

El papel de la banca de desarrollo en México

CARLOS
MARICHAL*



Hay encrucijadas clave en la vida de los hombres y de las naciones. Las instituciones no escapan a ese destino. En el caso de la banca de desarrollo, la experiencia traumática de restructuración de los últimos años evidencia una encrucijada fundamental en el sector, con escenarios futuros aún inciertos. El tema es fascinante y abre una multitud de interrogantes acerca de la relación entre banca y crecimiento económico. Asimismo, el debate actual es importante y debe profundizarse porque atañe no sólo a la banca de desarrollo sino al concepto de las funciones y obligaciones del Estado en relación con la economía y la sociedad. Pero si se guarda fidelidad a la historia, se debe comenzar por sugerir que los mismos conceptos de Estado, desarrollo económico y banca de desarrollo han ido cambiando con el tiempo por dos principales transformaciones: 1) la de la realidad económica y política, y 2) la ideológica.

El propio término banca de desarrollo es en realidad reciente. En el siglo XIX no se hablaba de desarrollo sino de progreso. En cierto sentido, el término progreso fue el progenitor de la palabra y del concepto desarrollo. No obstante, ambos términos se referían a la misma idea de crecimiento económico sostenido, con un efecto positivo para el conjunto

* Investigador de El Colegio de México. Ponencia presentada en el Primer Foro de Reflexión de los Trabajadores del Bancomext, Crisis y Alternativas de la Banca de Desarrollo en México, 5 de mayo de 2004.

de la sociedad. Este ideal se fue forjando a partir de la multiplicación de las revoluciones industriales en diversos países, regiones y continentes, las cuales se acompañaban de transformaciones fundamentales en la agricultura, los servicios, el comercio y las finanzas.

Los historiadores no han logrado un consenso sobre la relación de causalidad entre el desarrollo industrial y el bancario. En algunos casos, como el de Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, se sostiene que fue el proceso de industrialización el que arrastró a la banca. En otros casos, como argumentaba el gran historiador económico Alejandro Gerschenkron al analizar las experiencias de Alemania e Italia en la segunda mitad del siglo XIX, se puede pensar que la banca de inversión fue clave para lograr el despegue industrial. Sin embargo, no hay consenso sobre cuál fue primero, pues la trayectoria económica de cada nación tiene sus particularidades. En cambio, no hay duda de que a la consolidación de una industria y una economía modernas corresponden de una banca activa, con numerosas especialidades.

ORÍGENES DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO

En el caso del México moderno, el gran parteaguas de su historia financiera fue sin duda la revolución de 1910 a 1920. Entre 1880 y 1910 se habían creado unos 24 bancos comerciales, así como tres hipotecarios y algunos denominados refaccionarios, que venían a ser una especie de banca de inversión. Ahora bien, la revolución y en particular los grandes conflictos de 1913 a 1915 llevaron a la quiebra de los sistemas financieros público y privado creados durante el porfiriato: en 1914 se suspendió el pago de la deuda externa, se hundió la incipiente bolsa mexicana y comenzó la emisión indiscriminada de papel moneda por las facciones político-militares. A raíz de la hiperinflación de 1915, Venustiano Carranza decretó la estatización de las reservas de oro de los bancos y luego la incautación de la mayoría de éstos.

Sólo un puñado de los bancos porfirianos operaba en los años veinte. Dada la escasez de bancos, de crédito, de papel moneda y de bolsa, fue inevitable que el Estado posrevolucionario comenzara a tomar cartas en el asunto. En una convención bancaria (con los pocos bancos privados sobrevivientes) se promovió la fundación del Banco de México en 1925 y se auspició la creación, con recursos de la Comisión Monetaria, de una serie de bancos paraestatales especializados. El papel clave de esa Comisión creada durante la revolución constituye uno de los capítulos todavía no escritos de la historia financiera de México.

Vale la pena recordar que fue el joven abogado Manuel Gómez Morín quien redactó las bases de los dos primeros bancos estatales: el Banco de México (1925) y el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926). Gómez Morín fundaría después el PAN (1930), de modo que la historia de ese partido se vincula a las primeras experiencias en materia de banca de fomento. En los años treinta proliferaron otros bancos de desarrollo merced a la inspiración de jóvenes administradores del PRI que ya habían conquistado el poder. Ambos partidos políticos, PAN y PRI, deben reconocer sus vínculos históricos con la banca de desarrollo en el país, aunque hoy en día podría sugerirse que un partido más joven, el PRD, se cuenta entre sus más fuertes defensores.

