

SEGUNDA SECCIÓN

LA BANCA NACIONAL DE DESARROLLO Y SUS FUNCIONES

BANCA DE DESARROLLO: ¿REFORMA ESTRUCTURAL?

GABRIEL GÓMEZ OCHOA*

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de tres décadas, la banca de desarrollo (BD) no ha podido funcionar como el poderoso instrumento para el desarrollo que puede y debe ser. Hay consenso en que las instituciones que la han conformado tuvieron una función vital en la economía del país. Si bien se han señalado sus deficiencias, prácticamente nadie niega su aporte, especialmente desde el inicio del proceso de industrialización y en el desarrollo estabilizador (Mántey y Levy, 2009; Pacto por México, 2012).

Sin embargo, en el modelo actual y particularmente en los dos sexenios anteriores, la BD fungió como un intermediario accesorio, en buena medida subordinada al sector financiero privado. Por ello, y ante las notorias deficiencias de este último, la banca que originalmente estaba destinada a ser el brazo financiero para el desarrollo económico y social del país se vio prácticamente paralizada y, por lo tanto, su aportación a la actividad económica nacional ha sido escasa.

Desde la presidencia de Miguel de la Madrid hasta la actual, la BD ha atravesado por una serie de cambios sexenales que, en el discurso, la ubican como un poderoso instrumento, no sólo financiero, para alcanzar las metas propuestas en los planes y programas del gobierno en turno (Gómez, 2013). Efectivamente, con diversos nombres y métodos (reformas, reestructuraciones, creación y desaparición de intermediarios, modificaciones en sus formas de operación, etc.) se ha intentado encontrar un lugar para la banca pública, pero hasta ahora con resultados más bien pobres, muy por debajo

* Profesor de la FES Acatlán-UNAM. El autor agradece el apoyo de Benjamín Pérez Rodríguez en el acopio y revisión de información.

de lo planeado.¹ En realidad, se ha perdido un instrumento vital del desarrollo económico y su recuperación no puede ser en un plazo corto.

Ante la falta de resultados positivos del sector financiero en su conjunto y de la BD en particular, la administración actual planteó una supuesta *reforma estructural*, que incluyó trece iniciativas de ley que modificarían 34 leyes relacionadas con el sector. Respecto de la banca de desarrollo, se confirmó su función como complemento del sector financiero privado (dependencia y subordinación de la BD); su obligación de prestar asistencia técnica y capacitación relacionada con servicios y productos financieros; y se reiteró su compromiso con los más necesitados. Nada nuevo. No obstante, se modificaron las leyes orgánicas de cada banco, así como las principales leyes que norman la actividad de la banca pública; estas modificaciones podrían impulsar un tanto la actividad de la BD (que tiene limitaciones estructurales), pero también entrañan riesgos que no son menores.

En este capítulo se muestran, primero, los principales cambios que la reforma financiera introdujo en la normatividad de la BD y se analizan sus limitaciones; posteriormente se revisan las cifras disponibles para evaluar sus desempeño reciente y mostrar lo poco que ha cambiado éste desde 2011. Por último, se presentan algunas reflexiones acerca de las dificultades que enfrenta este intermediario para poder funcionar con eficiencia.

LA BD EN LA REFORMA FINANCIERA

En el discurso de presentación de la reforma financiera, el entonces secretario de Hacienda, después de decir que:

[...] la iniciativa de reformas es integral, no busca reducir las tasas de interés por decreto, propone dar mayor flexibilidad e incentivos para que el sector privado y la banca de desarrollo de forma conjunta otorguen más créditos y que éstos sean más baratos [aclara que ésta se basa en cuatro ejes:] Primero, un nuevo mandato para la *banca de desarrollo*, que propicie el crecimiento del sector financiero.²

¹ Por ejemplo, en el PRONAFIDE 2008-2012, para la BD se determina que, en primer piso, el financiamiento sólo llegará a 1.2% del PIB, pero que en segundo piso alcanzará alrededor del 6% para 2012. Los datos son contundentes: al finalizar el sexenio todos los activos del BD apenas alcanzaron 7% del PIB; el crédito total (independientemente del piso) sólo llegó a 3.1 por ciento.

² Los otros tres ejes son: “Segundo, fomentar la competencia en el sistema bancario y financiero, para abaratar las tasas y los costos. Tercero, generar incentivos adicionales para que la banca preste más. Cuarto, y no menos importante, fortalecer al sistema financiero y bancario mexicano, para que el sector crezca siempre de forma sostenida” (SHCP, 2013).

Más explícitamente, aunque cambiando el orden de los “pilares”, en el documento denominado “Reforma Financiera”, del Gobierno de la República,³ se explica que:

El segundo pilar de la Reforma Financiera consiste en fomentar el crédito redefiniendo el mandato de la Banca de Desarrollo. La banca del Estado Mexicano se convertirá en un verdadero motor del crecimiento económico. La reforma da un especial énfasis a las áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como son la infraestructura, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y pequeños productores del campo, y *en general todos aquellos sectores no atendidos por la banca privada*, promoviendo además la innovación y la creación de patentes fomentando la sustentabilidad ambiental, la perspectiva de género, la inclusión financiera de niños y jóvenes, y pudiendo realizar funciones de banca social (cursivas mías).

Menuda tarea le queda a la BD si se toma en cuenta lo poco que atiende la banca privada; de hecho, el crédito de la banca múltiple en México, en relación con la producción interna, es de los más bajos del mundo, mucho muy bajo si se compara con países de la OCDE.⁴

Con la reforma, dice el discurso oficial, se adapta el marco normativo para que la BD pueda instrumentar políticas que apoyen la creación y la preservación de los empleos e inversiones. “La Banca de Desarrollo debe contribuir de manera eficaz con la actividad productiva del país, la creación de valor, el crecimiento del campo y, a su vez, permitir y respaldar el ahorro popular en beneficio del bienestar de las familias mexicanas” (Gobierno Federal, 2013, p. 7). Dicha adaptación implicó varias modificaciones al marco legal; entre las que han sido destacadas por sus propios promotores están:

- La precisión en el mandato de cada una de las instituciones y el canal de fomento de la actividad económica a través de la atención de sectores estratégicos bien identificados.
- La flexibilidad del marco normativo, con lo que se eliminan algunas restricciones importantes para su operación y gozar de cierta autonomía respecto de la SHCP.

³ Documento disponible en <http://portal.conunion.org.mx/Ley/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf>.

⁴ El propio secretario de Hacienda, en el discurso aludido, reconoce: “El crédito asignado por la banca comercial al sector privado es de tan sólo el 26% del Producto Interno Bruto, lo que contrasta con el promedio de América Latina, que es superior al 50%, o de países como Chile, que tienen una penetración de crédito como porcentaje del Producto Interno Bruto cercano al 100 por ciento”.

- La posibilidad de conseguir los recursos requeridos para el cumplimiento de su función, especialmente personal capacitado; ahora sus órganos de gobierno podrán decidir, utilizando sus propios recursos, la estructura organizacional y necesidades de recursos humanos para cumplir con sus actividades de manera más efectiva.
- La obligación de crear programas de financiamiento a empresas de pequeñas dimensiones y productores del campo también pequeños.
- La obligación de dar asistencia técnica y capacitación, en especial para los servicios y productos financieros de innovación, patentes y otros derechos de propiedad industrial.
- La obligación de promover la sustentabilidad ambiental y estimular la responsabilidad ambiental corporativa en ellas mismas.
- La facilitación de la inclusión financiera de la población en general y, particularmente, la de mujeres, niños y jóvenes, así como la promoción del ahorro e inversión en comunidades indígenas.
- La elaboración y aplicación de programas y productos específicos con perspectiva de género, para fomentar la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a servicios financieros.

