

LA BANCA DE DESARROLLO QUE REQUIERE MÉXICO PARA HACER FRENTE A LA CRISIS

Mario López Espinosa
Enero del 2009

II. ¿RENTABILIDAD Y/O CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO?

¿Resultan para un banco de desarrollo verdaderamente antagónicas la rentabilidad operacional y la contribución efectiva al desarrollo? ¿Se justifica alcanzar el primer propósito en ciertas actividades para poder alcanzar el segundo en otras? ¿Debe ser autofinanciable también el respaldo técnico y promocional? ¿Con qué criterios debe evaluarse el funcionamiento de la banca de desarrollo?

Es cierto que un banca de desarrollo no es una banca comercial, pero de ninguna manera debe aceptarse que por ese hecho no está obligada a operar con estricto apego a los parámetros de eficiencia y rentabilidad con que debe hacerlo cualquier institución integrante del sistema financiero. Aun más, si la banca de fomento es un agente promotor de la eficiencia, de la competitividad y de la acción empresarial autosostenible, debe entonces predicar con el ejemplo y demostrar al sistema que la acción de fomento y, en particular, el respaldo técnico, promocional y financiero de las prioridades de desarrollo pueden resultar absolutamente rentables y, por lo tanto, convenientes desde un enfoque estricto de negocio.

Puede afirmarse sobre bases realistas que, ante la dimensión de la actual crisis que afronta México los recursos que el Estado mexicano podrá asignar y comprometer en los próximos años para el financiamiento de las prioridades del desarrollo, cualquiera que sea su monto, resultarán insuficientes, si no fluyen con una efectiva, dinámica y oportuna revolvencia.

Es cierto que si no se lograra una recuperación satisfactoria de los recursos de fomento canalizados directa o indirectamente a las empresas para el financiamiento de su operación y sus proyectos de inversión, difícilmente se habría cumplido con el propósito fundamental de impulsar, por una parte, iniciativas empresariales viables y rentables y de respaldar, por otra, la conformación de una infraestructura de respaldo empresarial sólida y eficiente de los sectores privado y social. Tampoco se habría contribuido, en última instancia, al logro del objetivo nacional de crear y fortalecer fuentes de empleo productivo decente con un verdadero carácter de sostenibilidad y permanencia.

Si al transferir recursos hacia el sector empresarial, se alcanzara, por el contrario, una plena recuperación de los mismos, mediante la aplicación de procedimientos rígidos de condicionamiento y control, pero no se lograra incidir, sin embargo, en el cumplimiento de las prioridades del desarrollo económico y social. Se habría logrado, en ese caso, instrumentar un programa tal vez "eficaz" desde un punto de vista utilitario o meramente bancario, pero absolutamente injustificable para la banca de desarrollo que no puede darse el lujo de actuar en operaciones de negocio muy redituable pero con una reducida o incluso nula contribución al desarrollo económico y social del país.

La banca de desarrollo debe sin lugar a dudas modernizarse y eficientarse como para funcionar con parámetros de rentabilidad similares a los de la institución bancaria privada más productiva del país; no hay razón válida para no lograrlo, pero debe también modernizarse y concientizarse para contribuir con mayor eficacia a las prioridades del desarrollo.

En América Latina, ha prevalecido en ocasiones el argumento de que un banco de desarrollo puede o debe ocuparse de ciertas operaciones que le son especialmente rentables aun cuando su contribución a las prioridades del desarrollo sea muy relativa o incluso inexistente, y aún duplicando tareas y compitiendo con la banca comercial, ya que gracias a los elevados rendimientos de estas operaciones, la banca de desarrollo está en condiciones de cubrir los costos de operación que conlleva la atención de los requerimientos que más contribuyen al desarrollo económico y social, lo que se supone resulta poco o nada rentable. A través de este "cruzamiento", que se llega incluso a destacar como acción instrumental de un propósito de redistribución de oportunidades, se argumenta que un banco de fomento puede sobrevivir, ser autosostenible y continuar cumpliendo su misión de banco de desarrollo.

