

PALABRAS DEL DR. GUILLERMO ORTIZ EN LA CEREMONIA DE INAUGURACIÓN DEL FORO “UNA BANCA DE DESARROLLO PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO”

Senado de la República

México, D. F. a 9 de septiembre de 2009

**Senador Carlos Navarrete Ruiz,
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores;**

**Senadora Yeidckol Polevnsky Gurwitz,
Presidenta del Comité de Competitividad del Senado de la República;**

**Senador Dante Delgado Rannauro,
Presidente de la Comisión Especial para Determinar las Causas del Bajo Financiamiento;**

**Senador Manlio Fabio Beltrones
Presidente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República;**

**Doctor Alejandro Werner Wainfeld,
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;**

**Doctor Enrique V. Iglesias,
Secretario General Iberoamericano;**

**Doctor David Ibarra Muñoz,
Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México;**

Me complace tener la oportunidad de participar en este foro. La banca de desarrollo ha jugado un papel importante en diferentes etapas del desarrollo de nuestra economía. Por su parte, el Banco de México ha estado ligado a la banca de desarrollo desde sus primeros años.

En el contexto de la actual crisis económica, la banca de desarrollo adquiere una relevancia particular como instrumento para impulsar la recuperación del crecimiento sostenido. Los gobiernos del mundo

están haciendo uso de todas las herramientas de política económica de que disponen para hacer frente a la crisis internacional.

En esta circunstancia, caracterizada además por una escasez de financiamiento a nivel global, la banca de desarrollo ofrece una oportunidad para impulsar el crecimiento económico y el empleo. Este último es el tema principal de mi intervención. Sin embargo, para llegar a las recomendaciones que deseo aportar son necesarias algunas reflexiones sobre las bases conceptuales de la banca de desarrollo y su evolución en México.

El origen de la banca de desarrollo en México

El concepto de banca de desarrollo surgió como una respuesta de Estado para impulsar el desarrollo económico. Nuestro país no ha sido ajeno a esta tendencia internacional.

En la práctica, no existe en el mundo un modelo único de banca de desarrollo. Así, para distintos países y momentos las instituciones de la banca de desarrollo han tomando formas diversas. Sin embargo, en general podemos distinguir tres funciones principales:

- 1. Como brazo financiero de la política económica. La banca de desarrollo juega un papel primordial para canalizar recursos a sectores y rubros económicos considerados como estratégicos.**
- 2. Como complemento de la banca comercial, para atender a los sectores que tienen dificultades de acceso al crédito.**
- 3. Como instrumento para promover el desarrollo de mercados financieros.**

Desde sus inicios, en México la banca de desarrollo ha evolucionado en cuanto a las instituciones que la conforman, su modo de operar y los sectores que atiende. Esta evolución ha obedecido al cambio en el entorno social, económico y político, así como a las necesidades de desarrollo del país.

En consecuencia, podemos distinguir varias etapas. La primera, formativa, durante la cual se crearon la mayoría de las instituciones del sector. Una segunda, de consolidación, a la que le siguió otra de reorientación y redimensionamiento.

La etapa formativa

El origen de la banca de desarrollo se remonta en nuestro país al periodo inmediato posterior a la Revolución Mexicana. Así, en el año de 1926 se creó la primera institución de ese corte. Me refiero al Banco Nacional de Crédito Agrícola, el predecesor más antiguo de la actual Financiera Rural.

Posteriormente, como respuesta a los efectos de la crisis económica sobre las actividades productivas en los años treinta surgió un número importante de bancos de desarrollo en todo el mundo. Fue en este entorno económico mundial cuando comenzó la banca de desarrollo mexicana a tomar la forma sectorial que hoy conocemos. De esta manera, en 1933 se creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas que es el antecedente del actual Banobras.

En 1934 se fundó Nacional Financiera (NAFIN) y en 1937, Bancomext. Cabe mencionar que en esos años se crearon muchos otros bancos de desarrollo con finalidades específicas como el Banco Nacional del

Transporte, el Cinematográfico, el Obrero de Fomento Industrial, el de Fomento Cooperativo y algunos más.

Etapa de consolidación

El impulso económico derivado de la Segunda Guerra Mundial dio lugar a que nuestro país iniciara un importante esfuerzo de industrialización.

Asimismo, para coadyuvar a la canalización de financiamiento a actividades y sectores prioritarios, como el agropecuario, la pequeña y mediana industria, el turismo, el comercio exterior, la vivienda y el equipamiento industrial, el gobierno estableció una política de creación de fideicomisos de fomento. La administración de estos últimos fue encomendada principalmente al Banco de México y a Nacional Financiera. Una característica importante de esos fondos es que además de otorgar crédito, algunos brindaban asistencia técnica y diversos tipos de garantías para los financiamientos.

De esta manera, en 1954 se creó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; y más adelante se crearon los otros fondos relacionados con la agricultura que dieron origen a lo que actualmente se conoce como FIRA.