Además, todos los bancos de desarrollo podrán realizar funciones de *banca social*, en especial se encomienda al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) desempeñar funciones de banca social: promover el ahorro, el financiamiento, la inclusión financiera, el fomento de la innovación, la perspectiva de género y la inversión entre personas físicas que tengan acceso limitado a los servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica.

Con esto, dicen:

[...] la Banca de Desarrollo se transformará para generar un sector dinámico y moderno, transparente en cuanto a su desempeño, pero sobre todo fortalecido en relación con su operación y capacidad de allegarse y canalizar mayores recursos en favor de aquellas personas que más lo necesitan (Gobierno Federal, nd, p. 9).

No es sencillo evaluar si con las modificaciones a la normatividad es suficiente para que la BD cumpla con su función en el desarrollo del país; tampoco es sencillo evaluar si *eran necesarias* tales modificaciones para hacer lo que ahora se le encomienda, lo cual, por cierto, no es nuevo. ¿Se habrá tenido que *obligar* a las instituciones de BD a, por ejemplo, crear programas de financiamiento a mipymes y proveer la asistencia técnica correspondiente? ¿No podrían haberlo hecho con la reglamentación anterior? Si no se les

obligara ¿financiarían proyectos que dañaran el ambiente? ¿La política de inclusión financiera tendrá éxito ahora que está en las leyes de la BD?

En general, lo que se pretende que haga ahora la BD es un cúmulo de buenos propósitos que, más o menos en los mismos términos, ya se mencionaban en planes y programas anteriores; cuestiones obvias para una institución orientada al financiamiento del desarrollo y con tantos años de existencia.

La flexibilización de su normatividad para la toma de decisiones no es garantía de que los bancos de desarrollo cumplan cabalmente con sus funciones; darles cierta independencia respecto de la cabeza del sector financiero puede agilizar la operación; sin embargo, también puede potenciar los riesgos, especialmente ante la falta de madurez institucional en el país.

De acuerdo con la reforma aprobada, a la flexibilización se le acompaña de un control y vigilancia para evitar duplicidades y cargas administrativas excesivas; se aclara que: “[...] la revisión de cuestiones bancarias queda a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por su parte, la Secretaría de la Función Pública queda a cargo del control y vigilancia de disposiciones administrativas” (Gobierno Federal, nd, p. 8). La pregunta que surge es ¿los programas de inclusión financiera, la promoción de la sustentabilidad ambiental, la igualdad de género, etc., son *cuestiones bancarias o disposiciones administrativas*? Hasta ahora, no es fácil encontrar información sobre estos asuntos en las entidades de control y vigilancia antes citadas. Aparte de la escasa información que proveen los propios interesados, no es posible saber las características, modalidades, magnitudes, plazos, metas, etc., de estas nuevas obligaciones de la BD. Y si ya están en operación algunos proyectos o programas, ¿cuáles serán las consecuencias de su incumplimiento, si es el caso?

Si bien no es fácil dar una opinión sobre el sendero que andará la BD con las modificaciones a su normatividad, tampoco es factible una evaluación de su desempeño con las cifras disponibles, pues el tiempo que ha pasado es muy poco para evaluar una reforma estructural; sin embargo, es conveniente revisar algunos datos para recordar las condiciones de las que parte el sector y saber lo ocurrido en cuatro años de la actual administración.

CIFRAS RECIENTES DE LA BANCA DE DESARROLLO

Como ya se pudo intuir por las propias palabras del entonces secretario de Hacienda (ver nota 4), la banca de desarrollo no aporta lo que debería al crecimiento económico y el desarrollo social del país. Su dimensión es tan

pequeña que, aunque su gestión fuera exitosa, pocos efectos reales tendría en la actividad económica.

Financiamiento

Los activos totales de los seis bancos de desarrollo⁵ equivalen, apenas, a alrededor de 7% del PIB como promedio en los últimos seis años. El crédito en particular aumentó su proporción en un punto porcentual respecto del producto interno: pasó de 2.80% en 2011 a 3.75% en 2016 (para junio de 2017 se redujo un poco, a 3.27 por ciento).⁶

En este sentido, sí ha habido un impulso al crédito en lugar de la inversión y operación de valores. Como se puede ver en la gráfica 1, a partir de 2015 el crédito total de los seis bancos de desarrollo supera a los valores (con acreedores por reporto y derivados), cuyo total en pesos constantes se ha mantenido estable desde 2014. No obstante, conviene señalar que dicho aumento en los préstamos es constante desde 2012, por lo cual no se le puede atribuir por completo a la reforma financiera.

No obstante, el aumento de los préstamos ha sido disparejo, desde varios puntos de vista:

Por institución. El crecimiento real de la cartera de crédito fue de 80% desde diciembre de 2011 hasta diciembre de 2016; lo que implica una tasa promedio anual superior a 9%; sin embargo, cada institución tuvo comportamiento diferente, por lo que se detectan algunos cambios en la participación de cada una de ellas.

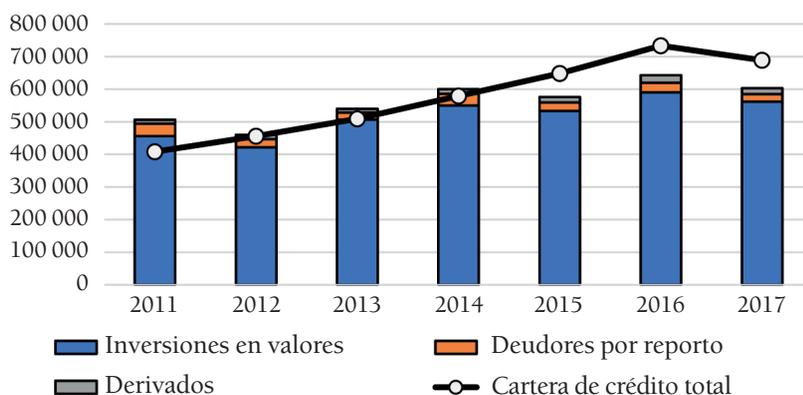
Banobras mantiene la cartera de crédito más grande del sector, con 42% del total, aunque llegó a detentar el 48% en 2013. Le sigue Nafin, que ha disminuido notoriamente su participación (cinco puntos porcentuales en el periodo), por lo cual Bancomext ya consiguió, prácticamente alcanzarlo, pues su crédito creció al triple de Nafin.

Los otros tres bancos son de menor dimensión. El crédito de la SHF apenas creció a una tasa de 2.9% anual, una tercera parte del total de la BD, por lo que perdió cuatro puntos en su participación. Banjército sí creció a un ritmo superior al total, pero como ya se mencionó, no es realmente un banco

⁵ Los bancos son: Nacional Financiera (Nafin), Banco de Comercio Exterior (Bancomext), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Banco de Servicios Financieros (Bansefi), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y Banco del Ejército (Banjército). Este último, en realidad, no opera como banco de desarrollo, es un banco comercial que ofrece sus servicios a los miembros de las fuerzas armadas.

⁶ Para valorar con mayor precisión el tamaño de la BD hay que recordar que los activos y el crédito (todo el balance) son acervos, en tanto que el PIB es un flujo. Esto es, el coeficiente resultante no significa que cada año ése sea el nuevo flujo de financiamiento; es el acervo vigente, acumulado por la operación del banco durante años.

