

Un sistema financiero para el desarrollo, después del coronavirus

A financial system for development, after coronavirus



Francisco Suárez-Dávila

Ex-embajador de México

en Canadá y OCDE

<suarezdavila@prodigy.net.mx >

Journal of Economic Literature (JEL):
E52, E58, E62, I18

Palabras clave:

Política monetaria
Bancos centrales y sus políticas
Política fiscal. Gasto, inversión
y finanzas públicas
Política gubernamental.
Sanidad pública

Keywords:

Monetary Policy
Central Banks and Their Policies
Fiscal Policy; Public Expenditures,
Investment and Finance, Taxation
Government Policy;
Public Health

Fecha de recepción:

19 de mayo de 2020

Fecha de aceptación:

24 de junio de 2020

Resumen

El sistema financiero, según los grandes historiadores económicos Schumpeter, Gershenkron y Cameron, puede ser un poderoso instrumento para impulsar el desarrollo económico. Prueba de ello son las experiencias satisfactorias de los países. Conceptualmente puede ser pasivo, neutral o un obstáculo. En México, el sistema financiero sirvió para promover el desarrollo dinámico en el llamado período desarrollista 1940-1970, con un crecimiento promedio de 6%. Después de 1991 bajo políticas “neoliberalistas” de liberalización, ayudó a generar la grave crisis bancaria de 1994. Desde entonces, en el nuevo milenio ha logrado la consolidación y la estabilidad financiera, pero es un obstáculo o, en el mejor de los casos, ha permanecido neutral para el desarrollo, vinculado a un período de crecimiento mediocre. El coronavirus y la gran recesión que ha provocado, nos da la oportunidad de cambiar nuestro modelo de desarrollo, de ser pro-crecimiento y socialmente incluyente. El sistema financiero puede ser una herramienta poderosa. Se presentan algunas propuestas para tal fin: Banco de México para adoptar un doble objetivo: crecimiento y estabilidad, con una reactivación de la banca de desarrollo inactiva, vincular el sistema bancario privado a políticas de inversión sectoriales y regionales, requeridas por nuestro país, aumentar la inclusión financiera, reformar el sistema de ahorro de Afore y crear un marco institucional en el que participen los principales actores económicos con vistas a un acuerdo nacional para la recuperación económica.

Abstract

The financial system according to great economic historians Schumpeter, Gershenkron, Cameron, can be a powerful instrument to drive economic development. This is borne out by successful country experiences. Conceptually it can promote it, be passive or neutral, or an obstacle. In Mexico, the financial system served to promote dynamic development in the so-called developmentalist period 1940-1970, with 6% average growth. After 1991 under liberalization “neoliberalist” policies, it helped to provoke the severe banking crisis of 1994. Since then, it has in the new millennium achieved consolidation and financial stability, but is an obstacle or at best neutral to development, linked to a period of mediocre growth. The coronavirus and the great recession it has provoked, gives an opportunity to change our model of development, become pro-growth and socially inclusive. The financial system can be a powerful tool. Some proposals are presented to that end: Bank of Mexico to adopt a dual objective: growth and stability, how to make a revival of dormant development banks, link the private banking system to sectoral and regional investment policies, required by our country, increase financial inclusion, reform of the Afore system of savings, and create an institutional framework involving mayor economic actors towards a National Agreement for Economic Recovery.

248

ECONOMÍAunam vol. 17, núm. 51,
septiembre-diciembre, 2020

© 2020 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

I. Introducción

La tragedia económica y social que representa el Coronavirus en materia de pérdida de vidas y la profunda depresión económica que genera es –al mismo tiempo–, la gran oportunidad de realizar transformaciones de fondo en nuestra obsoleta e ineficaz política económica y de bienestar social. Ello sucedió ante la Gran Depresión de 1929 que propició el *New Deal* de Roosevelt, el *Welfare State* inglés y en México las transformaciones del General Lázaro Cárdenas. Si no se aprovecha, existe también el riesgo de una mayor debacle social, el surgimiento de regímenes autoritarios ultranacionalistas, como los de Hitler y Mussolini.

Voy a abordar un tema hasta cierto punto relegado: “el sistema financiero mexicano”. Me parece que aquí ha habido en ciertos aspectos un retroceso desde 1991 y sobre todo después de la crisis bancaria de 1994. Si bien era conveniente reprivatizarlo, se hicieron reformas en la dirección de liberalizarlo y desregularlo al máximo. Ello propició una burbuja financiera, con crédito descontrolado, serio desequilibrio externo y la gran crisis bancaria de 1994, que transformó la estructura y funcionamiento del sistema financiero de raíz, con nada menos que la extranjerización de su propiedad. Fue el antecedente de la propia desregulación y la burbuja que en 2008 propició la crisis financiera de los países avanzados y la Gran Recesión 2008-2009, a su vez la mayor desde la Gran Depresión.

