

## LA BANCA DE DESARROLLO DURANTE EL SEXENIO 2019-2024: LA APUESTA NO REALIZADA

POST SCRIPTUM\*

MARÍA IRMA MANRIQUE\*\*

La banca de desarrollo (BD) paulatinamente ha dejado de cumplir con su compromiso original de fondear los proyectos requeridos para el desarrollo del país y para fungir como fondo de garantía de rentabilidad y fomento de la inversión privada. Es notable la tendencia de las instituciones financieras y no financieras y de la administración pública del gobierno de AMLO por la estabilidad económica basada en el control de precios. Este enfoque no es trivial, puesto que un alza generalizada y sin control de la inflación, golpea ineludiblemente la demanda de inversión y de consumo en empresas y hogares. Una inflación como la vivida en los años ochenta, no es deseable; sin embargo, ni el gobierno ni la banca central y de fomento, deben ubicarse en este objetivo de manera unívoca.

En este contexto se ha fincado el dogma ortodoxo de finanzas públicas sanas (FPS), del cual el gobierno de AMLO no escapó en su gestión, sino que mantuvo el paralelismo de la autonomía de gestión de la banca de desarrollo impuesta desde los años noventa. De hecho, se orientó a garantizar su rentabilidad, pero no para impulsar las actividades necesarias para el desarrollo de las fuerzas productivas del país, sino para fondear aquellas que reportan seguridad en la tasa de retorno y rentabilidad para las inversiones privadas, algunas de las cuales concursan en los proyectos de infraestructura en la modalidad de asociaciones público privadas (APP) que prevalecen dada la necesidad de su alta tecnología aplicada.

Dicho lo anterior, no se asume que la inversión privada no deba ganar, ampliarse y reproducirse según su principio de generación de plusvalor, ya

\* Post scriptum al capítulo “Fallas del mercado y banca de desarrollo” (Manrique, 2018).

\*\* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

que su proceso de acumulación es necesario particularmente para las mipymes, puesto que estas generan bienes y servicios, así como empleos formales con lo que dinamizan la demanda agregada.

No obstante, la misión del gobierno y de su BD no tiene que ceñirse a esta sola misión, pues su papel debe estar determinado como en su tiempo lo fueron el del Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933) y aquellos que fueron pilares para el desarrollo industrial como banca de fomento económico hasta antes del Consenso de Washington (CEFP, 2018).

Importa subrayar que este marco normativo con la exclusión de la participación del gobierno mediante la desregulación del sistema financiero y de la banca de desarrollo durante más de 34 años, no logró ser subvertido por el gobierno de AMLO. Su incapacidad ante esta tendencia impuesta por la reforma del sistema bancario desde los años noventa, fue reafirmada incluso por la última reforma de 2014 (Banxico) tan contundente con la restricción al gobierno. En cambio, contó con la gestión y el aval del Congreso. Desde entonces, esta banca de fomento busca su rentabilidad e inserción competitiva en el sistema financiero actual, dominado por el capital extranjero.

La reforma al sistema financiero de los años noventa pone fin a la esencia de la inicial banca de fomento de los años treinta, e impone modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito que yuxtaponen la sencilla gestión de recibir recursos como banca de segundo piso y canalizarlos conforme a las necesidades que la planeación del desarrollo económico encontró necesario cubrir. La actual práctica es vigilar su productividad y autonomía financiera a partir de engarzar con la diversidad de instrumentos de fondeo con que cuenta la banca privada.

De hecho, se destaca que, durante el gobierno de AMLO, la banca de desarrollo no recibió transferencias federales de parte de la SHCP, ni en 2019, ni en 2024. En promedio, su participación en el gasto presupuestable es de 0.2% del Ramo 06 para el periodo restante (SHCP, 2024).

Si observamos las estadísticas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2024), el comportamiento de la cartera de crédito de la banca en general, entre 2018 a 2021, parece que la BD compensó la disminución de la cartera de la banca múltiple, pero a partir de 2022, la tendencia se invierte.

En promedio de esos años, ambas bancas participaron con el 14% en el total de la cartera, la tasa compuesta de crecimiento medio anual (TCCA) fue de 0.2% para ambas bancas; sin embargo, el compromiso de fondeo ante momentos de incertidumbre, ha sido la banca de desarrollo la que ha asumido su responsabilidad de impulsar el financiamiento (CNBV, 2024).

De hecho, entre 2021 y 2024 el crédito de fomento impulsa y sostiene una inversión física con TCCA del 0.15%, mientras el PIB crece a menos de la mitad: 0.06% (CNBV, 2024).

Aunque una de las metas de la BD sea estimular y facilitar la inversión productiva para promoción del crecimiento, en la práctica operativa, las sociedades financieras con créditos interbancarios y entidades no bancarias reciben el 26.7%, mientras que el gobierno general (GG) participa con el 34.5%, los hogares ocupan el 3.8% del total (CNBV, 2024).