GRÁFICA 1
BANCA DE DESARROLLO: CRÉDITO Y VALORES*
(MILLONES DE PESOS DE 2010)



*Incluye Inversiones en valores, deudores por reparto y derivados.

FUENTE: elaborado con datos de CNBV, series históricas: Estados financieros consolidados con subsidiarias: febrero de 2011-periodo actual, disponible en <<http://cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>>, consultado el 19 de octubre de 2017.

CUADRO 1
BANCA DE DESARROLLO: CARTERA DE CRÉDITO POR BANCO

| Banco/año | Estructura porcentual | | | | | | | TMCA |
|------------|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | |
| BANOBRAS | 40.4 | 46.5 | 48.1 | 45.8 | 44.1 | 41.5 | 41.7 | 9.7 |
| NAFIN | 27.8 | 23.6 | 21.3 | 22.4 | 22.3 | 23.9 | 22.8 | 5.5 |
| BANCOMEXT | 13.6 | 13.7 | 14.6 | 17.0 | 19.8 | 21.5 | 20.3 | 16.7 |
| SHF | 14.5 | 12.4 | 12.4 | 10.8 | 9.5 | 8.9 | 10.3 | 2.9 |
| BANJÉRCITO | 3.7 | 3.8 | 3.6 | 3.7 | 4.0 | 4.0 | 4.8 | 14.0 |
| BANSEFI | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 55.8 |
| Total BD | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 9.1 |

FUENTE: elaborado con datos de CNBV, series históricas: Estados financieros consolidados con subsidiarias: febrero de 2011- periodo actual, disponible en <<http://cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>>, consultado el 19 de octubre de 2017.

de desarrollo. El menor de estos bancos, Bansefi, es un caso ilustrativo de lo que podría ser la banca de desarrollo después de la reforma. En efecto, su cartera de crédito es insignificante, como se ve en el cuadro 1, pero en un solo mes, entre noviembre y diciembre de 2014, se cuadruplicó en términos rea-

les. Un aumento de 1,284 millones de pesos (de 2010), de los cuales 595.1 fueron como crédito al consumo (y 680.6 como otros créditos comerciales al gobierno, para el programa Prospera).

El aumento para el crédito al consumo, de acuerdo con el auditor externo, permitió

[...] a Bansefi atender las necesidades de colocación de cartera al amparo en la Reforma Financiera 2014. Bansefi ha incursionado en el crédito de primer piso, inicialmente con créditos orientados al Programa de Refinanciamiento de Trabajadores del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Bansefi, 2016).

En este sentido, parecería que está cumpliendo con sus funciones de banca social; sin embargo, no es coincidencia que el financiamiento haya sido a los trabajadores de la educación y, por otra parte, el índice de morosidad en ese tipo de crédito, que era de 0.01% antes del evento, en junio de 2017 ya es de 18.5%; más alto que en cualquier banco comercial y en toda la banca de desarrollo.⁷

Por tipo de acreditado: el destino del crédito de la BD se concentra casi por partes iguales en tres prestatarios: empresas, sector financiero y gobierno. El resto (7% del total) se distribuye entre crédito al consumo y a la vivienda; estos dos últimos los otorgan prácticamente en su totalidad Banjército (98% del consumo y 60% de vivienda) y la SHF (39% de vivienda).

Banjército corre poco riesgo con sus acreditados, pues son casi cautivos y suele cobrar por nómina; sus principales créditos son personales y su morosidad es baja: 0.15% al consumo y 3.9% en vivienda. Tal situación contrasta con la de SHF, cuya morosidad total es de casi 20%, pero en sus créditos directos a la vivienda llega hasta 48 por ciento.⁸

Por lo que toca a las empresas, es el destino de crédito que más creció en los últimos 6 años, a una tasa de 14% anual; Bancomext (48%), Banobras (35%)

⁷ Cabe aclarar que Bansefi no otorgó créditos directamente a los trabajadores de la educación, sino compró la cartera a bancos privados; al respecto el auditor sólo dice: “Durante el último trimestre del año y en atención al Programa de Refinanciamiento de Créditos de los Trabajadores de la Educación y a su Subprograma para la Adquisición de Cartera de Créditos, *el Banco adquirió cartera de crédito de la denominada de consumo*”. No sólo adquirió la cartera, sino que ofreció mejores condiciones: “En febrero de 2014 inició la colocación de créditos de primer piso correspondientes al programa REFIN, otorgando créditos *en mejores condiciones* para trabajadores de la educación para el refinanciamiento de deuda con descuento vía nómina” (Bansefi, 2016). No obstante las mejores condiciones que ofreció el banco de desarrollo, el volumen no pagado es muy alto en tan poco tiempo. La banca social podría convertirse en sinónimo de no pago.

⁸ Si bien la SHF otorga 39% de los créditos directos para vivienda, ése no es el principal destino de sus recursos, ya que presta a empresas financieras, en segundo piso, para que éstas financien construcción y adquisición de vivienda.

CUADRO 2
BANCA DE DESARROLLO: CARTERA DE CRÉDITO POR DESTINO

| Destino/año | Estructura porcentual | | | | | | | TMCA |
|---------------------------|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | |
| Actividad empresarial | 28.0 | 32.6 | 35.3 | 33.4 | 36.4 | 36.6 | 35.3 | 7.9 |
| Entidades financieras | 31.9 | 27.0 | 26.8 | 27.9 | 26.0 | 27.4 | 28.9 | 21.1 |
| Entidades gubernamentales | 30.6 | 31.1 | 29.8 | 31.8 | 30.8 | 29.7 | 28.7 | -3.7 |
| Créditos a la vivienda | 7.4 | 7.2 | 6.2 | 4.7 | 4.0 | 3.3 | 3.4 | 8.6 |
| Créditos de consumo | 2.0 | 2.0 | 1.8 | 2.3 | 2.8 | 3.0 | 3.7 | 14.0 |
| Total BD | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 9.1 |

FUENTE: elaborado con datos de CNBV, series históricas: Estados financieros consolidados con subsidiarias: febrero de 2011- periodo actual, disponible en <<http://cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>>, consultado el 19 de octubre de 2017.

y Nafin (16%) dan casi la totalidad de los recursos. Si bien su morosidad no es alta (2.8% en junio de 2017), sí aumentó de forma notoria respecto del nivel en el que cerró en 2012 (1.0 por ciento).

Los recursos canalizados a otras entidades financieras, es decir, el mecanismo de segundo piso, aumentó casi 60 a partir de 2012 (una TMCA de 8%); Nafin sigue siendo la principal fuente de estos recursos, pues canaliza más de la mitad del total (54%) a pesar de haber reducido claramente su participación desde 2012. Le sigue la SHF con más de una cuarta parte y el resto se lo dividen Bancomext (10%) y Banobras (9.3 por ciento).

Por otra parte, la proporción de la cartera de crédito de la BD al gobierno se ha mantenido en alrededor del 30% desde 2011. La gran mayoría a cargo de Banobras, debido a su función y su objetivo, en particular el financiamiento a estados y municipios. De hecho, su participación en el total ha aumentado, de 86% en 2011 a 92.4% en 2017. Dentro de este renglón (crédito al gobierno) Bancomext y Nafin canalizan recursos casi a empresas estatales y organismos descentralizados. La morosidad en el sector es cero.