Mi tesis será que entre las muchas necesarias reformas y cambios de rumbo de nuestra política económica, México requiere un nuevo sistema financiero clave para impulsar nuestro desarrollo económico y social, del cual debe ser uno de sus pilares. Parto del contexto general de que se requiere un Estado desarrollador y una estrategia desarrollista.

Mi ensayo se dividirá en: 1) algunos breves comentarios sobre la importancia de los sistemas financieros para el desarrollo económico; 2) las características e integración del sistema financiero mexicano; 3) la evolución histórica de sus componentes y, 4) recomendaciones para su transformación.

II. La importancia de los sistemas bancarios en la estrategia de desarrollo

La historia económica del mundo, particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, demuestra el papel fundamental que los bancos jugaron en el impulso a la industrialización. Un gran historiador económico, Rondo Cameron, al hablar del papel estratégico de los bancos, describió que pueden considerarse 3 tipos: 1) el sector financiero juega un papel positivo, inductor del crecimiento; 2) el sector financiero es neutral o meramente permisivo y, 3)

el financiamiento inadecuado restringe u obstaculiza el desarrollo industrial y comercial. En México, entre 1934 y 1970, jugó el primer papel cuando tuvimos el periodo de más rápido crecimiento. Entre 1991 y 2019, el periodo neoliberal, de estancamiento estabilizador, se ubica entre el segundo y el tercer tipo.

El considerado, como fundador del Estado Desarrollador, Alejandro Hamilton, primer Secretario del Tesoro de Estados Unidos, estableció las bases del desarrollo de su país, con base en un Estado nacional fuerte, que procuró el arreglo de la deuda nacional y estatal, y su uso para financiar infraestructura, la creación de un Banco Nacional, eje de un sistema bancario, y una política industrial, basada en el proteccionismo para apoyar el desarrollo de las manufacturas. Sus enemigos políticos, principalmente Thomas Jefferson, que favorecían el desarrollo agrícola y las prerrogativas de los estados, neutralizaron parte de la estrategia, aunque sus bases permanecerían y eventualmente reflorecerían.

En Europa hay dos países en que destaca el papel de un tipo de banca privada, la banca de inversión, que también impulsa activamente la industrialización: uno es Francia, donde surge John Law, precursor keynesiano, que consideraba que se requiere dinero y bancos activos para combatir el desempleo, “el crédito es la sangre de la sociedad”, y crea un banco estatal, el Banque Generale.¹ Después, bajo el imperio de Napoleón III, los hermanos Pereyre fundarían el Credit Mobilier, que se convertiría en un banco privado de desarrollo industrial y prestamista del gobierno, que sería muy imitado. Otro banquero, Jacques Laffitte, considerado el primer banquero de inversión, seguiría por el mismo camino, creando la Caisse Generale du Commerce, et de l'industrie.

El sistema bancario que más contribuyó a acelerar el proceso de industrialización, consolidar su unidad nacional y alcanzar a sus rivales, Francia e Inglaterra fue el alemán a través de los Creditbanken, bancos universales, que lo mismo impulsaron el crédito comercial de corto plazo y la inversión promocional de largo plazo. Participaron en el capital de las empresas a “quienes acompañaban de la cuna a la tumba” y apoyaron el comercio exterior. El sistema bancario alemán era probablemente el más poderoso del mundo al inicio del siglo XX.²

Ya en el siglo XX, una experiencia importante de la capacidad de la Banca para impulsar el crecimiento es Japón. En 1951, con una economía destruida por la Guerra, saliendo de la administración militar del General MacArthur, el gobierno del Primer Ministro Ikeda lanza un Plan para duplicar el Producto Interno Bruto (PIB) entre ese año y 1960. Su principal instrumento fue acelerar la industrialización, impulsado por su notable MITI, el Ministerio de Industria y Comercio, que utiliza toda la gama de instrumentos de política

1 C. Kindleberger, *Financial History of Western Europe*, p. 96.

2 R. Cameron, p. 312.

industrial. Pero la sustenta en una política de financiamiento. Para ello crea un Development Bank y un Eximbank, ya tenía un Industrial Development Bank. Existía un importante número de bancos, que habían surgido, vinculados con conglomerados industriales. El Ministerio de Hacienda da orientaciones de hacia dónde debe dirigirse el crédito. Japón cumplió la meta de crecimiento, sobrepasó el tamaño de la economía alemana. Fue otro gran ejemplo de una estrategia desarrollista en que la banca juega un papel fundamental. Ese modelo lo imitarían Corea y Taiwán.