En la distribución, destaca el fondeo que recibe el GG, el que durante el sexenio promedió 67.7%, para destino a estados y municipios, seguido del 20.9% para el gobierno general, 10.6% para las empresas productivas del Estado y 3.2% para los organismos descentralizados o desconcentrados, mismos que dejaron de recibir estos fondos a partir de 2020. Esta distribución refleja que la normatividad operativa de la BD no prioriza el suministro de recursos directamente a la inversión productiva de la empresa (CNBV, 2024).

En su política desregulatoria, las reformas han modificado diversos ordenamientos que dan mayor autonomía de gestión a la administración de cada una de las entidades que componen la BD, como por ejemplo la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (2018), ante externalidades como pueden ser los aumentos de la tasa de interés, pues se traspa la responsabilidad del pago de los créditos a los prestatarios, lo cual en la práctica tiende a elitizar el otorgamiento del financiamiento en aras de garantizar la solvencia y liquidez de la banca.

En la actualidad, este sector bancario se conforma por 6 instituciones y 5 fideicomisos de fomento con que atiende sectores de pequeña y mediana empresa; obra pública; apoyo al comercio exterior; vivienda; promoción del ahorro y crédito, así como al sector militar.

Los resultados que se observan en los datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de 2024, muestran que el marco normativo instrumentado, solo se ha hecho efectivo para garantizar la alta rentabilidad, y solo ha favorecido a la BD que se orienta a financiar las grandes obras privadas y las del sector público. La CNBV evalúa los riesgos de todo el sistema bancario; y establece y vigila los sistemas de control y de calidad de la administración misma. Esta vigilancia se lleva a cabo para medir y estandarizar los resultados de operación de las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto, por lo que dichos resultados se deben encuadrar en los márgenes de financiamiento establecidos por la banca múltiple.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE, 2019-2024) es un intento por validar la vigencia de la política económica

en un contexto de libre mercado dominante. Una de las preocupaciones planteadas al inicio de esta Administración, era la necesidad de fortalecer el financiamiento y la planeación de la BD, así como el de otros vehículos de financiamiento, como los Fideicomisos y Bienes Raíces (FIBRAS). En la actualidad estos instrumentos de financiamiento para el desarrollo se han multiplicado y diversificado.

Los Proyectos nuevos suman 159, de los cuales 28 se encuentran en pre inversión; 18 en licitación y 113 están ejecutándose; son administrados en su mayoría por Banobras, en su asignación directa: 79 están destinados a la infraestructura de hidrocarburos, 36 al sector eléctrico, 9 al agua y medio ambiente; uno se proyecta para generación de infraestructura social, inmobiliaria y turismo, así como en telecomunicaciones (PROMEX, 2024). Los proyectos en operación suman 354 y se distribuyen por tipo de actividad.

La modalidad de financiamiento denominada “vehículos financieros” suman en 2024 un total de 111 proyectos de inversión y están distribuidos de acuerdo con la Ley del Mercado de Valores (DOF, 2018) en las figuras de FIBRAS, CERPI, FIBRA E y CKD, y financian obra de infraestructura, 35; bienes raíces, 43; empresarial, 34; energía, 33 y activos financieros, 16 (PROMEX, 2024).

En cuanto a los denominados macro proyectos y programas se tienen 2 listados específicos: i) Cruces Fronterizos México-Estados Unidos y ii) Proyectos con participación de capital privado, además de los 4 macro proyectos: i) Ampliación del Puerto Progreso, ii) Nuevo Puerto de Veracruz iii) Corredor interoceánico Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec y iv) el Proyecto del Tren Maya.

Destacan por su participación exclusiva del capital público (PDIT), la Refinería Dos Bocas y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, de financiamiento exclusivo con Banobras; además de la construcción de la autopista Barranca Larga-Ventanilla. Adicionalmente se tiene capital de fomento pero a través de diferentes fideicomisos administrados por la BD.

Esta es la información más relevante del fondeo que se asigna y distribuye entre los proyectos de generación de infraestructura más relevantes a 2024, realizados por la BD en el fondeo de estas obras son comunes diferentes tipos de contratación

Antes del Consenso de Washington, la administración pública generó un instrumento de la política selectiva de crédito, consistente en que una parte del incremento de la captación de la banca privada se orientaba, mediante políticas definidas por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, a los sectores prioritarios del desarrollo: manufacturas, exportaciones, vivienda, equipamiento industrial, pequeña y mediana industria

(Suárez Dávila, 2019). La BD y sus fondos Fira, Fomex, Fonatur, Fovi, se crearon para operar de manera complementaria en el financiamiento para el desarrollo.

No obstante, con el viraje de la política económica efectiva hacia la economía de libre mercado, la visión ortodoxa de las finanzas públicas considera que la operación de la BD y sus fondos es ineficaz e ineficiente y por esta razón se les excluye.