Reorganización y redimensionamiento

Durante la década de los setenta y una parte de los ochenta, los criterios políticos en la asignación del crédito fueron imponiéndose sobre los estrictamente técnicos y financieros. De esta manera, se financiaron proyectos con escasa rentabilidad económica y social y con pocas probabilidades de recuperación. Lo anterior, aunado a una

mala administración y a costos operativos elevados derivados de nóminas abultadas y de procesos operativos poco eficientes, generó pérdidas cuantiosas. Estas pérdidas contribuyeron de forma significativa al desequilibrio fiscal que caracterizó al periodo.

Los fideicomisos de fomento fueron una excepción a la tónica descrita. Esos instrumentos se mantuvieron operando en el segundo piso, con estructuras menos onerosas y con programas de asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología dirigidos a mejorar la calidad de los sujetos de crédito.

Como suele suceder, las reformas más importantes de la banca de desarrollo han sido inducidas en gran medida por las crisis económicas que hemos padecido. Así, a finales de la década de los ochenta se inicia una transformación profunda de la banca de desarrollo. Esa política fue parte de un programa más amplio de reorientación de la intervención del sector público en la economía.

Ante la necesidad de replantear la estructura de la banca de desarrollo, también se revisaron sus formas de operación. Con el fin de preservar su solidez financiera y fortalecer la administración de riesgos, se decidió optar, en la mayoría de los casos, por un modelo de banca de segundo piso.

A pesar de esas reformas, todavía en los noventa se presentaron problemas en el otorgamiento de crédito a ciertos sectores. Tal fue el caso de las uniones de crédito, en el cual quedó patente la pérdida que se puede generar cuando los intermediarios a los que se les otorga crédito no están bien capitalizados y convenientemente organizados.

Otra transformación importante se dio en los noventa, cuando se estableció la exigencia de que la banca de desarrollo mantuviera reservas preventivas en función de sus riesgos crediticios. Fue así que los bancos de desarrollo comenzaron a operar bajo normas acordes con las prácticas bancarias sanas que rigen para los bancos comerciales. Asimismo, se reforzó el gobierno corporativo, destacando la inclusión de consejeros independientes.

Durante los últimos años, se ha buscado reorientar a la banca de desarrollo para corregir algunos de los errores cometidos en el pasado y adecuarla al entorno actual. Con esas finalidades, se han creado nuevas instituciones con mandatos más claros como Sociedad Hipotecaria Federal, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y Financiera Rural.

Por otro lado, las instituciones han ampliado sus programas de garantía. Quiero destacar el diseño y operación del Fondo Nacional de Garantías creado por FIRA, en cumplimiento de un mandato de la Cámara de Diputados en el presupuesto de 2008, para incrementar la atención a productores, actividades y regiones geográficas menos favorecidos.

En otros casos, como los de Nafin, Bansefi y FIRA, se han puesto a disposición de los acreditados de los intermediarios, soluciones tecnológicas que agilizan, hacen más seguras y reducen los costos de las operaciones.

El manejo eficaz de estas instituciones durante los últimos años se refleja en indicadores financieros sanos, así como en que el elevado

crecimiento de su cartera y de sus operaciones de garantías no haya venido acompañado por un aumento en sus índices de morosidad.

El papel del Banco de México

El Banco de México tiene una historia larga de colaboración y de relaciones con la banca de desarrollo. El enlace se remonta a los primeros años de funcionamiento de nuestro Instituto Central. Los vínculos del Banco de México con las instituciones de la banca de desarrollo han tenido diversas expresiones operativas y, de manera obligada, debieron modificarse con el paso del tiempo.

Durante sus primeras épocas, el Banco de México tuvo una intervención directa en la constitución del capital de algunas instituciones de la banca de desarrollo y en la fundación de otras. Ejemplo de lo primero fue la apertura en 1926 del Banco de Crédito Agrícola en cuya concepción participaron de manera destacada algunos de los fundadores del Banco de México. Posteriormente, en 1937 el Director General de nuestro instituto central concibió e impulsó el proyecto para la creación del actual Bancomext que abrió sus puertas ese año.

Desde el punto de vista administrativo, el Banco de México ha tenido representación y voto en los órganos de gobierno de la mayoría, si no es que en la totalidad, de las instituciones de la banca de desarrollo. Este hecho ayuda a explicar parcialmente que a lo largo de las décadas, nuestro instituto central ha aportado funcionarios y expertos técnicos para la banca de desarrollo.

En adición a todo lo anterior, quisiera destacar en particular la participación que tuvo el Banco de México en la utilización de la figura

del fideicomiso público para fines de banca de desarrollo. En este aspecto, el banco central fue pionero en la definición y aplicación del concepto. El anterior fue el caso del actual FIRA que se constituyó en 1954. Asimismo, en el INFRATUR creado en 1967 se conformó la idea de los polos turísticos de cuya aplicación el caso más conocido es Cancún. En igual sentido, el FOVI fue creado en 1963 para promover el financiamiento a la vivienda de interés social.

