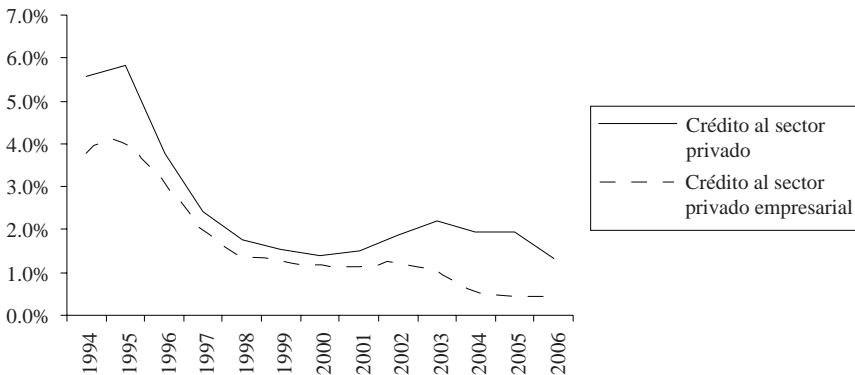
Por su parte, el desempeño de la banca de desarrollo con el sector privado ha seguido aproximadamente la misma pauta, sólo que en menor escala, lo que ha implicado una incidencia más bien marginal de la banca de desarrollo en el finan-

Gráfica 3
Crédito de la banca comercial al sector privado
(diciembre 2006)



Fuente: Apéndice, Cuadro 2

Gráfica 4
Crédito de la Banca de Desarrollo al sector privado
(% del PIB)



Fuente: Apéndice, Cuadro 3

ciamiento a la actividad privada. Entre 1994 y 2006 el crédito total al sector privado, que incluye vivienda y consumo, cayó de 5.6% a 1.3%. Tendencias similares se observan en el crédito a empresas y personas físicas con actividad empresarial que apenas llega a representar como porcentaje del PIB, la mitad de un punto porcentual, cuando a fines de 1994 equivalía a casi 4% del PIB.

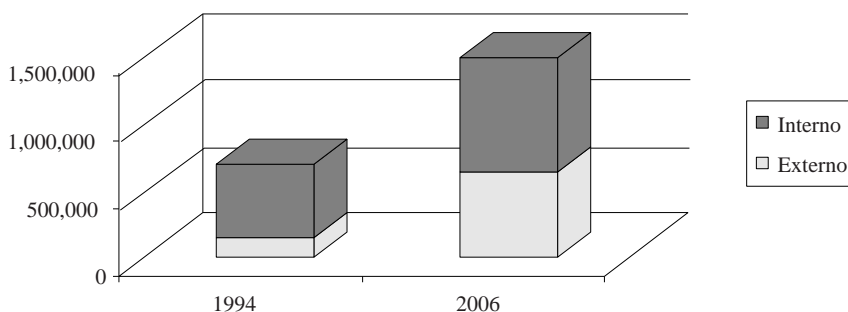
La estructura sectorial de la cartera de la banca de desarrollo al sector privado se ha mantenido aproximadamente en las mismas proporciones, aunque, como se señaló, su participación global en la actividad económica ha caído sustancialmente.

En el periodo 1996-2006 el financiamiento con recursos frescos para el sector empresarial provino principalmente de fuentes distintas a la banca comercial o de desarrollo.

A partir de 1996 el financiamiento con recursos frescos para la empresa mexicana provino principalmente de fuentes distintas a la banca local, comercial o de desarrollo, lo que ha provocado un importante cambio en la estructura del financiamiento de la empresa mexicana no financiera.

En primer término, el financiamiento externo ha cobrado importancia frente al interno. En 1994 se tenía una relación de 20% a 80% entre uno y otro, proporción que cambió a 44%-56% en 2006

Gráfica 5
México: Fuentes de financiamiento de la empresa privada
(millones de pesos)

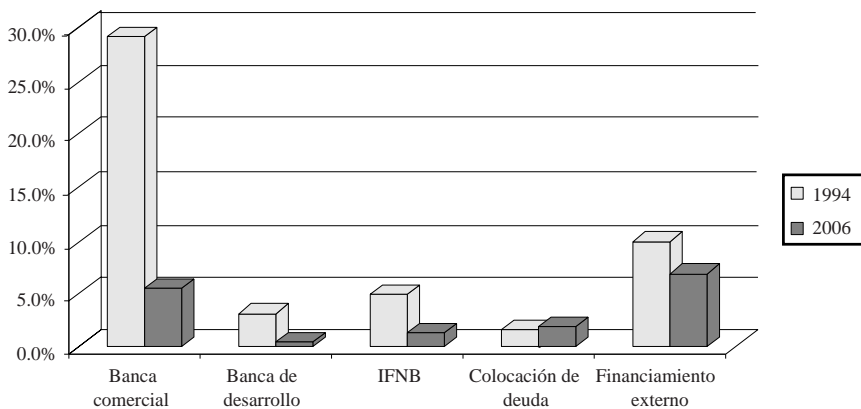


Fuente: Apéndice, Cuadro 4

En las fuentes internas de recursos se observan también importantes cambios de estructura. El crédito bancario, tanto de la banca comercial como de desarrollo, redujo drásticamente su participación; los intermediarios financieros no bancarios se fortalecieron moderadamente, en tanto que la colocación interna de deuda cobró mayor importancia como fuente de financiamiento empresarial.