No sólo mediante crédito la BD financia a estos tres últimos sectores (entidades financieras, empresas y gobierno), también lo hace en menor proporción mediante la adquisición de valores emitidos por ellos. El total de la inversión en valores (tenencia propia) equivale al 16% de la cartera de cré-

dito (junio de 2017), de la cual 79% corresponde a valores del sector público (incluido IPAB y FONADIN); 23% del sector financiero privado y sólo 2.4% de empresas.⁹ Si se toma en cuenta el financiamiento mediante crédito y valores, entonces el sector público es el agente que más recursos recibe de la BD; ya que alcanza 40% del total (35% empresas y 25% entidades financieras).

No obstante, los tres sectores también fondean a la BD; es decir, son sus depositantes. De hecho, los pasivos de la banca con el sector financiero son mucho más altos que sus activos; situación que contrasta con empresas y sector público, como se puede ver en el cuadro 3.

En efecto, el saldo acreedor que el sector financiero tiene con la banca de desarrollo casi equivale al financiamiento neto del sector público y claramente mayor al de las empresas. Visto de esta manera, el financiamiento de empresas mediante crédito y adquisición de valores por parte de la BD ha sido menor que el financiamiento al sector público; no obstante, hay una tendencia a que la brecha entre ambos se reduzca.¹⁰

Dentro de la captación de recursos de la BD, más de 80% son depósitos a plazo, principalmente de intermediarios financieros (49%), lo cual tiene un efecto negativo en el costo de la captación, especialmente si se compara con la banca privada.

De acuerdo con el cuadro 4, solamente la captación de recursos mediante instrumentos a plazo es más onerosa en la BD respecto de la banca múltiple, pero es precisamente donde se ubica la gran mayoría del fondeo de BD, lo cual conduce a que su costo actualmente sea más del doble que el de la banca privada, pues ésta tiene una estructura de pasivos diversificada.

Un argumento esgrimido en la iniciativa de reforma financiera por el presidente de la República fue: “La fortaleza de la Banca de Desarrollo proviene principalmente del respaldo que le otorga el gobierno federal [...]”. Si esto es cierto, y lo es, no parece haber razones para que no diversifique su captación y para que la BD pague más que la banca múltiple por instrumentos de captación similares, especialmente cuando la mayor parte de esos instrumentos está en la cartera de intermediarios financieros. Lógicamente, el alto costo de fondeo de la BD, que favorece a un segmento difícilmente justificable, obstaculiza la eficiencia en la intermediación, pues encarece los recursos artificialmente a las poblaciones objetivo, y/o atenta contra la productividad y capitalización de la banca de desarrollo.

⁹ No se incluye otras operaciones con valores, como reportos y derivados.

¹⁰ Al concluir 2001, el financiamiento neto a empresas equivalía a 42% del correspondiente al sector público; en cambio, al cierre de 2016 la proporción llegó 87%. Los últimos datos consultados, a agosto de 2017, indican, sin embargo, una reducción notoria, pues dicha proporción fue de 68 por ciento.

CUADRO 3
BANCA DE DESARROLLO: FINANCIAMIENTO NETO POR SECTORES
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

| Años | Financiero | | | Público | | | Empresas | | |
|---------------|----------------|-----------|----------|----------------|-----------|---------|----------------|-----------|---------|
| | Financiamiento | Depósitos | Saldo | Financiamiento | Depósitos | Saldo | Financiamiento | Depósitos | Saldo |
| 2011 | 145 555 | 281 618 | -136 063 | 221 977 | 41 847 | 180 130 | 133 836 | 57 220 | 76 615 |
| 2012 | 136 773 | 294 553 | -157 780 | 232 034 | 66 182 | 165 852 | 166 129 | 70 221 | 95 908 |
| 2013 | 162 179 | 361 721 | -199 542 | 242 368 | 65 089 | 177 279 | 219 832 | 71 648 | 148 184 |
| 2014 | 187 800 | 440 691 | -252 891 | 306 410 | 76 052 | 230 358 | 263 084 | 81 147 | 181 937 |
| 2015 | 194 387 | 412 034 | -217 647 | 324 742 | 123 590 | 201 152 | 299 667 | 135 602 | 164 066 |
| 2016 | 234 462 | 430 593 | -196 131 | 373 213 | 171 572 | 201 641 | 355 773 | 180 869 | 174 904 |
| 2017 (ago) | 232 215 | 481 462 | -249 247 | 380 943 | 148 293 | 232 649 | 337 918 | 179 357 | 158 561 |

FUENTE: Banxico, Banca de desarrollo, recursos y obligaciones resumen (metodología dic 2000=>), disponible en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarCuadro&ridCuadro=CF446&&locale=es>>, consultado el 18 de octubre de 2017.

CUADRO 4
TASAS DE CAPTACIÓN DE LAS BANCAS MÚLTIPLE Y DE DESARROLLO

| Año | Vista | | Plazo | | Bancaria ¹ | | Interbancaria ² | | Total | | Total: Desarrollo/ Múltiple |
|------|----------|------------|----------|------------|-----------------------|------------|----------------------------|------------|----------|------------|-----------------------------------|
| | Múltiple | Desarrollo | Múltiple | Desarrollo | Múltiple | Desarrollo | Múltiple | Desarrollo | Múltiple | Desarrollo | |
| 2011 | 1.25 | 0.2 | 4.20 | 4.7 | 4.99 | 4.6 | 4.74 | 4.4 | 2.67 | 4.46 | 1.67 |
| 2012 | 1.22 | 0.2 | 4.21 | 4.7 | 4.87 | 4.6 | 4.70 | 4.4 | 2.63 | 4.53 | 1.72 |
| 2013 | 1.17 | 0.3 | 4.04 | 4.7 | 4.60 | 4.3 | 4.48 | 4.1 | 2.48 | 4.47 | 1.80 |
| 2014 | 1.17 | 0.3 | 4.04 | 4.7 | 4.60 | 4.3 | 4.48 | 4.1 | 2.48 | 4.47 | 1.80 |
| 2015 | 0.90 | 0.5 | 3.00 | 4.0 | 4.00 | 3.5 | 3.70 | 3.2 | 1.70 | 3.80 | 2.24 |
| 2016 | 0.99 | 0.6 | 3.37 | 4.3 | 4.36 | 3.9 | 4.20 | 3.6 | 2.01 | 4.15 | 2.07 |
| 2017 | 1.60 | 0.7 | 5.40 | 6.4 | 6.72 | 6.1 | 6.73 | 6.5 | 3.22 | 6.20 | 1.93 |

¹ Organismos internacionales, Banxico, Bancos extranjeros.

² Bancos del país.

FUENTE: elaborado con datos de Banxico, Captación de recursos: importe y costo, total de la banca de desarrollo y de la banca múltiple, disponible en <http://www.banxico.org.mx/portal_disf/wwwProyectoInternetCapacitacion.jsp>, consultado el 20 de octubre de 2017.

Segundo piso y garantías: uno de los elementos fundamentales para que funcione el modelo actual de banca de desarrollo es el mecanismo de segundo piso, en el cual la BD financia a intermediarios financieros (bancarios y no bancarios) y éstos colocan los fondos como crédito ya sea a familias o empresas.