Francia, con su tradición de intervención estatal colbertista, después de la Segunda Guerra Mundial, creó bancos estatales y dirigió el crédito de los grandes bancos comerciales, manejados en muchos casos por funcionarios públicos destacados, para acelerar la reconstrucción, apoyando los planes nacionales y luego como preparación para integrarse a la Unión Europea. Brasil, desde la década de 1930, fue un caso prominente de impulsión de una estrategia desarrollista, creando un gran banco de desarrollo, el BANDES y el mayor banco comercial de propiedad estatal, Banco Do Brasil.

III. Evolución del sistema financiero mexicano

El sistema bancario mexicano, que tuvo cierto avance durante el porfiriato fue esencialmente destruido durante la Revolución y se fue recomponiendo paulatinamente durante la década de 1920.

Los primeros cambios importantes se dieron con la creación de los bancos del Estado, tanto bajo los gobiernos de Plutarco Elías Calles, principalmente con la creación del Banco de México en 1926, la del Banco de Obras en 1926, el Banco de Crédito Agrícola (hija favorita de Gómez Morín), y luego bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas, la consolidación de Nafinsa como Banco de desarrollo Industrial, la creación del Banco de Comercio Exterior y del Banco de Crédito Ejidal, bancos de desarrollo especializados para impulsar sectores prioritarios.

Nos referiremos ahora brevemente a las principales fases y rasgos, fundamentados de la evolución del sistema y de sus principales actores: el Banco de México, la banca de desarrollo y la banca comercial privada. Sin ello no se entiende la situación actual.

α) El sistema financiero del “desarrollismo” (1940-1970)

De acuerdo con nuestra conceptualización es la etapa en que el sistema financiero es una palanca eficaz de nuestro crecimiento, el más exitoso de nuestra historia financiera, 6% anual, sin crisis, vinculado al despegue de nuestra industrialización.

Eje del éxito es el Banco de México, un banco central heterodoxo, que dio la primacía a impulsar el crecimiento, sin descuidar la estabilidad, muy vinculado a la política financiera de los gobiernos desarrollistas y a los intereses nacionales. Un evento emblemático ocurrió en 1937. El Secretario de Hacienda no disponía de suficientes recursos para apoyar las reformas del Presidente Cárdenas e impulsar una política contracíclica para compensar la seria recesión proveniente de Estados Unidos en 1937. Estaba restringido por la nueva Ley Orgánica de 1936 del Banco de México, que limitaba el crédito al gobierno a un porcentaje de los ingresos. El Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, tomó la decisión de “sobregirarse”, lo que fue resistido por el Consejo de Administración del Director General Luis Montes de Oca (y de Miguel Palacios Macedo, fundador intelectual del ITAM), antiguo Ministro de Hacienda, defensor a ultranza del equilibrio fiscal, que profundizó la Gran Depresión. Hacienda ganó la batalla y se contrarrestó la Recesión, después se cambió la Ley para dar mayor margen de financiamiento directo al gobierno.

La economía de guerra significó para México un auge de las exportaciones, la necesidad de sustituir importaciones, que permitió configurar una política industrial. Se incrementaron las reservas internacionales y se dio un gran influjo de capitales, con ello aumentó el ahorro y hubo un fuerte crecimiento del sistema financiero, acompañando crecimientos de la economía del orden de 6%.

Fundamental es el papel de un banco central comprometido con el desarrollo. A partir de 1952 está vinculado a Don Rodrigo Gómez, 18 años Director General del Banco de México y su segundo, y luego sucesor Ernesto Fernández Hurtado. A partir de 1958, con el Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, se consolidó el crecimiento acelerado con estabilidad. Aquí quiero destacar que México inventó un instrumento de política financiera para el desarrollo, la política selectiva de crédito. Ello significa que aprovechando el rápido incremento del ahorro de los bancos comerciales y sobre todo la nueva figura de las financieras, se introdujo un encaje legal, no sólo para efectos de fijar un mínimo de liquidez, sino que una parte del incremento del ahorro se canalizará en porcentajes fijos a los sectores prioritarios, que determinaba el gobierno: agricultura, exportación de manufacturas, infraestructura turística (Cancún), equipamiento industrial, crédito a las Pymes, vivienda. Para completar este instrumento se crearon los fideicomisos de fomento especializados que se nutrían del propio ahorro bancario y de crédito externo, y que apoyaban a los bancos con redescuentos, garantías y crédito supervisado con asistencia técnica muy importante en la agricultura. Fue el caso de Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (Fomex), Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), Fondo de Equipamiento Indus-

trial (Fonei), Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain), Fondo de operación y descuento bancario a la vivienda y fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda (FOVI-FOGA).