En conjunto puede apreciarse que en el periodo 1994-2006, tres fueron las fuentes de financiamiento para la empresa privada que mostraron crecimientos importantes: el crédito externo, tanto directo como titulado, la colocación de deuda en los mercados internos y moderadamente, el crédito otorgado por los intermediarios no bancarios. Como proporción del PIB todas las categorías redujeron su participación, con excepción de la colocación interna de deuda.

Gráfica 6
México: Fuentes de financiamiento del sector empresarial
(% del PIB)



Fuente: Apéndice, Cuadro 4

Este patrón de comportamiento tiene importantes implicaciones para el proceso de reestructuración de la economía mexicana. La estructura de financiamiento resultante de la crisis de 1994-1995 no hizo sino reforzar y acentuar los rasgos tanto positivos como negativos resultantes de la apertura de la economía a los mercados externos. El acceso al financiamiento internacional, y a los mercados de deuda es privativo de la gran empresa y de los nuevos negocios integrados a procesos de producción globalizados. Por el contrario, las empresas medianas y

pequeñas vinculadas con el mercado interno quedaron en gran medida marginadas del financiamiento formal, lo que acentuó su vulnerabilidad ante la apertura externa y la eliminación de otros apoyos institucionales.

8. Retos del financiamiento para el desarrollo

La disponibilidad y accesibilidad al financiamiento son factores esenciales en el proceso de desarrollo, sobre todo en situaciones que requieren reformas y transformaciones estructurales. En las etapas iniciales del proceso de reformas en Latinoamérica, las expectativas eran en el sentido de que la eliminación de trabas a la libre asignación de recursos, y en particular de la represión financiera, permitiría una intensa movilización de recursos que redundaría en mayor ahorro, inversión, crecimiento, empleo y, en última instancia una mejor distribución del ingreso.

Las evaluaciones recientes de este proceso han hecho hincapié en la falta de automaticidad de estos procesos y en los resultados insuficientes y sesgados del proceso de reformas. En particular destacan la necesidad de contar con apoyos institucionales para alcanzar los círculos virtuosos que lleven a la región a una inserción eficiente en la economía global.

Los sistemas financieros en América Latina, y especialmente en México, han quedado marcadamente a la zaga de lo que de ellos se requiere. La crisis financiera debilitó a las instituciones financieras privadas y oficiales en momentos en que su función de intermediación era más necesaria.

En el caso de México esos problemas son especialmente graves. Como señala Barbara Stallings, después de analizar las deficiencias del sector bancario: “México está en la peor posición ya que no tiene ni mercados de capitales fuertes ni un banco de desarrollo activo. Sus empresas acusan la falta de financiamiento, que está relacionada con la baja inversión.”⁵

En relación con la banca comercial es necesario enfatizar la necesidad de incentivar a las instituciones hacia procesos de intermediación más eficientes alejados de las conductas rentistas que la siguen caracterizando. Un elemento importante es la adopción de políticas de deuda pública que eliminen los elementos de *crowding out* que aún subsisten en los balances bancarios. Stallings en particular señala para el caso de México, que los bonos o pagarés del IPAB no deberían volver a financiarse. A ello podría añadirse la conveniencia de detener o suavizar la política de conversión de deuda externa por interna de forma que los valores del gobierno dejen de inundar el mercado de bonos.

⁵ Stallings (2006: 349).

No obstante, es difícil pensar en poder eliminar las conductas pro-cíclicas de la banca comercial o esperar de ella funciones de intermediación para el apoyo a la inversión de largo plazo, que nunca han formado parte de su catálogo de negocios.

Para ello se requiere otro tipo de banca; la banca de desarrollo. Como señala Calderón

[...] los grandes desafíos de la globalización hacen no sólo necesaria sino imperiosa la tarea de reconstruir la banca de desarrollo en nuestra región. Una banca de desarrollo eficiente y transparente orientada a crear segmentos del mercado financiero que no se desarrollan automáticamente, puede no sólo jugar un papel esencial en el mundo global, sin además convertirse en poderoso motor de desarrollo financiero privado.⁶

La tarea principal que la literatura asigna a la banca de desarrollo en las economías emergentes, es la de asegurar el acceso al financiamiento a todos los agentes económicos que permanecen marginados de él. No se trata de subsidiar la tasa de interés, sino de asegurar la prestación eficiente y oportuna de servicios financieros y no financieros a los segmentos que tradicionalmente no han tenido acceso al crédito bancario comercial.