CUADRO 5
BANCA DE DESARROLLO: CARTERA DE SEGUNDO PISO
(MILLONES DE PESOS DE 2010)

| <i>Bancos</i> | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Nafin | 67 870 | 65 491 | 52 569 | 53 570 | 55 632 | 60 040 |
| SHF | 34323 | 35 380 | 38 705 | 42 296 | 41 973 | 46 898 |
| Bancomext | 4 403 | 3 851 | 8 936 | 11 632 | 15 271 | 20 885 |
| Bansefi | 128 | 107 | 446 | 472 | 921 | 995 |
| BD total | 106 725 | 104 829 | 100 657 | 107 969 | 113 796 | 128 818 |
| Cred a Int. Fin. | 122 869 | 117 941 | 129 868 | 156 151 | 164 885 | 197 236 |
| % en 2do. piso | 86.86 | 88.88 | 77.51 | 69.14 | 69.02 | 65.31 |

FUENTE: elaborado con datos de CNBV, Banca de Desarrollo, R1, BD segundo piso: monto apoyado a través de intermediarios financieros, portafolio total, disponible en <<http://cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformación.aspx>>, consultado el 11 de septiembre de 2017>.

De acuerdo con los datos disponibles, la colocación mediante ese mecanismo creció sólo 20% real entre 2011 y 2016, a una tasa media anual de 3.2%, muy por debajo del crédito que recibieron los intermediarios financieros de la BD (8.2%); esto es, se les financia más pero colocan proporcionalmente menos cada vez: en 2011 prestaban 87% de lo que recibían de BD en 2016 la proporción disminuyó a 65%. La colocación de recursos de la BD mediante segundo piso sigue estancada, en parte porque no es un mecanismo que interese a los principales intermediarios financieros, en especial a la banca privada.

En efecto, la banca privada o múltiple sólo coloca con apoyo de la BD alrededor del 6.3% de su ya de por sí pequeña cartera total de crédito y, además, lo hace con una distribución similar a la correspondiente a sus recursos propios; es decir, concentrados en la empresa grande.¹¹

¹¹ La banca privada destina a empresas grandes 70% del monto que le otorga la BD para operaciones de segundo piso; el resto se distribuye así: medianas, 5%; pequeñas, 15%; y microempresas, 9%. Esta distribución no parece corresponder con los propósitos de la reforma financiera para con la banca de desarrollo, pues al parecer las grandes empresas no son segmentos no atendidos por intermediarios privados.

Las garantías, otro nicho aparente de la BD, crecieron a mucho mayor ritmo que el segundo piso, 6.4 % real anual, pero como son un mecanismo aún menor utilizado por los intermediarios financieros, al finalizar 2016 apenas equivalían a 40% de éste. A todas luces insuficiente para las necesidades de financiamiento de la economía nacional.

Por actividad económica: la distribución del crédito de la BD por actividad económica sólo tuvo un cambio relevante entre 2011 y 2016, que es el crecimiento que han tenido los servicios como receptores de recursos. En efecto, en 2001 se canalizó 7.6% del crédito de este intermediario; en cambio, en 2016 alcanzó 15%; la mayor parte de estos recursos fueron para comercio, restaurantes y hoteles.

La industria en general, apenas ha ganado dos puntos en su participación en el total del crédito; la construcción ha sido la beneficiaria, pues la manufactura y la minería han disminuido ligeramente su participación relativa.¹² El sector primario es insignificante como destino del crédito de la BD.

Por entidad federativa: la cartera de crédito de la BD ha estado muy concentrada en unas cuantas entidades; las cinco que más reciben acumulan en promedio 75% del total, sin que haya habido grandes cambios entre ellas. Cabe destacar que algunos estados han aumentado un poco el financiamiento de la BD, como Guerrero, Oaxaca e Hidalgo; pero se nota el retroceso en Chiapas, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala. La BD tiene mucho por hacer en este renglón si en verdad va a atender a la población que no tiene acceso a los servicios financieros privados.

Ingresos y utilidades

Los ingresos del negocio tradicional —la intermediación de recursos— crecieron sustancialmente entre 2011 y 2016. Los ingresos por intereses lo hicieron en 32%, los gastos correspondientes sólo en 24%, por eso el margen financiero (ingresos menos gastos financieros) lo hizo hasta en 56%; además, como la creación de reservas preventivas ha ido disminuyendo, el margen financiero ajustado por riesgo de crédito, en 2016, fue 2.8 veces superior al de 2011, todo en pesos constantes de 2010.

No obstante, saldos negativos en resultados por intermediación¹³ y en otros ingresos totales de la operación, acompañados de mayores gastos de

¹² Conviene recordar que el crédito de la BD aumentó casi 80% real entre 2011 y 2016, por lo que la disminución de la participación de la industria manufacturera en el total no implica disminución de financiamiento en términos absolutos en el periodo, sólo tuvo relativamente menos recursos.

¹³ El término “resultados por intermediación” puede confundir; en realidad, lo que se registra ahí son las ganancias (pérdidas) de capital por el comercio de valores, así como los resul-

CUADRO 6
BANCA DE DESARROLLO: ESTRUCTURA DE RESULTADOS 2011-2016
(MILLONES DE PESOS DE 2010)

| Concepto/Año | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2016/2011 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| Ingresos por intereses | 57 191 | 63 184 | 62 888 | 55 371 | 58 290 | 75 553 | 1.32 |
| Gastos por intereses | 43 326 | 47 160 | 46 030 | 37 687 | 38 092 | 53 929 | 1.24 |
| Margen financiero | 13 865 | 16 024 | 16 858 | 17 683 | 20 198 | 21 624 | 1.56 |
| Estimaciones para riesgo de crédito | 7 572 | 2 761 | 8 107 | 5 421 | 5 698 | 4 067 | 0.54 |
| Margen financiero ajustado por riesgo | 6 293 | 13 263 | 8 752 | 12 263 | 14 500 | 17 557 | 2.79 |
| Comisiones netas | 4 641 | 4 746 | 5 062 | 5 615 | 5 758 | 5 842 | 1.26 |
| Resultados por intermediación | 1 469 | 783 | 941 | 2 494 | -286 | -1 676 | -1.14 |
| Otros ingresos netos | 4 419 | -2 367 | -592 | -540 | -2 071 | -2 056 | -0.47 |
| Ingresos totales de la operación | 16 822 | 16 425 | 14 163 | 19 833 | 17 901 | 19 667 | 1.17 |
| Gastos de administración | 9 542 | 8 836 | 10 267 | 10 267 | 11 300 | 11 795 | 1.24 |
| Impuestos a la utilidad | 1 671 | 1 098 | 1 274 | 2 383 | 2 863 | 3 155 | 1.89 |
| Utilidad neta | 5 863 | 6 748 | 4 474 | 6 077 | 3 604 | 4 497 | 0.77 |

FUENTE: elaborado con datos de CNBV, series históricas: Estados financieros consolidados con subsidiarias: febrero de 2011- periodo actual, disponible en <<http://cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>>, consultado el 19 de octubre de 2017.

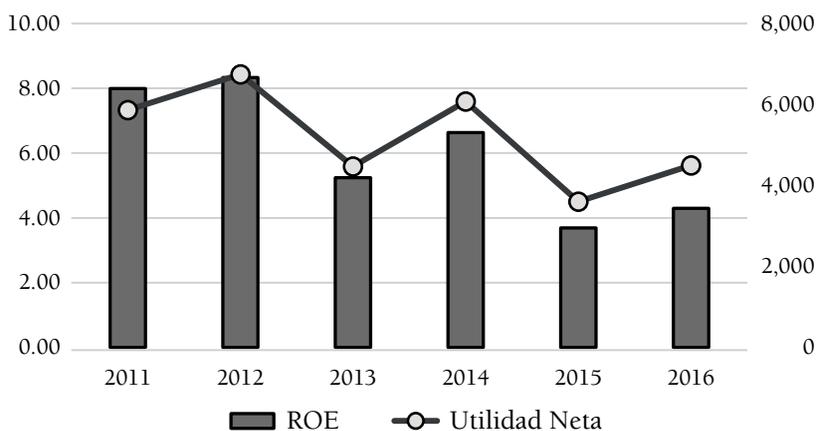
administración e impuestos, determinaron que la utilidad neta en 2016 fuera menor en un tercio que la de seis años atrás.