LA BANCA DE DESARROLLO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN MEXICANA (1940-1970)

La época más importante de industrialización de México tuvo lugar entre 1940 y 1970, aproximadamente. Ésta fue también la época de mayor crecimiento sostenido, con tasas anuales de crecimiento de 6%. En este sentido, y en contra del discurso neoliberal contemporáneo, debe resaltarse que los proyectos económicos del periodo demostraron ser exitosos. Dos bancos de desarrollo en particular contribuyeron de manera di-

BANCOS DE DESARROLLO EN MÉXICO Y EL MUNDO

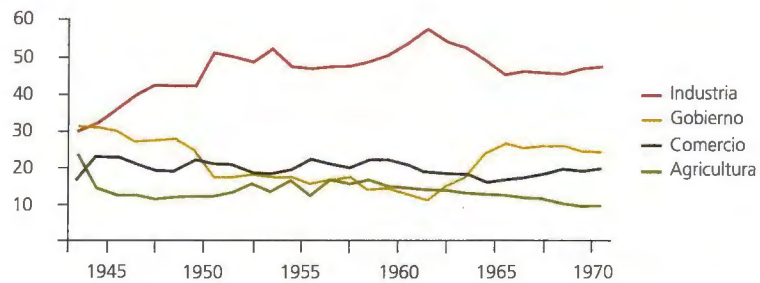
Año	México
1926	Banco Nacional de Crédito Agrícola
1933	Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas
1934	Nacional Financiera
1935	Banco Nacional de Crédito Ejidal
1937	Banco Nacional de Comercio Exterior
1937 y 1941	Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y Banco Nacional de Fomento Cooperativo
1943	Banco Nacional del Pequeño Comercio del Distrito Federal
1946	Banco Nacional de Ejército y la Armada
1947	Banco Nacional Cinematográfico
1953	Banco Nacional de Transportes
Año	Multilaterales
1946	Banco Mundial
1956	Council of Europe Development Bank
1958	European Investment Bank
1960	Banco Interamericano de Desarrollo
1960	Banco Centroamericano de Integración Económica
1966	Asian Development Bank
1975	Islam Development Bank
1985	Eastern and Southern African Trade and Development Bank
1991	European Bank of Reconstruction

recta o indirecta a este proceso: Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior, aunque también lo hicieron, en menor grado, Banobras y los bancos de crédito agrícola. Los estudios monográficos sobre Nacional Financiera demuestran que dedicó la mayor parte de sus recursos a este fin, con una parte considerable del total del crédito otorgado a la industria (en algunos casos más de la mitad).

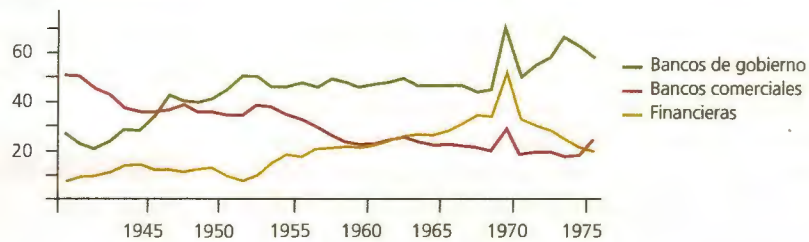
A pesar de la contribución de la banca (en especial, la de desarrollo) a la industrialización, no debe sobrestimarse su importancia, sobre todo si se compara con la de otros países.

En realidad, las gráficas sugieren que sin el aporte de la banca de desarrollo habría fracasado el papel de la banca comercial privada para impulsar la industrialización. De la misma forma, hay que reconocer el fracaso del mercado de capitales —la bolsa mexicana— en esta época, ya que no desempeñó un papel significativo, con excepción de algunas operaciones promovidas sobre todo por Nacional Financiera. La industrialización de 1940 a 1970 se logró gracias a la reinversión de utilidades y un apoyo crediticio muy selectivo, pero la banca comercial privada no fue promotor importante, pese a disfrutar de un entorno muy favorable. De igual manera, la banca comercial privada en los últimos años no aporta suficiente crédito a los sectores productivos pese a contar con un tremendo apoyo financiero del gobierno (los pagarés de Fobaproa) y la postergación del pago de sus impuestos.