Por su parte, los bancos de desarrollo cumplieron un papel fundamental. El papel estelar correspondió a Nacional Financiera, que no sólo canalizó crédito de largo plazo, sino que contribuyó con capital a formar empresas estratégicas, como Altos Hornos, Atenquique y Celanese, Cobre de México y Guanos y Fertilizantes. Con su prestigio y solidez pudo participar en la apertura del crédito externo, haciendo exitosamente las primeras colocaciones de bonos en los mercados internacionales de capital.

b) El sistema financiero de las crisis fiscales (1970-1988)

Con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador se quiso modificar, pero se hizo un manejo irresponsable de las finanzas públicas, generando déficit fiscal, elevado endeudamiento externo y *se abusó del crédito interno del Banco de México*, lo que provocó alta inflación, desequilibrio externo y eventualmente la devaluación en 1976. Los descubrimientos del petróleo dieron un respiro, pero cuando cayó su precio y aumentaron las tasas de interés, nuevamente se generó alto déficit fiscal, abuso del crédito externo e interno, se acudió a la nacionalización bancaria como instrumento muy equivocado. México detona la crisis internacional de la deuda en 1982.

El nuevo gobierno con de Miguel de la Madrid, requiere realizar un severo ajuste económico, pero cuida del sistema financiero, recién nacionalizado, nombrando los mejores funcionarios del sector público financiero, entre ellos, los exSecretario de Hacienda, David Ibarra, Antonio Ortiz Mena y Antonio Carrillo Flores; se logra una buena administración de la banca, que de manera coordinada actúa para salvar la planta productiva. Se realizó una reforma bancaria, ya que había bancos en mala situación. Se consolidan 60 bancos en 19; 6 llamados de cobertura nacional. Se fortalece y define el papel de los bancos de desarrollo, a través de nuevas, bien formuladas, leyes orgánicas. Se integra el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) el fideicomiso del Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (Fomex) y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

c) El sistema financiero del neoliberalismo (1989-2019)

A partir del gobierno de Salinas se introduce el modelo del “liberalismo social” (es decir, “neoliberalista”). Se reprivatiza la banca (18 instituciones a través de subastas) y se obtuvo gran precio, US\$12,000 millones. Se introduce

en 1991 la reforma que consagra la autonomía del Banco de México, definiendo como principal objetivo el combate a la inflación, se desmantela el eficaz sistema de la política selectiva de crédito. Se desreguló y liberalizó el sistema bancario. Los nuevos banqueros se aprovechan de ello. Hay una explosión de crédito, de 10 a 40% del PIB, una gran burbuja que provocó un fuerte desequilibrio externo. Se requiere devaluar. En 1994 se produce una severa crisis bancaria, el Presidente Ernesto Zedillo negocia un “mega-paquete” de rescate con el Presidente Clinton. El sistema bancario y de ahorro se rescata, pero con muchos beneficios y abusos que favorecen a los banqueros. El costo es de 20% del PIB, lo que se documentaría con el famoso Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Gran tragedia, se acaba extranjerizando la propiedad de la banca. Zedillo realiza a su vez un rápido y severo ajuste económico. Con la devaluación y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la economía se recupera. Predominaría a lo largo del nuevo milenio el “estancamiento estabilizador”, estabilidad de precios y el crecimiento mediocre. El sistema bancario, con este modelo liberalizado, se acomodaron a ese estancamiento secular sin mayores cambios. No sería tampoco afectado mayormente con la Gran Recesión de 2008, como sí lo fue el sistema financiero internacional. Prevalecería el modelo de un sistema pasivo, neutral ante el desarrollo del país, que cuida su rentabilidad y su solvencia.

IV. El sistema financiero actual 2020, durante el coronavirus

- a) Tenemos un Banco Central ortodoxo, altamente prestigiado y congruente. El Banco de México cumple fielmente su función mono-objetivo de preservar la estabilidad de precios de alrededor de 3% anual y complementariamente la estabilidad del sistema bancario. Se salió algo de su “script”, lanzando un paquete de estímulo de \$750,000 millones de pesos para apoyar la liquidez del sistema y darle recursos a los bancos para apoyar a las empresas. El único paquete significativo de estímulo del gobierno. Ha reducido de manera importante las tasas de interés a 5%.
- b) El sistema bancario comercial continúa subdesarrollado. Entre sus pares es el país que otorga el menor volumen de crédito a la economía, aproximadamente 25% del PIB, frente a Chile, 81%; Brasil, 62%, Colombia, 50%. En cambio es el que tiene un mayor nivel de utilidades, casi \$200,000 millones en 2019, \$60,000 en el primer trimestre de 2020, aunque a la baja. En el caso de los grandes bancos españoles genera las mayores utilidades de todo el grupo, más que su país sede. Es una nueva “mina de oro” para la “Madre Patria”. La veta es, como se ha reconocido, los altos márgenes

de intermediación, 8%, frente a 1.6% en España, y las altas comisiones. La característica de la estructura bancaria es la concentración, 5 o 6 bancos, todos ellos extranjeros, salvo Banorte, dominan 70% del mercado. El crédito, a su vez, está concentrado en las grandes empresas, no las Pymes. Las utilidades están vinculadas al crédito al consumo, tarjetas de crédito, con tasas leoninas (25%) y las tiendas de raya del crédito a la nómina. La cartera total a marzo de 2020 era de \$5.7 billones de pesos, 23% del PIB, por los 51 bancos del sistema. En términos generales la estructura del crédito es como sigue:

- Crédito al consumo	35%
- Vivienda	15%
- Empresas	37%
- Entidades gubernamentales	22%
- Instituciones financieras	4%

Es un país subbancarizado de acuerdo con el porcentaje de la población no atendida por servicios bancarios, 50% de los adultos, y por los municipios no atendidos, 25%. Por ello la inclusión financiera es un tema de moda global y nacional. Pero tiene como problema de raíz la desigualdad entre personas y regiones, y la falta de ahorro.

El reciente Reporte de Estabilidad Financiera del Banco de México confirma que el “sistema financiero”, al inicio de la pandemia, llega con una posición de capital y liquidez sólida”, para enfrentarla, reconociendo los riesgos que pueden presentarse. Esto está cambiando rápidamente. Va aumentando de 2% y puede elevarse a 5%, en forma optimista, pero es una situación muy desigual. Hay ya bancos medianos y pequeños en problemas. Como advirtió José Ángel Gurría, hay que evitar que “una crisis de salud se convierta en una crisis bancaria”.

- c) La banca de desarrollo fue un poderoso instrumento de nuestro crecimiento en sus mejores épocas. Por razones ideológicas, en parte motivadas por los organismos internacionales y porque representaban una competencia a la banca privada, el Secretario de Hacienda del entonces Presidente Fox pretendió fusionar a Nafin y Bancomext. Lo frenó el Congreso, pero intentó hacerlo de facto, por la trastienda; ambas instituciones con un Director. Ahora nuevamente “un gobierno progresista” intenta fusionarlas, las encomienda a la Oficina de la Presidencia, como “juguete de promoción clientelar”, dirigidas por allegados que difícilmente cumplen los requisitos de ley. Es una deformación funcional, su coordinación corresponde a la Secretaría de Hacienda. Provocó conflictos que generaron la salida del excelente Secretario Carlos Urzúa. Todo ello ha significa-

do su debilitamiento. Nafin, nuestro gran banco de desarrollo industrial, se deformó, dedicándole a dar Factoraje y a garantizar los créditos, particularmente de grandes bancos. Hace pocos programas de fomento sectoriales. Su personal de alta calidad se ha desmantelado. La institución de financiamiento al campo, la Financiera Rural, reconociendo los problemas que tuvo el antiguo Banrural, por influencia del Banco Mundial, se transformó de Banco en Agencia, perdiendo la capacidad de apalancar de un banco, sólo canaliza recursos presupuestales, y los recupera. Existe la incongruencia, con el mono-objetivo del Banco de México, que éste opera el FIRA.

El resultado es que la banca de desarrollo, a finales del 2019, daba crédito por un miserable 1% del PIB; Nafin, en 1980 daba 7%; el Banco de Desarrollo de Brasil, hasta sus recientes problemas, 25% del PIB, más que el crédito total del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco de Desarrollo de Vietnam, 8%; la India tiene 3 bancos de desarrollo, orientados a la industria. Con el billón de créditos sólo da alrededor de 20% del crédito que da la banca comercial. Llegó a dar 50%. En la actualidad, con esos niveles de crédito, perdemos un poderoso instrumento anticíclico y para compensar los efectos del coronavirus.

CARTERA DE CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO

Total (dic.2018)	\$1,277,515 millones	(dic.2019)... \$1'207,370
Nafin	\$ 335,976 millones	\$309,631 millones
Banobras	\$ 446,531 millones	\$462,364 millones
Bancomext	\$ 260,741 millones	\$253,409 millones
Sociedad Hipotecaria Federal	\$ 134,259 millones	\$129,684 millones

Fuente: cifras Comisión Nacional Bancaria.

Como se ve, en todas hay una caída absoluta en un año de recesión.

- d) Otro importante instrumento, que está en el debate nacional, es el sistema de Ahorro para el Retiro, las Afores, y el sistema de pensiones en general. Sus recursos representan \$5 billones, más de 15% del PIB, con más de 60 millones de cuentahabientes. Esto despierta la codicia de miembros de Morena ante la penuria creciente del erario, pero tiene un serio desequilibrio, y más bien requerirá absorber, en todo caso, crecientes recursos fiscales. Argentina los nacionalizó y propició una seria crisis en los mercados. Más bien, es necesaria una reforma. En todo caso, está “parcialmente nacionalizada”, ya que llega a invertir 75% de sus recursos en valores guber-

namentales, que no es su función. También sufrirá por malas inversiones realizadas y por el efecto de la crisis sobre las empresas.