Conviene detenerse un poco en los gastos de administración y promoción, pues es un concepto afectado por la reforma financiera, en concreto en la flexibilidad otorgada a los bancos para contratar al personal que consideren adecuado y determinar sus remuneraciones. El total de gastos de administración y promoción (GAP) creció 23% real entre 2001 y 2016; el aumento desde 2013 fue de 14%. Los honorarios, en particular, aunque sólo representan entre 6 y 8% de dicho GAP, más que se duplicaron entre 2013 y 2016; fue el renglón que más aumentó. El aumento fue disparaje entre los bancos; Banobras los aumentó en 125%; Bansefi en 116%; Banjército en 126%; la SHF en 160%; Nafin sólo en 15% y en Bancomext incluso se redujeron 3%. Aquí si se ha hecho notar la reforma, esperaremos los resultados.

En conjunto, los bancos de desarrollo han tenido utilidades en los últimos seis años, lo que implica que, de reinvertirlas, pueden ir ampliando su actividad sin necesidad de recibir recursos adicionales del sector público.

Su indicador de rentabilidad ha sido relativamente menor en los últimos dos años, pero positivo.

GRÁFICA 2
BANCA DE DESARROLLO: UTILIDAD NETA Y ROE
(MILLONES DE PESOS DE 2010 Y %)



FUENTE: elaborado con datos de CNBV, series históricas: Estados financieros consolidados con subsidiarias: febrero de 2011- periodo actual, disponible en <<http://cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>>, consultado el 19 de octubre de 2017.

tados por el cambio de valor de diversos activos; por esto último, una buena parte son ingresos (costos) virtuales. Este flujo y el de otros ingresos (netos) de la operación suelen ser tener grandes variaciones de un año a otro.

No obstante, al interior del grupo de BD hay muchas divergencias. El monto de utilidades no necesariamente responde al volumen del capital invertido de una misma manera, ni siquiera a la cantidad de activos manejados. Aunque no ha habido periodos de pérdidas generalizadas, en ocasiones las utilidades individuales sí se han visto afectadas por el entorno o por la administración.

Banobras es el banco más grande, con un tercio del capital, alrededor de 40% de los activos totales a partir de 2013 y con casi la mitad de las utilidades de toda la BD. Nafin, por su parte, tiene una proporción similar de capital, pero mucho menos activos, por ello quizá su utilidad no es proporcional a sus recursos propios. El otro banco grande, Bancomext, tiene mayor proporcionalidad entre sus activos, capital y utilidades generadas.

Por su rentabilidad, destaca Banjército, que con sólo 4% de los activos de toda la BD obtiene más de 20% de las utilidades, y en algunos años hasta más de 30%. Como ya se mencionó, este banco opera como banca múltiple, pero con una clientela cautiva, por eso no deben sorprender sus cifras.

Bansefi, el banco más pequeño, ha mantenido su participación constante dentro del capital de BD y no ha tenido pérdidas hasta ahora, aunque sus utilidades no son proporcionales con sus activos y su capital. Por último, la SFH es la única institución que sí ha tenido pérdidas, algunas enormes, en tres de los seis años revisados; por ello, en todo ese periodo su resultado acumulado es negativo.

Solvencia

Todos los bancos de desarrollo tienen el capital suficiente para cumplir con la normatividad financiera, que está basada en Basilea III. Esto es, pueden hacer frente a sus riesgos sin peligro de la quiebra. De hecho, como se ve en el cuadro 8, están todos por encima de lo requerido, que asciende a 10.5% de capital neto como proporción de los activos ponderados por riesgos (crédito, mercado y de operación).

El nivel de capitalización les permite a todos los bancos ampliar sus operaciones y asumir más riesgos sin poner en peligro su solvencia, por ello es factible que en los meses próximos se siga expandiendo el crédito. El riesgo no se puede ver de inmediato, pero la tendencia en la capitalización de Bansefi, por ejemplo, puede ser un indicador no sólo de expansión sino de deterioro, toda vez que, como ya se mencionó, adquirió cartera del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que se ha visto era (o se convirtió) de mala calidad, pues su morosidad se desbordó. Si el incremento reciente del crédito sólo se hizo para cumplir con metas cuantitati-

CUADRO 7
BANCOS DE DESARROLLO: PARTICIPACIÓN EN ACTIVOS, CAPITAL Y UTILIDADES

| Conceptos | % | | | | | | | Promedio del periodo |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|----------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | |
| <i>Bansefi</i> | | | | | | | | |
| Activos | 1.5 | 2.0 | 2.6 | 3.7 | 2.0 | 2.1 | 2.6 | 2.4 |
| Capital | 1.7 | 1.5 | 1.7 | 1.6 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.6 |
| Utilidad neta | 1.5 | 0.4 | 1.0 | 1.0 | 1.8 | 2.4 | 1.9 | 1.4 |
| <i>Bancomext</i> | | | | | | | | |
| Activos | 19.2 | 20.0 | 17.6 | 18.2 | 20.8 | 20.2 | 20.6 | 19.5 |
| Capital | 11.9 | 14.0 | 15.1 | 16.4 | 17.7 | 18.2 | 18.0 | 15.9 |
| Utilidad neta | 11.2 | 12.9 | 22.1 | 18.6 | 18.6 | 13.0 | 15.3 | 16.0 |
| <i>Banobras</i> | | | | | | | | |
| Activos | 31.9 | 32.8 | 39.3 | 39.7 | 41.5 | 39.4 | 39.2 | 37.7 |
| Capital | 28.7 | 30.3 | 32.3 | 34.1 | 33.3 | 31.7 | 32.9 | 31.9 |
| Utilidad neta | 37.3 | 41.6 | 67.8 | 51.2 | 55.0 | 22.8 | 50.9 | 46.7 |
| <i>Banjército</i> | | | | | | | | |
| Activos | 4.6 | 3.9 | 4.1 | 3.6 | 3.8 | 3.6 | 4.1 | 3.9 |
| Capital | 8.5 | 8.8 | 9.2 | 9.4 | 9.8 | 10.3 | 10.5 | 9.5 |
| Utilidad neta | 15.7 | 15.8 | 22.8 | 17.2 | 33.0 | 33.3 | 13.9 | 21.6 |

CUADRO 7 (CONTINUACIÓN)

| Conceptos | % | | | | | | | | | | Promedio del periodo |
|---------------|------|------|-------|-------|-------|------|------|------|--|--|----------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | | | | |
| Nqfin | | | | | | | | | | | |
| Activos | 33.3 | 32.3 | 28.3 | 27.0 | 24.9 | 28.0 | 26.6 | 28.6 | | | |
| Capital | 24.1 | 23.8 | 23.8 | 22.7 | 21.9 | 21.9 | 21.6 | 22.8 | | | |
| Utilidad neta | 13.3 | 19.3 | 36.1 | 23.7 | 30.4 | 24.5 | 13.3 | 22.9 | | | |
| SHF | | | | | | | | | | | |
| Activos | 9.5 | 9.0 | 8.1 | 7.7 | 7.1 | 6.7 | 6.9 | 7.8 | | | |
| Capital | 25.1 | 21.7 | 17.9 | 15.9 | 15.6 | 16.3 | 15.2 | 18.3 | | | |
| Utilidad neta | 21.0 | 10.0 | -49.7 | -11.8 | -38.8 | 4.0 | 4.8 | -8.6 | | | |

FUENTE: elaborado con datos de CNBV, series históricas: Estados financieros consolidados con subsidiarias: febrero de 2011 - periodo actual, disponible en <<http://cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>>, consultado el 19 de octubre de 2017.