Con el gobierno de AMLO y el impulso que ha brindado a proyectos de amplia envergadura, ciertamente se han recuperado algunos bancos de desarrollo como Banobras y Bancomext en términos de sus funciones y gestión de sus recursos, incluso Banjercito ha venido cobrando importancia relativa en la construcción de infraestructura productiva.

Los resultados que ofrecen los indicadores financieros son: la tasa de retorno sobre el capital, ROE, el cual muestra su sensibilidad de las operaciones de la BD ante externalidades como la pandemia, a partir de su resultado neto con respecto al capital patrimonial. En promedio de la serie representa 0.07%, esto es, muy bajo. Por lo que respecta al resultado de operación contra los activos totales, ROA, que indica el rendimiento obtenido por su actividad de intermediación, promedia en la serie 0.9%, que es también un resultado afectado por la pandemia. Se observan en general resultados poco halagüeños para una banca que, de acuerdo con la visión de autonomía y desregulación debiera operar con mejores indicadores

En el ámbito de la cartera crediticia otorgada, también se tienen problemas significativos y se pueden observar en los índices de morosidad.

La falta de pago en la cartera crediticia es un elemento que vale la pena considerar. En general, los datos indican que el banco más castigado por la cartera vencida de difícil recuperación es la Sociedad Hipotecaria Federal ante las empresas no financieras: 15.75% y las financieras 15.45%, en cuyo caso juegan un importante papel las SOFOLES y las SOFOMES, organismos financieros privados creados años atrás.

Cabe reflexionar que las reformas financieras instrumentadas desde el Consenso de Washington, han frenado el motor que dinamiza el desarrollo mexicano. Los volúmenes de crédito total están muy por debajo de países de desarrollo comparable al nuestro. La OCDE (2024) muestra que México ocupa el último lugar en financiamiento para las pymes en la etapa de recuperación a la pandemia por Covid.

El Banco Central, como eje del sistema financiero, hoy tiene como único objetivo la estabilidad de los precios, para garantizar la rentabilidad del sistema financiero; y la banca privada, en su mayoría extranjerizada,

privilegia esa alta rentabilidad para sus matrices de origen y se sustenta para ello, en los créditos al consumo.

Urgen cambios en las políticas públicas dirigidas al desarrollo productivo, sustentado en un sistema eficaz de financiamiento en el cual la BD desempeñe las funciones para las que fue creada, en sustitución de las actuales medidas de financiarización que anteponen la salud financiera de la BD a las necesidades del desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banobras (2021), *Fondos, fideicomisos y mandatos administrados por Banobras*, CDMX: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC Transparencia, en: <https://www.gob.mx/banobras/acciones-y-programas/fondos-fideicomisos-y-mandatos>.
- Banxico (2014), *Reforma al Sistema Financiero durante 2014*, en: <https://banxico.org.mx/marco-normativo/resumen-de-las-principales-reformas-al-sistema-fin/%7B70AD6ESC.DTA1-FFA5-AE7D-47F6F6906623%7D.pdf>
- CEFP (2018), *Diagnóstico de la Banca de Desarrollo en México*. 38, en: <https://cefp.gob.mx/intr.edocumentos/pdf/cefp/2008/cef1172008.pdf>
- CNBV (2024), *Portafolio de información*, en: <https://portafolio.cnbv.gob.mx/Páginas/Inicio.aspx>
- DOF (22 del 06 de 2018), *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*. (D.O., Ed), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Federación, en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/145\\_220618.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/145_220618.pdf)
- Manrique, María Irma (2018), “Fallas del Mercado y Banca de desarrollo”, en Calva, José Luis (coord.), *Instituciones de Crédito y Financiamiento del Desarrollo*, México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, en: [https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/?sdm\\_process\\_download=1&download\\_id=1539](https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/?sdm_process_download=1&download_id=1539)
- PROMEX (2024), *Proyectos de Infraestructura Abiertos a Inversión*, CDMX Proyectos México. Oportunidades de Inversión en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/>
- PRONAFIDE (2019-2024), *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo: 2020.2024*. 86, en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/Models/Finanzas\\_Publicas/docs/pronafide/pronafide2020.pdfSHCP](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/Models/Finanzas_Publicas/docs/pronafide/pronafide2020.pdfSHCP)
- SHCP (2024), *Presupuesto de Egresos de la Federación*, en: [https://www.ppel.hacienda.gob.mx/es/PPEF2024/analiticos\\_presupuestarios](https://www.ppel.hacienda.gob.mx/es/PPEF2024/analiticos_presupuestarios)
- Suárez Dávila, Francisco (2019), *El sistema mexicano de financiamiento del desarrollo: retrocesos y retos*, CDMX: Facultad de Economía, UNAM, en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v16n46/1665-952X-eunam-16-46-79.pdf>