Desde luego, el objetivo de atención a sectores no atendidos por la banca comercial involucra la operación con la pequeña y mediana empresa (PYME) o incluso con las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Uno de los obstáculos aquí es el alto costo transaccional de las pequeñas operaciones. Se han propuesto y puesto en práctica dos tipos de soluciones: el subsidio y la operación por medio de intermediarios no bancarios. El primer caso ha sido instrumentado en Chile mediante instrumentos diseñados para compensar los costos de los bancos privados por su operación con PYMES. El segundo mecanismo ha sido utilizado por algunos bancos mexicanos de desarrollo para acceder a la clientela de menudeo sin tener que mantener una amplia plantilla de personal. Estos pueden ser intermediarios financieros como las SOFOLES o no financieros, incluyendo algunas ONGs.

Fuera de estos mecanismos de compensación por operaciones muy pequeñas, existe un amplio consenso en no subsidiar el costo del dinero, es decir la tasa de interés, ni con recursos fiscales ni mucho menos a costa de la estabilidad financiera de las instituciones.

El énfasis es en el acceso eficiente y oportuno a los recursos crediticios, en tanto que el subsidio a la tasa de interés fácilmente puede significar un incentivo

⁶ Calderón (2005: 32).

perverso que conduce a la desviación de recursos para propósitos distintos de los buscados.

Otro objetivo, ampliamente utilizado por los países desarrollados y por economías emergentes exitosas, es la intervención de la banca de desarrollo para impulsar la modernización, el desarrollo tecnológico y la reconversión de sectores tradicionales a las exigencias y estándares de una economía abierta a la competencia externa.

Aquí identifica Ocampo un área de oportunidad para la instrumentación de políticas activas de impulso al desarrollo. Tomando en cuenta que los países en desarrollo están atrasados en las áreas de producción, tecnología y desarrollo institucional “(...) siempre existe la posibilidad de acelerar proactivamente el aprendizaje de la tecnología y el desarrollo de instituciones.” En este sentido considera que “(...)es esencial que las políticas y estrategias de desarrollo productivo se reactiven para asegurar el progreso hacia una economía dinámica”.⁷

El financiamiento de este tipo de procesos y proyectos significa riesgo y puede implicar requerimientos adicionales de recursos para la banca de desarrollo. Requiere también de equipos técnicos especializados de los que normalmente carece la banca comercial. Los apoyos pueden tomar la forma de participación en el capital de riesgo, de créditos estructurados a largo plazo o la utilización de esquemas de garantía como incentivo a la participación de instituciones privadas en este tipo de operaciones.

En todos los casos existe consenso en que debe existir una clara distinción entre los subsidios públicos y la intermediación financiera. Los subsidios que otorgue el Estado deben estar basados en los principios de transparencia y competencia por recursos escasos y se deben eliminar los subsidios encubiertos, no focalizados o insuficientemente valorados. Es asimismo necesario aplicar políticas selectivas y criterios de desempeño para alentar las innovaciones y crear las complementariedades que son esenciales para el desarrollo.

Tomando en cuenta la experiencia y las críticas válidas formuladas contra la banca de desarrollo en el pasado, se considera esencial una mayor transparencia en las relaciones de los bancos de desarrollo y el gobierno a fin de evitar interferencias políticas y asegurar una adecuada autonomía en la gestión de dichas instituciones.

Finalmente, la necesidad de contar con una banca de desarrollo, como instrumento para enfrentar los desafíos de la globalización y contribuir a superar la

⁷ Ocampo (2005: 52).

heterogeneidad social y productiva de los países emergentes, no implica necesariamente el mantenimiento de las instituciones y la estructuras de fomento creadas para impulsar los procesos de sustitución de importaciones y desarrollo hacia adentro de la etapa anterior.

En muchos casos no sigue siendo viable sostener estructuras pesadas, verticales y costosas con pasivos y cargas que dificultan su función de fomento en las nuevas circunstancias. Existen ya algunos casos en los que ha sido más eficaz liquidar las viejas instituciones y crear otras nuevas diseñadas para apoyar los procesos de cambio. Instituciones más ligeras y flexibles, capaces de acceder a una clientela extensa con instrumentos adecuados a sus características.

Mantener el carácter bancario de las instituciones implica la adopción de regulaciones prudenciales diseñadas para proteger los ahorros del público pero que obligan a las instituciones, entre otras cosas, a mantener en sus balances una alta proporción de activos libres de riesgo como son, o se consideran, los bonos gubernamentales. Ello no hace mucho sentido en organismos oficiales de fomento al sector privado. En algunos casos, como sucedió ya con la Financiera Rural, se ha optado por la creación de instituciones financieras de fomento no bancarias.

Un sistema financiero de fomento al desarrollo, orientado a apoyar los procesos de reconversión y adaptación de las economías latinoamericanas al nuevo entorno global, parece ser un instrumento imprescindible para que los avances obtenidos en política macroeconómica redunden en los objetivos de crecimiento, bienestar y equidad que son el fin último de las políticas públicas. Esto puede ser especialmente válido para México, tomando en cuenta los rezagos y sesgos que presenta su sector financiero.