CUADRO 8
 BANCA DE DESARROLLO: ÍNDICE DE CAPITALIZACIÓN
 (CAPITAL NETO/ACTIVOS PONDERADOS POR RIESGO TOTAL EN %)

| <i>Banca de desarrollo</i> | 2011 | 2013 | 2017 |
|----------------------------|------|------|------|
| | | 14.6 | 14.2 |
| Bancomext | 12.4 | 13.7 | 18.6 |
| Banjército | 19.4 | 20.7 | 19.9 |
| Banobras | 14.5 | 13.0 | 16.3 |
| Bansefi | 30.7 | 25.0 | 23.1 |
| Nafin | 15.1 | 15.3 | 13.8 |
| SHF | 13.7 | 13.0 | 13.1 |

FUENTE: elaborado con datos de CNBV, Banca de Desarrollo de Capitalización, disponible en <<http://cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>>, consultado el 17 de septiembre de 2017.

vas, la cartera vencida podría aumentar en el mediano plazo, quizás hasta la siguiente administración.

Las cifras revisadas, como se señaló anteriormente, son insuficientes para evaluar la pretendida reforma financiera, el periodo es muy corto para hacer afirmaciones tajantes sobre los efectos de las modificaciones a la normatividad de la BD sobre su operación y el cumplimiento de sus *nuevas* funciones.

REFLEXIONES FINALES

El crédito se ha expandido, pero desde antes de la reforma; el financiamiento a empresas también ha crecido, pero el sector público aún sigue siendo el mayor beneficiario de los recursos otorgados por BD. La colocación de segundo piso y las garantías siguen siendo mecanismos que no han podido desplegar todas sus supuestas potencialidades y son claramente insuficientes para las necesidades de la economía del país. Al parecer los intermediarios financieros no están muy interesados en este tipo de complementariedad.

En los últimos seis años no se aprecia una política clara para transformar el financiamiento de la BD por tipo de actividad o siquiera distribuirlo mejor de acuerdo con el nivel de desarrollo de las entidades federativas. En general, la banca de desarrollo no parece estar pasando por una reforma estructural, más bien parece que se está acomodando y aprovechando la nueva flexibilidad, pues por una parte se sigue usado para enfrentar problemas

políticos, como con Bansefi que ahora hace *banca social* con el SNTE; y por otra, se aumenta más del doble la partida de honorarios de este mismo banco o de la SHF, cuyos resultados financieros hasta la fecha sólo lo justificarían si hubiera un plan de largo plazo viable.

Y éste es el principal asunto que se debería atender, la viabilidad del proyecto “Banca de Desarrollo” en el largo plazo. Con todo y el rimbombante anuncio de la reforma financiera y, en particular, la función medular que deberá cumplir la banca de desarrollo, ésta ha seguido siendo utilizada como un espacio temporal de promoción para que sus altos directivos se ayuden a alcanzar sus ambiciosas metas como políticos.

En el presente sexenio tres bancos públicos han cambiado más de una vez de director general; esta es la regla más que la excepción. Banobras, el más grande de todos, ha tenido tres directores; el que comenzó el periodo ha tomado posesión como gobernador del Estado de México. El primer sustituto dejó el cargo recientemente para ir a la Secretaría de Relaciones Exteriores con el exsecretario de Hacienda; sí, el que presentó la reforma financiera. El segundo sustituto, tercer director, tomó posesión a principios de 2017 y proviene del IPAB. ¿Será un director duradero?

En Bancomext sucede algo similar: tres directores en cuatro años. El primer director estuvo dos años ocho meses y ascendió a la Secretaría de Turismo; su sustituto sólo estuvo un año y partió para ser subgobernador en el Banco de México a partir de enero de 2017. El tercer director tendrá dos años en el cargo, no se sabe por supuesto si continuará con un nuevo sexenio. ¿Cuáles son sus incentivos como director de Bancomext en esta etapa?

Todavía más dramático es el caso de Bansefi, que en cuatro años ha tenido cuatro directores generales. Su primer director, sin experiencia financiera notoria, estuvo un poco más de dos años en el cargo. Actualmente es presidente del comité directivo estatal del PRI en Puebla; sin comentarios. Lo sustituyó una exalcaldesa del Estado de México, quien dejó el cargo para regresar a esa entidad como secretaria de Trabajo, donde duró cuatro meses y la nombraron presidenta del PRI en esa misma entidad.¹⁴ La tercera directora estuvo sólo tres meses y también se unió al equipo del nuevo secretario de Relaciones Exteriores, para servir como oficial mayor. Por último,

¹⁴ En la página de Bansefi se puede leer: “Como Directora General de Bansefi tiene el objetivo promover la inclusión financiera y de convertir a la institución en un referente nacional e internacional de la banca social. Sus retos son que Bansefi rompa el paradigma de que los segmentos de menor ingreso no pueden ahorrar, ni ser susceptibles de créditos baratos. Para ella, lo cierto es que muchos mexicanos en esta condición no ahorran porque no tienen al alcance, un instrumento financiero formal que les permita incrementar su patrimonio en forma segura. Otro reto es que más trabajadores de la educación puedan refinanciar sus créditos de nómina con una mejor tasa de interés y a plazos más amplios”, disponible en <<http://www.bansefi.gob.mx/AcercaDe/Pages/Directora.aspx>>.

el reciente director de Bansefi ocupó hasta hace dos años la Secretaría de la Función Pública; le tocó lidiar con posibles problemas de corrupción al más alto nivel y ahora reaparece como director de un banco de desarrollo.

Se antoja imposible consolidar un proyecto cuando no tiene continuidad aquella que lo debe encabezar, más si desde un principio quiere salir para progresar en su carrera personal. Es un paso más y hay que darlo de prisa. La banca de desarrollo es sólo un peldaño y esto no cambió con la reforma “estructural”.

Más todavía, con la estructura de gobierno de los bancos públicos, en la que participan altos funcionarios públicos, gobernadores, presidentes municipales y líderes empresariales, la movilidad de éstos implica modificaciones constantes en los consejos directivos de los intermediarios; lo cual complica más la instrumentación eficaz de un proyecto, su vigilancia y su conclusión.¹⁵

En el actual sexenio, en sólo cuatro años, son innumerables los cambios en dichos consejos; desde presidentes hasta comisarios, pasando por consejeros A, B, e independientes, etc. Sin un órgano de gobierno sólido, con intereses comunes, pero diferentes puntos de vista, comprometido en el largo plazo con el quehacer de la institución, consciente de la función de la banca de desarrollo y sin vínculos con intereses y poderes contrarios a la eficiencia de la institución, es muy probable que los intermediarios públicos sigan sin aportar lo que deben al desarrollo del país.¹⁶

Por supuesto que en todos los órganos máximos de gobierno de los bancos públicos —y en una enorme cantidad de otras entidades del sector público— hacen falta contrapesos reales para asegurar que tengan un funcio-

¹⁵ Recientemente cambiaron algunos consejeros en Banobras; la institución lo anunció en su página electrónica, donde se puede leer lo siguiente: “El Consejo Directivo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, en términos de su Ley Orgánica, *designó* en su última sesión, celebrada el pasado 24 de febrero, a tres Gobernadores y a dos Presidentes Municipales como nuevos Consejeros de los certificados de aportación patrimonial de la Serie ‘B’”. “Cabe recordar que la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos establece que el Consejo Directivo del Banco se integra por catorce Consejeros: siete Consejeros de la Serie ‘A’ de certificados de aportación patrimonial, que *son titulares y subsecretarios de diversas dependencias federales, así como un representante de Banco de México*; dos Consejeros externos de la Serie ‘B’, quienes tienen el carácter de *Consejeros Independientes*; tres *Consejeros de certificados de aportación patrimonial de la serie ‘B’, que serán Gobernadores o dos de éstos y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y dos Consejeros de certificados de aportación patrimonial de la serie ‘B’, que serán Presidentes Municipales*” (Banobras, 2017).