El papel de la banca de desarrollo en el contexto económico actual

La pregunta en estos momentos es: ¿qué características debe tener la banca de desarrollo para impulsar el crecimiento económico y la generación de empleos en el contexto económico actual?

Enfrentamos dos realidades. Por una parte, en nuestra economía el crédito al sector productivo continua siendo de los más bajos del mundo. Basta mencionar como ilustración algunas cifras. El crédito al sector privado no financiero medido como porcentaje del producto fue de 20.8 por ciento en 2008. Esta cifra se compara desfavorablemente con el 68.5 por ciento en Chile, 52.2 por ciento en Polonia y 35.5 en Brasil¹. Asimismo, de 2000 a 2008 el crecimiento de la participación del crédito al sector privado con respecto al PIB fue de apenas 2.2 puntos porcentuales contra 25 puntos en Chile, 18.1 en Polonia y 4.8 en Brasil (desde 2002). En suma en México, el crédito al sector privado sigue siendo muy reducido y no ha crecido lo suficiente durante los últimos años. Claramente, el financiamiento al sector privado es insuficiente y además se encuentra muy concentrado.

¹ Fuente Banco de México y Economist Intelligence Unit.

La segunda realidad es que México padece una de las peores crisis económicas de su historia. A diferencia de otras crisis del pasado, la actual tuvo su origen en el exterior y en particular en nuestro principal socio comercial. En consecuencia, no es posible esperar en el corto plazo que el sector externo contribuya de manera importante a su superación.

Como es sabido, el desarrollo del sistema financiero es sumamente importante para el crecimiento de un país. La principal tarea del sistema financiero es la canalización de los ahorros a los acreditados. Si en México el sector financiero no lo está haciendo de manera suficiente por problemas estructurales o de otra naturaleza, es importante que la banca de desarrollo tome un papel más activo.

*** * ***

Señoras y señores:

Como ha sucedido en otros países, en México la banca de desarrollo debe cumplir con su función de importante palanca para el desarrollo económico. Esto es particularmente cierto en la coyuntura actual.

Con base en las transformaciones de la banca de desarrollo a lo largo de más de setenta años, las experiencias que se han tenido y el nuevo entorno económico, me permito plantear a continuación una serie de recomendaciones para definir el rumbo de la banca de desarrollo hacia el futuro.

- 1. Participar de manera más activa en la atención a sectores que enfrentan dificultades de acceso al crédito. Esto es particularmente aplicable a las empresas y sectores que por sus**

características no tienen acceso suficiente y de manera crónica al crédito, y a aquellas que lo sufren de manera transitoria por el entorno actual.

- 2. Aprovechar la amplia experiencia del pasado para no reincidir en prácticas en la banca de desarrollo conducentes al relajamiento de la disciplina tanto fiscal como monetaria, indispensable para el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico sostenido. Asimismo, es fundamental que la banca de desarrollo no sea capturada por algunos de los grupos de interés que forman parte de su clientela.**
- 3. La función de la banca de desarrollo debe ir más allá del otorgamiento de crédito. La asesoría y asistencia técnica puede ayudar, especialmente a las empresas pequeñas y medianas, a desarrollarse, a adoptar prácticas operativas y contables más eficientes y a lograr acceso a los mercados financieros privados.**
- 4. La banca de desarrollo debe operar eficientemente y al menor costo posible. En este aspecto, la experiencia reciente de algunos países apunta claramente a aprovechar las ventajas de compactar el tamaño de las instituciones del ramo para aprovechar las sinergias y economías de escala.**
- 5. La banca de desarrollo debe ser generadora de innovaciones en materia de instrumentos financieros para responder mejor a las necesidades de los sectores objeto de su atención.**

- 6. Las instituciones de fomento deben propiciar el fortalecimiento de los intermediarios financieros especializados en la atención de los segmentos más vulnerables como las micro y pequeñas empresas; los productores del ámbito rural y en general los sectores que tradicionalmente no tienen acceso satisfactorio al crédito de la banca comercial.**
- 7. La banca de desarrollo y los fondos de fomento deben alcanzar niveles de rentabilidad que aseguren su solvencia y estabilidad financiera y, en consecuencia, su permanencia. Lo anterior implica que los subsidios que ofrezcan o administren deben estar debidamente financiados con partidas presupuestales específicas.**
- 8. Para lograr un crecimiento económico elevado es indispensable que los recursos públicos y privados se asignen de manera eficiente. Por ello, las instituciones de la banca de desarrollo deben ser evaluadas continuamente, no sólo en términos del financiamiento otorgado, sino en función de la calidad y recuperación de su cartera crediticia, así como de su impacto sobre los sectores objetivo.**

Como se aprecia, los retos son muy grandes pero también las oportunidades. Debemos sacarles provecho con imaginación, creatividad y responsabilidad. Estoy seguro que lo vamos a intentar.

Todos contribuiremos al fin deseado en el campo de nuestras respectivas responsabilidades. Trabajemos todos con la mira común de impulsar el desarrollo económico de México.

Muchas gracias.