- e) Un problema que siempre ha surgido en las crisis financieras, propias y ajenas, es la originada por los llamados intermediarios financieros no bancarios: arrendadoras, uniones de crédito, factorajes, afianzadoras, cajas de ahorro, Sofimes, etc., llamada “banca paralela”. Son literalmente cientos de instituciones con muy difícil escasa supervisión. Sus problemas afloran con la crisis, tienen clientelas socialmente vulnerables y políticamente activas, y contaminan a todo el sistema financiero. ¿Cómo le irá a nuestro subdesarrollado sistema de seguros, con el impacto de la crisis sobre personas y empresas aseguradas?

Como se aprecia, el sistema financiero puede catalogarse actualmente, en el mejor de los casos, neutral, y más bien, como obstáculo. Según otra categorización, es un “modelo reactivo-pasivo”, que ajusta el crédito a la demanda y acomoda a los acreedores y empresas de altos ingresos. No pro-crecimiento, que activamente promuevan oportunidades de inversión e impulsa nuevos sujetos de crédito.

V. Propuestas para conformar un nuevo sistema financiero, que impulse el desarrollo para después del coronavirus

1º. Un Banco de México autónomo, pero que persiga dos objetivos: crecimiento/empleo y estabilidad de precios (y financiera)

Así, con ese objetivo dual ha funcionado el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos (que tanto nos gusta imitar), desde la Gran Depresión. Ha actuado buscando el objetivo de empleo y por ello ayudó a superar la Gran Depresión de 2008, y está actuando con los mismos criterios ahora. Afortunadamente ha inyectado varios billones de dólares con una imaginativa gama de instrumentos.

Otra política complementaria para las circunstancias extraordinarias que estamos viviendo, es activar la capacidad casi oculta que le da el Artículo 12 para financiar directamente al gobierno. Debería ser para propósitos específicos y con criterios clave. Como lo señalé, lo hizo con éxito en 1937. Este financiamiento sería más barato y sin el riesgo cambiario del crédito externo. El fundador de los bancos centrales, el Banco de Inglaterra, ha activado una ventanilla especial para ese propósito, como lo hizo en 2008.

Da la impresión que Banco de Mexico sigue peleando las batallas contra los abusos de las décadas de 1980 y 1990, cuando el problema era la inflación. Ahora es el empleo y el crecimiento. Tiene que introducir cambios en sus políticas, como lo demanda el interés nacional, superando un dogma obsole-

to. Hay todavía margen para bajar la tasa de interés, cuidando que debe dar rendimiento atractivo para la inversión financiera del exterior.

En forma complementaria, se necesitará reforzar la Comisión Nacional Bancaria, que también quedó debilitada en sus cuadros, y dotarla de la fuerza e independencia para supervisar a los grandes bancos.

2º Revivir la *actual banca del “subdesarrollo”*

Ello implica reconvertir a los bancos de desarrollo, sin definición y rumbo, en bancos de política sectorial, como lo llaman los chinos, “policy Banks”, que tienen uno para cada sector importante, que requieren atender. Deben elaborar programas sectoriales, apoyados en proyectos bien evaluados. Así, Nacional Financiera sería el Banco de la política industrial auténtica; Bancomext, el de la promoción y el financiamiento del comercio exterior, el turismo y la promoción de la inversión extranjera, inclusive apoyando a las Embajadas, ahora que desaparecieron a ProMéxico y al Consejo de Turismo. Lo haría, como lo hicieron antes, con sus utilidades. Banobras, el Banco de la Infraestructura, el desarrollo regional y municipal; Sociedad Hipotecaria Federal, el Infonavit, la vivienda. Reconvertir la Agencia Financiera Rural en banco de desarrollo rural e integrarle el Fira. En general ubicar los fideicomisos en el banco del sector que le corresponde.

Regresar la banca de desarrollo a la coordinación y el control de la SHCP. Reintegrarle su carácter “parafiscal”, para aprovecharla, realizando políticas contracíclicas. De su miserable crédito de 1% del PIB, aumentársela gradualmente a 6 a 7% del PIB. Ello requiere contratar, como lo ha hecho, crédito externo e interno, con bonos de largo plazo. Pueden diseñarse fórmulas imaginativas de intermediación financiera para que no califiquen como deuda pública gubernamental. Pero debe tener acceso al redescuento del Banco de México, como lo hizo en nuestra historia, y como lo hizo en sus buenos momentos el BNDS de Brasil.

Otra idea innovadora sería vincular sus programas sectoriales de crédito a los programas de la Secretaría del sector correspondiente. Así se sumarían, por ejemplo, en la Secretaría de Economía su propio programa, con el de Nafin, lo cual tendría un gran impacto.