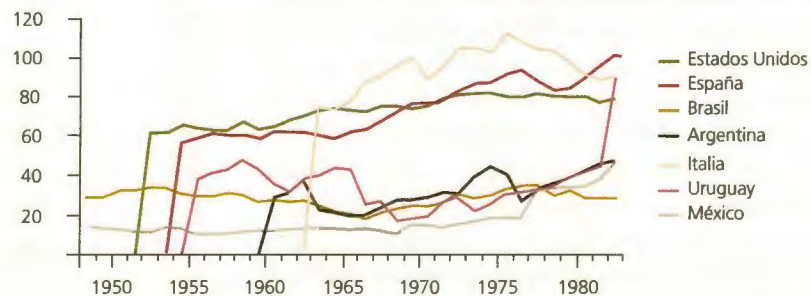
MÉXICO: FINANCIAMIENTO DE NACIONAL FINANCIERA POR SECTOR ECONÓMICO, 1942-1972 (PORCENTAJES)



MÉXICO: PROPORCIÓN DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO, 1930-1976 (PORCENTAJES)



COMPARATIVO DEL CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1950-1980 (PORCENTAJES)





EL ENDEUDAMIENTO DE LOS AÑOS SETENTA: AUGE Y CRISIS DE LAS EMPRESAS ESTATALES

El proceso de industrialización autosostenido llegó a su fin en los años setenta. Vino entonces el auge de endeudamiento externo de todos los países latinoamericanos. Es importante hacer una revisión crítica de este periodo y de las políticas fiscales y financieras adoptadas por los regímenes de Luis Echeverría y José López Portillo. En ambos casos, los equipos de gobierno y todas las empresas paraestatales —que experimentaron su época de oro en ese entonces— adoptaron sin precaución una política de endeudamiento externo. Cuando estalló la crisis de 1982, la mayoría de las empresas estatales se encontró en virtual bancarrota. En consecuencia, las olas de privatización las alcanzaron de lleno desde fines de los ochenta en adelante.

Los directivos de la banca de desarrollo también fueron temerarios, ya que a fines de los setenta cargaron sus balances con enormes deudas en moneda extranjera, muy onerosas después de las devaluaciones. Sin embargo, en contraste con muchas empresas estatales, lograron sortear la crisis mediante rescates fiscales y otras medidas. No sería sino hasta el decenio de los noventa cuando la ofensiva en contra de la banca de desarrollo comenzaría a cobrar verdadera fuerza. En la actualidad está abierto un debate sobre las funciones de esa banca.

CONCLUSIONES: POR QUÉ ES FUNDAMENTAL LA BANCA DE DESARROLLO EN LA ÉPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN

En la literatura sobre la banca de desarrollo en México hay consenso acerca de que dichas instituciones han cumplido un papel fundamental e indispensable en el desarrollo económico del país, sobre todo frente a la incapacidad de la banca privada para impulsar la industrialización.

Más allá de este debate, es claro que en la época contemporánea el concepto de banca de desarrollo no está perdiendo vigencia en el ámbito internacional; al contrario, estas instituciones son fundamentales para atender una cantidad de proyectos de desarrollo que no son rentables sino a largo plazo y suelen ser por tanto desechados por la banca privada globalizada.

La multiplicación de bancos de desarrollo regionales es notoria, pero nadie ha puesto de relieve su fundamental importancia para la economía mundial. En estos momentos los europeos apuestan a fortalecer sus bancos de desarrollo para lograr la exitosa incorporación de los nuevos 10 países miembro a la Unión Europea.

En el caso de América Latina, la banca de desarrollo con seguridad ejercerá un papel cada vez más importante en el siglo XXI, en especial para proyectos económicos y sociales estratégicos. Si México no fortalece su banca de desarrollo y la vincula con otros bancos e instituciones similares internacionales, estará perdiendo el tren de la lucha por la supervivencia en la nueva economía globalizada. Peor aún, dada la venta de los principales bancos privados a grupos extranjeros, estará cediendo las decisiones más importantes sobre la formulación de las inversiones a los directivos de bancos que tienen sus sedes en Nueva York, Londres, Montreal y Madrid. Una eficiente banca de desarrollo nacional sigue siendo, por tanto, un instrumento de gran utilidad para moldear las futuras políticas financieras en el país y lograr que la economía mexicana avance de manera más equilibrada y sostenida que en los últimos dos decenios. 