Si bien debe reconocerse que el argumento es en su tesis razonable, en mi opinión, un razonamiento y sobre todo un enfoque de esta naturaleza, sólo puede aceptarse con un carácter temporal o transicional pero de ninguna manera como una solución permanente, en virtud de las dos siguientes consideraciones:

1. Cuando se acepta este argumento, suele surgir una seria desproporción entre el grado de atención, el esfuerzo y los recursos que finalmente llega a dedicar un banco de desarrollo a cada una de las dos actividades y enfoques, hasta llegarse a una situación en que los programas y proyectos que efectivamente contribuyen a las prioridades de desarrollo económico y social son pocos y se magnifican o bien se difieren de manera sistemática, con base en argumentos que suelen esgrimirse como inevitables e inteligentes,, en tanto que los productos y operaciones que únicamente generan altos rendimientos comienzan a justificarse poco a poco con supuestas contribuciones indirectas al desarrollo, convirtiendo efectos magnificados en aparentes objetivos programáticos. Actuando de esta manera se termina, casi inexorablemente, con un banco comercial disfrazado de banco de desarrollo.

2. Aceptar este argumento como válido significa, por otra parte, abdicar, de hecho, y reconocer que el financiamiento de las prioridades del desarrollo requiere inexorablemente de un subsidio y no puede, por lo tanto, ser atendido jamás con un enfoque de negocio y un resultado rentable, lo cual es, en mi opinión, absolutamente incorrecto y particularmente peligroso en términos de expectativas de desarrollo.

Es precisamente uno de los grandes desafíos de la acción de fomento de la banca de desarrollo, lograr siempre un equilibrio entre la autosuficiencia y rentabilidad de cada operación, por una parte, y la efectiva contribución al cumplimiento de las prioridades del desarrollo económico y social, por la otra. De la misma manera que otro de los principales retos es el de demostrar a las instituciones que integran los sistemas de respaldo técnico e intermediación financiera, que atender los requerimientos que plantean las prioridades del desarrollo económico y social puede ser perfectamente productivo y rentable.

Es sin duda cierto, que para algunos bancos comerciales atender requerimientos de crédito de reducida cuantía por primera ocasión, puede resultar improductivo en un primer análisis, pero no lo es menos que la atención de créditos pequeños con base en metodologías de análisis paramétrico y la sistematización de esquemas operativos especiales, probablemente diseñados, promovidos y financiados por bancos de fomento, puede modificar sensible y muy favorablemente las expectativas de rentabilidad.

No debe olvidarse que las estructuras del sistema bancario en México surgieron por lo general de la necesidad de atender los requerimientos financieros de los gobiernos,

posteriormente de las empresas vinculadas a los respectivos grupos empresariales, y sólo recientemente a las empresas grandes, ocasionalmente a las medianas y muy excepcionalmente a las pequeñas, pero casi siempre a aquellas que para ser consideradas como elegibles de financiamiento han tenido que demostrar casi como un requisito "sine-qua-non" que paradójicamente disponen de recursos suficientes como para no requerir del apoyo crediticio. En México, el sistema bancario tiende a olvidar periódicamente que su verdadero negocio no se localiza en sus clientes, sino en el negocio de sus clientes, por eso una y otra vez tiene el Estado que acudir en su rescate

Sólo unos cuantos bancos en América Latina se han preocupado y ocupado seriamente de desarrollar, como resultado de una iniciativa propia, un sistema especial para atender los requerimientos de las micro y pequeñas empresas. En algunos casos, con bases en el reconocimiento de que existe una relación inversamente proporcional entre las dimensiones de un negocio y la tasa interna de retorno financiero de las inversiones y operaciones, por lo que a diferencias de las grandes, las pequeñas unidades productivas, mientras más pequeñas mayor es su capacidad de aceptar tasas de interés más elevadas. También debiera de señalarse que estos bancos en América Latina, a diferencia de lo que ha ocurrido en México con los bancos y las organizaciones de microfinanzas, no se excedieron en la aplicación de tasas de interés altas que han prácticamente confiscado los excedentes de las microempresas que han "apoyado", con créditos de capital de trabajo, olvidándose, por cierto, del financiamiento de activos fijos, que es el que, a través de la formación bruta de capital, verdaderamente incide en el desarrollo de las empresas y de sus propietarios, condenándolos de esta manera a permanecer estáticos y no avanzar en la evolución estructural.