¹⁶ La movilidad dentro de los consejos directivos, en verdad, llama la atención: En Nafin, en el periodo de 2014 a 2016 hubo seis cambios en los consejeros de serie “A”, diez cambios en consejeros de serie “B” y también dos cambios en comisarios. En Banobras, en el mismo periodo, hubo 12 cambios en consejeros de certificado “A”, varios en los consejeros de certificados serie “B” y en los comisarios también hubo cuatro cambios. En Bancomext, ocho cambios en consejeros de serie “A”, siete cambios en consejeros de serie “B” y un cambio en comisarios.

namiento razonablemente eficaz, pero el complejo entramado de relaciones e intereses políticos del país lo hace poco probable. Por ello, las medidas que se tomen para *reformar* a la BD difícilmente tendrán éxito: ningún proyecto puede funcionar sin una buena administración.

Una manifestación adicional del lugar que en realidad ocupa la BD se puede encontrar en la divulgación de la información acerca de su operación. Es evidente que en una economía de mercado, donde la banca pública tiene asignada la función de complementar al sector financiero privado, la información es un insumo vital para la toma eficiente de decisiones. Sin embargo, la información financiera de la BD, disponible para el público, es muy escasa e insuficiente para la correcta supervisión por parte de los diversos agentes económicos; paradójicamente, la información que solicitan y publican las autoridades financieras acerca de la banca privada es mucho más completa y detallada que la de la banca pública, cuando ambas bancas están obligadas a cumplir los mismos estándares.¹⁷

Se podrían hacer muchas sugerencias y recomendaciones para mejorar el desempeño de la BD, las cuales no sólo potenciarían su operación, sino que tendrían efectos positivos en todo el sector financiero; de hecho, hay varias propuestas en este volumen. Sería conveniente no atar la operación de la BD a la de los intermediarios privados; sería útil tener un banco comercial del Estado o de propiedad mixta de dimensiones suficientes para incentivar la competencia en grandes segmentos del mercado; también podría ser positivo crear bancos comerciales públicos o mixtos en nichos donde se abusa de los prestatarios, como en el crédito al consumo. También es necesario, por ejemplo, la creación de instrumentos de captación que den rendimientos reales positivos a los ahorradores y brindar la oportunidad a grandes núcleos de población de una verdadera inclusión financiera, no sólo que se integren al sistema bancario de pagos.

En resumen, hay suficientes propuestas para reflexionar, debatir y, si es el caso, instrumentar (o desechar); pero sin la certeza de un riguroso compromiso con la banca de desarrollo son en vano la reflexión y el debate. Por ello, la primera recomendación es también una condición: que haya una *reforma estructural* en el gobierno de los bancos públicos que asegure, a como dé lugar, una operación independiente de los intereses inmediatos del gobierno y gobernantes en turno.

¹⁷ No es fácil saber de quién es la responsabilidad de la falta de información, de que por lo menos sea igual a la de la banca múltiple en cantidad, calidad y oportunidad. Puede ser que los bancos no den la información, puede ser una política de divulgación diferenciada por parte de la autoridad; pero el caso es que no se cumple con la institucionalidad —impuesta por el sector público— al interior del sector público.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México, “Reporte sobre el Sistema Financiero, varios años”, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportesf/indexpage.html>>.
- Banco de México, “Estadísticas. Financiamiento e información financiera de intermediarios financieros”, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es>>.
- Banobras (2017), *Prensa*, (en línea) disponible en <<https://www.gob.mx/banobras/prensa/el-consejo-directivo-de-banobras-designa-nuevos-consejeros?idiom=es> 04/10/2017>.
- Bansefi (2016), *Estados financieros dictaminados*, disponibles en <<http://www.bansefi.gob.mx/AcercaDe/Estadosfinancieros/Pages/default.aspx>>.
- Calva, J. L. (2013), “Sistema Financiero para el desarrollo”, *Colección Análisis Estratégico para el Desarrollo*, Vol. 6, Consejo Nacional de Universitarios, UNAM/Juan Pablos/Universidad de Guadalajara/Universidad Autónoma de Nayarit/Universidad Autónoma de Zacatecas/El Colegio de Chihuahua/Consejo Nacional de Universitarios.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Portafolios de Información*, “Información de la Situación Financiera”, disponible en <<http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/bml/Paginas/infosituacion.aspx>>, consultado el 25 de agosto de 2017.
- Fald, S. Y Puchot, S. (1995), “La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica”, en *Comercio Exterior*, Bancomext, enero.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, disponible en <pnd.gob.mx>.
- Gobierno de la República (2013), *Reforma Financiera*, (en línea), disponible en <http://portal.conunion.org.mx/Ley/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf>, consultado el 17 de septiembre de 2017.
- Gómez, G. (2013), “La banca de desarrollo en México: situación y propuesta de reforma”, en J.L. Calva (coord), *Sistema Financiero para el desarrollo*, *Colección Análisis Estratégico para el Desarrollo*, Vol. 6, Consejo Nacional de Universitarios (pp. 101-128), México, Juan Pablos/Universidad de Guadalajara/Universidad Autónoma de Nayarit/Universidad Autónoma de Zacatecas/El Colegio de Chihuahua/Consejo Nacional de Universitarios.
- Ley de Instituciones de Crédito*, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43.pdf>>.
- Mántey, G. y N. Levy (eds.) (2009), *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México, (1958-2010)*, México, Plaza y Valdés.

- Noriega C., Carlos y Alejandro Karam T. (2000), “Reflexiones sobre la banca de desarrollo en la reforma estructural de la economía” en *Banobras, Federalismo y Desarrollo*, núm. 69, julio-agosto, México.
- “Pacto por México” (nd), *Reforma Financiera (en línea)*, disponible en <<http://pactopormexico.org/reformafinanciera/reforma-financiera.pdf>>, consultado el 14 de agosto de 2017.
- Poder Ejecutivo Federal (2008), *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012*, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_de_talle.php?codigo=5326476&fecha=16/12/2013>.
- Presidencia de la República, *Plan nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en <pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013), *Iniciativa de Reforma Financiera*, disponible en <<http://www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/reformafinanciera/index.html>>.
- SHCP (2009), *Banca de Desarrollo*, “instrumento de política económica para promover el desarrollo”, junio, disponible en <http://www.invi.df.gob.mx/Portal/pdf/CONOREVI_SHCP.pdf>.
- SHCP (2013), Sala de Prensa (en línea), disponible en <http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_discurso_funcionarios/secretarioSHCP/2013/lvc_reforma_financiera_08052013.pdf>, 18/10/2017.