La banca de desarrollo debe estar adecuadamente capitalizada. Fondarse con crédito externo e interno, de largo plazo, a través de bonos de desarrollo, a tasa cercana a los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), colocándolos en el mercado, bancos y Afores. En materia de financiamiento, eliminar del todo la vieja tesis liberal, que como mal necesario se limitaba al llamado segundo piso, sólo redescuentos de la banca privada, sino actuar en primer piso,

créditos directos. Un funcionario brasileño del BNDS, que nos visitó, no entendía nuestro debate, con arrogancia brasileña indicaba: “BNDS opera en 7 pisos”. Debe, además de dar crédito, aportar capital de riesgo, dar asistencia técnica, sobre todo a PYMES, formar técnicos, por ejemplo en evaluación de proyectos, especie casi en extinción. Ayudar para validar los proyectos del gobierno, evitar los no rentables. Debe apoyar la innovación y el avance tecnológico de las empresas para incorporarnos a la Cuarta Revolución. Todo esto entraña una verdadera revolución, pero es lo que hacen los países exitosos asiáticos, ahora neodesarrollistas.

3º Vincular la banca comercial a los fines del desarrollo nacional

La desregulación y liberalización financiera a nivel mundial desató, como en México, burbujas financieras y crisis severas como la de 2008. Propició una deformación del capitalismo, el fenómeno de la llamada “financierización”. Esto implica que las cifras financieras excedieran con mucho el crecimiento del PIB y del comercio mundial. Las enormes utilidades se generaban por operaciones intra-sector financiera, muchas de ellas especulativas, pagaban sueldos y bonos exagerados a sus dueños, funcionarios y operadores, y son una de las causas que profundizaron la desigualdad.

Si se materializan las caídas que se pronostican en México para 2020: -10% a tasa anual; -20% en el segundo trimestre, más los pronósticos catastróficos para Europa y América Latina y países emergentes, pueden provocarse crisis financieras de contagio inmediato, más de lo que fue la crisis “tequila”, la “asiática” y la de deuda de 1982.

La banca comercial mexicana no puede estar a la deriva de las estrategias del desarrollo nacional. La Secretaría de Hacienda debe formular criterios de asignación de crédito a ciertos sectores y regiones, para que cada banco los aplique, pero con seguimiento de Hacienda. Se da muy poco crédito al campo, a la industria, a la infraestructura (poca información disponible), y los bancos no tienen las áreas de evaluación y análisis necesario.

El Banco de México, como ya lo hizo, tendrá que estar alerta para proporcionar liquidez a los bancos, los QEs (apoyo cuantitativo) por compra de valores, líneas de crédito, garantías, algunas vía Nafin. Aumentará mucho el tamaño de su balance.

La banca cumplió una función útil de apoyar, reestructurar créditos a miles de sus clientes. Las condiciones no han sido suficientemente blandas y han favorecido principalmente a medianos y grandes. No llega a las pequeñas y micros. Pero es un vehículo para la distribución de los apoyos. Los bancos, como se hace en otros países, deben suprimir el pago de dividendos, si no

vamos acabar rescatando matrices. Es posible que, como ocurrió en la crisis de 1994, pueda haber cambios en la estructura de la banca. Hay bancos que sobrevivirán, adquiridos por los grandes o fusionándose.

El gobierno debe tener en mente una estrategia para impulsar una mayor mexicanización de nuestro sistema bancario. Eso puede darse con la oportunidad de la crisis para apoyar compra de bancos extranjeros por nacionales, cuando ellos o sus matrices tengan dificultades.

4° Hay que continuar con la estrategia de inclusión financiera

Pero, debe quedar claro que a veces “no hay bancos porque no hay ahorro”. No puede hacerse por decreto. Es útil la idea de aprovechar bancos para distribuir beneficios sociales, como el convenio con Banco Azteca. Hay que tener presente que la “banca de ladrillos” será sustituida por la digital-electrónica. Es un disparate y un despilfarro de recursos dotar al Banco del Bienestar de sus más de 1,000 sucursales para el pago de prebendas. Probablemente usarlo como captadores de ahorro en micro oficinas, como en otros países lo hicieron a través de las oficinas postales o las cajas de ahorro.

5° México debe articular un buen Programa de Financiamiento para el Desarrollo

Mejorando lo que se ha hecho. Éste debe presentar los programas sectoriales de los bancos de desarrollo. Pero, además, aquí deben incorporarse los programas de asignación de crédito de los bancos por sectores y regiones. Esto debe formar parte de un Acuerdo Nacional para Reactivación económica, apoyado por su Consejo Económico y Social de los principales actores, incluidos los bancos.

6° Reforma de las Afores

El sistema de ahorro puede ser un instrumento formidable de formación de ahorro de largo plazo, clave para la inversión, que en alguna medida, a pesar de sus peripecias, ha hecho. Su fin no debe ser comprar papel del gobierno, sino desarrollar la capacidad de evaluar proyectos de largo plazo para financiarlos, que sus contrapartes del exterior dicen que no tienen.