Es un hecho reconocido además en nuestro país, que el reducido monto de los primeros requerimientos crediticios así como la falta sistemática de garantías de respaldo se convierten en obstáculos aparentemente insalvables para que las micro y pequeñas empresas puedan acceder al financiamiento formal, pero también lo es que, en efecto, las empresas, mientras más pequeñas y menores sus requerimientos del primer crédito, en mejores posibilidades se encuentran de asumir una comisión por respaldo de garantía, cuyo importe, en términos relativos, puede ser significativamente superior al que resisten las empresas medianas o grandes. También puede destacarse, que en América Latina se han instrumentado con especial éxito diversos esquemas y mecanismos que, sin afectar la rentabilidad de las operaciones, compensan la falta de garantía suficientes por parte de las micro y pequeñas empresas. Se requiere, eso sí, de un banco de desarrollo con imaginación, con rumbo y con capacidad de negociar con el sistema bancario e instrumentar la constitución de nuevos fondos y esquemas de garantías dinámicos.

En los países del Este y Sudeste Asiático, los bancos de desarrollo han actuado como interlocutores y negociadores de las micro y pequeñas empresas con los bancos comerciales. Esta lección sería importante que se aplicara por primera vez en México en que los bancos de desarrollo actúan invariablemente como aliados de los bancos para extraer la máxima ganancia de sus operaciones con el sector productivo.

Por supuesto que los gobiernos, por otra parte, deben exigir eficiencia y efectividad a sus bancos de desarrollo en el cumplimiento de su doble misión de contribuir a las prioridades del desarrollo y de operar simultáneamente sobre bases rentables, pero también deben exigirse a sí mismos el no utilizar a los bancos de desarrollo para otros propósitos que no sean los que justifican su razón de ser.

En efecto, difícilmente podrá cumplir adecuadamente su misión un banco de fomento cuando por instrucción superior tiene que respaldar el financiamiento de un proyecto que no es viable o de una empresa o intermediario financiero que no es solvente. Las consideraciones políticas no coinciden casi nunca con los criterios y propósitos de desarrollo. Difícilmente puede un banco de desarrollo ser eficiente y autofinanciable, por otra parte, cuando los criterios de contratación de personal y de asignación de salarios e incentivos se ajustan obligatoriamente a los de la administración pública y no a los del sistema financiero, que es dentro del cual la banca de fomento tiene que competir por recursos humanos competentes. Sin embargo, este reconocimiento no debe dar lugar a que los directivos se asignen salarios y, sobre todo, bonos y compensaciones extraordinarias, ya sea de manera abierta o escondida, como todos sabemos que ocurre con la actual banca de fomento en México

Desde luego, los objetivos y las metas de operación deben concertarlas los bancos de desarrollo con sus gobiernos, pero la rentabilidad y la contribución efectiva al desarrollo únicamente se logran cuando se mantiene un equilibrio entre los aspectos cuantitativos y cualitativos y cuando se desechan de manera definitiva los criterios y los propósitos meramente propagandísticos. Un banco de desarrollo debe ser eficiente, pero las autoridades financieras que lo regulan y controlan deben darle la oportunidad de serlo.

Desde luego, la evaluación del desempeño de una banca de desarrollo no debiera de hacerse en función de metas operativas parciales, sino de la efectiva contribución a los objetivos que justificaron su misión y existencia.

Me gustaría alertar sobre un delicado riesgo en que se suele incurrir al diseñar, y sobre todo al instrumentar, esquemas de respaldo crediticio para la micro y pequeñas empresa, y que es el de envolverse en los propósitos efectistas y los resultados meramente cuantitativos, tendencia a la que somos muy proclives en México, donde en ocasiones la estadística más que una de las ciencias probabilísticas parece ser una de las artes plásticas.

¿Cuántas empresas se apoyan con crédito? ¿Cuál es el importe total de los recursos que se canalizan en su respaldo? ¿Cuántos cursos se han impartido? O ¿Cuántos empresarios han asistido? no son, a mi juicio, los parámetros más adecuados para evaluar el comportamiento de una banca de desarrollo o la eficacia de una estrategia de financiamiento y capacitación a la micro y pequeña empresa. El financiamiento, en última instancia, no es un fin en sí mismo, sino un medio para apoyar a las empresas para que alcancen objetivos mucho más importantes que el de endeudarse y de acumular diplomas.

¿Incrementan las micro y pequeñas empresas sus posibilidades reales de participar en una economía abierta sin mayor protección que su propia capacidad de competencia? ¿Se elevan en realidad sus niveles de eficiencia? ¿Se genera mayor empleo productivo y permanente? ¿Se contribuye efectivamente a un desarrollo regional más armónico y equilibrado? ¿Se abre el acceso al financiamiento formal para las empresas que antes lo tenían vedado? ¿Se incide en la distribución equitativa de oportunidades? ¿Se contribuye a que funcione sin distorsiones la economía de mercado? Estos son el tipo de indicadores válidos, a mi juicio, para medir y evaluar, por ejemplo, la eficacia y trascendencia de una estrategia de respaldo e impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas, como uno de los propósitos estratégicos de la acción de fomento de un banco de desarrollo.

Se podría recurrir, sin embargo, a una apreciación cuantitativa para complementar la medición de la eficiencia de la acción de fomento y confirmar la justificación de un

banco de desarrollo, y es la que se desprende del número de empresas productivas que gracias a la participación de la banca de desarrollo ya no requieren de la intervención de la propia banca de desarrollo para recibir respaldo adecuado, oportuno, suficiente y competitivo en materia de información, financiamiento, soporte tecnológico, capacitación, asistencia técnica, vinculación productiva y promoción comercial. La tarea fundamental de una banca de desarrollo es, en última instancia, como la de un padre que entiende el verdadero sentido de la paternidad: la de irse convirtiendo gradualmente en menos y menos necesario.

Se recomienda, que la banca de desarrollo disponga de un sistema de evaluación objetiva e integral, que permita a las respectivas autoridades financieras verificar que actúa como un instrumento eficaz de las políticas públicas de financiamiento de desarrollo.

Tomando en consideración, sin embargo, que ante la nueva realidad, tanto las políticas y estrategias de financiamiento del desarrollo, como el funcionamiento mismo del sistema financiero en su conjunto, requiere un profundo y acelerado proceso de ajuste y reforma estructural, resulta aconsejable formular dos recomendaciones particulares sobre los mecanismos de evaluación de la eficiencia de las instituciones financieras de desarrollo.

Resulta difícil evaluar el verdadero sentido, alcance y justificación de una institución financiera de desarrollo, si se aprecian únicamente ciertos indicadores. Una institución que cumple su misión, por ejemplo, de impulsar un desarrollo regional más armónico y equilibrado, pudiera no atender la directriz de hacerlo induciendo una participación creciente del sector privado y de los bancos comerciales privados. Otra institución que cumple eficazmente su misión de proporcionar financiamiento a un número creciente las empresas más pequeñas del sector industrial, pudiera no estar respetando el lineamiento de impulsar proyectos económicamente viables y financieramente rentables. Una más que atiende los requerimientos financieros de mediano y largo plazo de los proyectos de inversión que tienen un mayor efecto multiplicador en términos de generación de actividad económica, pudiera cuestionar su propia existencia como institución bancaria cuando no alcanza los índices mínimos de capitalización y rentabilidad que le exige un proceso de apertura e incorporación del sistema financiero a la competencia internacional, de la misma manera que podría cuestionarse la razón de una propiedad o intervención del estado en una institución eficiente y productiva desde un punto de vista meramente bancario, pero que no realiza contribución efectiva a las prioridades del desarrollo.

Las autoridades gubernamentales tienen la obligación de asegurar la racionalidad y eficiencia de la banca de desarrollo en su conjunto, por lo que deben evitar cualquier tipo de duplicidades o competencias innecesarias cuando la banca de desarrollo está integrada por diversas instituciones de atención sectorial, regional o de otro tipo. Por el contrario las instituciones de desarrollo debieran dar un ejemplo de racionalidad, eficiencia y, sobre todo, de colaboración compartiendo ciertos gastos y funciones comunes y separando claramente sus respectivos ámbitos de competencia. Los diferentes bancos de fomento deben tener siempre claro que forman parte integral de un sólo instrumento de política del Estado y que únicamente en el sustento de los resultados puede fincar su evolución, su expansión o su permanencia. La fusión de los bancos de desarrollo no debe ser aparente, como sucede en el caso de México. Ante una crisis como la actual persistir en tal simulación no sólo es particularmente oneroso, sin éticamente imperdonable.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.