Pero su serio desequilibrio financiero, es una “bomba de tiempo”. Se requiere reformarlo. No tiene la capacidad de apoyar un retiro digno para sus cuentahabientes. Peor si se ha distorsionado para que los desempleados reti-

ren fondos más allá de lo prudente. Para este fin, debería de haber un seguro de desempleo.

En cuanto haya circunstancias oportunas, deben aumentarse las cuotas más allá de su ridículo porcentaje, como lo ha hecho Chile y Perú. Sería peligrosísimo que el gobierno pretendiera, ante su carencia fiscal, nacionalizarlo, lo cual detonaría una crisis financiera mexicana. Como para la banca, pueden dar lineamientos sobre su régimen de inversión para vincular su asignación de recursos, más a los fines del desarrollo. Si no se hace nada puede suceder que el gobierno tenga por necesidad asumir sus cargas.

Cuando fui Presidente de la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados, para aprobar la ley, hicimos a conciencia un examen de los dos modelos de fondos de pensiones. Uno era de los fondos individuales privados, que era el modelo de moda chileno; el otro, el Provident Fund de Singapur de Lee Kwan Yew, un fondo centralizado del gobierno con cuotas altas. Ello permitió dos cosas: construcción de viviendas para todos los ciudadanos, lo cual frenó la expansión del comunismo y hacer la más moderna infraestructura del mundo, para impulsar el desarrollo de Singapur, como el eje del comercio del Pacífico. Lee garantizó la aplicación honesta de los fondos con una administración impecable. Como lo narra en sus Memorias, "Singapur pasó del Tercer mundo al Primero", el Provident Fund fue uno de sus principales instrumentos. En cambio, el modelo chileno está emproblemado, no digamos nosotros. Sin embargo, esta opción es impensable para un gobierno que no ofrece garantías. Pero, a futuro da que pensar.

VI. Conclusiones

Grandes historiadores económicos, como Schumpeter, Gershenkron, Rondo Cameron, han determinado que los sistemas financieros pueden ser motores fundamentales para acelerar el crecimiento, el despegue industrializador y alcanzar a los países más avanzados. Así lo demuestra la experiencia de algunos países.

En México, el sistema financiero cumplió ese papel, promotor del crecimiento, bajo la estrategia del Estado Desarrollador y el modelo Desarrollista (1940-1970), el más exitoso de nuestra historia, con crecimiento anual de 6%. En cambió, el modelo liberal, que introdujo la desregulación y liberalización del sistema bancario, después de nuestra crisis fiscal, fue uno de los factores que, como a nivel mundial en 2008, detonaron una severa crisis bancaria y eventualmente la extranjerización de la banca.

Desde entonces, el sistema bancario que ha perdurado hasta nuestros días se ha consolidado con alta rentabilidad y capitalización, pero está vincu-

lado al estancamiento estabilizador, estabilidad financiera, pero crecimiento muy mediocre, muy rezagado en indicadores como crédito a PIB, penetración de servicios bancarios. En el mejor de los casos es neutral, pero más bien no aporta al desarrollo.

La severa crisis del coronavirus proporciona la oportunidad de transformar nuestro modelo económico con un Estado desarrollador comprometido con el crecimiento y el bienestar social. Ello requiere que el sistema financiero pueda sustentarlo. Para ello se plantean algunas sugerencias: darle al Banco de México un objetivo dual: crecimiento y estabilidad; revivir la banca de desarrollo, vincular la banca comercial a los fines del crecimiento, con lineamientos generales de Hacienda, sobre orientación del crédito; avanzar en hacer el sistema más incluyente, reformar las Afores. Todo puede formar parte de un nuevo esquema institucional en que haya un Acuerdo para la Reactivación y, un Consejo Económico y Social con los principales actores, incluyendo la Banca.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Gómez, M. (2014). *La Banca en México. Origen, Evolución y Perspectivas*. México: UNAM.
- Brothers, D., & Solís, L. (1966). *Mexican Financial Development*. Texas: University of Texas Press.
- Cameron, R. (1989). *A Conciense Economic History of the World*. New York: Oxford University Press.
- Díaz Mondragón, M., & Vázquez Carrillo, N. (2011). *El Sistema Financiero Mexicano*. México: Trillas.
- Kindleberger, C. P. (1984). *A Financial History of Western Europe*. London: George Allen and Unwin.
- Monrreal Ávila, R. (2019). *Reforma al Sistema Financiero Mexicano*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Suárez Dávila, F. (2013). *Crecer o no Crecer, del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo*. México: Taurus.
- Suárez Dávila, F. (2010). *La Reprivatización Bancaria Fracasada. Tragedia Nacional en 3 Actos*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Turrent, E. (1982). *Historia del Banco de México* (Vol. Varios). México: Banco de México.