

# ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA NUEVA POLITICA FINANCIERA

Manuel Uribe Castañeda

La nacionalización de la banca que, como toda medida de política económica tiene sus costos, plantea sin embargo la posibilidad de rediseñar aspectos importantes de nuestro esquema de financiamiento para el desarrollo.

La primera parte de este trabajo pretende analizar algunas de las razones históricas que condujeron a la estructura bancaria que existió formalmente hasta agosto de 1982. En la segunda, se intenta dar ciertos lineamientos que podrían propiciar el que la banca nacionalizada se convirtiera en un instrumento más eficaz para el desarrollo, especialmente si fuera posible establecer una vinculación programática, derivada de una nueva estructura, entre la programación global, la sectorial, la regional y el financiamiento de las metas que con ellas se persiguen.

## 1. Los orígenes

A lo largo del presente siglo, el sistema financiero de nuestro país ha evolucionado de acuerdo con las circunstancias cam-

biantes de la economía, sin una estrategia definida de mediano y largo plazo y sin un plan maestro que le diera coherencia. La banca privada emisora de billetes, que había sido incautada por Venustiano Carranza, fue devuelta a sus antiguos dueños por Alvaro Obregón en 1921, como parte de un paquete de negociación con inversionistas mexicanos y del exterior cuyo componente principal fue la redocumentación de la deuda pública exterior. En 1925 se creó un sistema compuesto por la banca central con monopolio de emisión, y un conjunto de bancos privados especializados en las ramas de depósito, ahorro, fideicomiso, capitalización e hipotecario y, a partir de 1950 financiero. También, desde 1925 hasta ahora, se fueron creando los bancos nacionales para atender necesidades sectoriales de financiamiento como el Banco Agrícola, Nacional Financiera, el Banco de Obras, la Financiera Azucarera, Banpesca, Bantur, etc., o bien para otorgar créditos a clientelas específicas como ejidatarios, cooperativistas, transportistas, militares y otros. Lo que se considera importante destacar es que nunca existió, a

lo largo de todos estos años, una vinculación entre ambos tipos de instituciones que permitiera dar un carácter integral y complementario a sus funcionamientos en función de programas comunes y de metas nacionales o regionales de producción de bienes o servicios.

Las compañías de seguros, las de finanzas y las instituciones auxiliares de crédito tampoco tuvieron una conexión programática con la banca nacional ni con la banca privada. A lo más, sólo se dieron relaciones patrimoniales cuando algunas de ellas formaron parte de los grupos bancarios.

## 2. La estructura financiera y la política monetaria.

La aplicación *sui-generis* de los instrumentos de la política monetaria condicionó la evolución de la estructura bancaria dando como resultado la que existió hasta septiembre de 1982. En este sentido, destacan tres fenómenos principales:

- a) La tributación, el uso del encaje legal y el origen de banca mixta.
- b) El redescuento, la aplicación de recursos fiscales para el crédito y la proliferación de los fideicomisos de fomento.
- c) La política de tasas de interés y el subdesarrollo del mercado de valores.

De ellos se trata muy brevemente a continuación.

a) Las finanzas públicas mexicanas han padecido, desde siempre, una considerable insuficiencia tributaria. La estabilización económica del país después de la devaluación de 1954 fue posible en buena medida, mediante la canalización masiva de ahorros del sector privado al gobierno, mediante el mecanismo del encaje legal. Este instrumento de política monetaria perdió su función de garante de la liquidez de los

bancos, que fue tácitamente asumida por el Banco de México, para convertirse en una figura para-tributaria. La garantía tácita hizo que se desarrollara una relación de intereses comunes entre la banca privada y el Estado que llevó, por una parte, a una generalización cuestionable de altos niveles de encaje a los intermediarios no monetarios privados del mercado financiero<sup>1</sup> y, por la otra, al rescate obligado de instituciones mal administradas, dando origen a la llamada banca mixta. A pesar de esas importantes distorsiones, el encaje continuó siendo el instrumento primordial para el control cuantitativo de la liquidez monetaria.

De la banca mixta y de la adquisición, por razones válidas a veces y en otras no, de un número importante de empresas por la banca nacional, surgió la rama bancaria del sector paraestatal en la que la participación del Estado, en la mayoría de los casos no se había planteado originalmente y en algunos otros no obedecía a prioridad alguna.

La nacionalización de la banca conllevó, recientemente, a un fenómeno muy similar, sólo que de proporciones mucho mayores.

Al amparo de la relación cuestionablemente lícita entre el Estado y la banca, que subsanó durante algún tiempo la deficiencia de la tributación, se desarrolló un sistema bancario y privado hipertrófico, con un alto grado de competencia interinstitucional y con muy altos márgenes de intermediación. Las numerosas sucursales y los cuantiosos gastos de propaganda elevaron los costos financieros de manera importante. El propio desarrollo excesivo del sistema bancario, limitó severamente la

<sup>1</sup> Pero no a los bancos nacionales que, en general, no captarían recursos del público, pero que han sido utilizados (al igual que PEMEX) para absorber masivamente fondos externos para financiar el déficit presupuestal.

evolución de otros intermediarios, incluyendo las aseguradoras, los almacenes de depósito, las uniones de crédito y los mercados de acciones de papel comercial, de tesorería y de aceptaciones.

b) Desde siempre, fue difícil la aplicación del control selectivo del crédito. No es cuestión de si los banqueros cumplían honestamente con los porcentajes de canalización ordenados por el Banco de México, o no, sino porque es prácticamente imposible que la demanda de recursos que los proyectos de determinado sector generan, coincida **constantemente** en forma global y también en sus incrementos, con las proporciones que fija la autoridad para la inversión de la masa de superávits financieros, determinados por la cambiante demanda por activos líquidos y cuasi-líquidos que constituye la captación de ahorros por la banca.

Lo anterior significa que por su lado, en algún lugar de la economía real, se realizan proyectos y decisiones de inversión y demandas y recursos financieros y, en otro, los particulares y las empresas deciden componer sus tenencias de activo, reales y financieros —parte de los cuales se capta por los bancos— de acuerdo con factores de seguridad, liquidez y rendimiento.

Sin una vinculación programática, sólo por casualidad pueden coincidir los porcentajes de captación que el Banco de México fija para que la banca los destine a cierta actividad, con la demanda de crédito que los proyectos y las decisiones de inversión y de gasto generan a través del tiempo.

De todas maneras, los fideicomisos de fomento se crearon para inducir a la banca privada a operar en campos como la agricultura comercial, las exportaciones de manufacturas, el turismo, la pequeña y mediana empresa, con mayor supervisión en el destino del crédito, y en la conveniencia de las operaciones que podría ejercitar

la banca central, sólo con sus mecanismos de crédito selectivo. Así y todo, con o sin fideicomisos, el control selectivo y el redescuento no pueden atar la oferta con la demanda sectorial de fondos, en tanto no exista una relación programática y una solución organizativa que haga explícitas y compatibles ambas magnitudes.

La función de redescuento realizada por la banca de "segundo piso" a través de un creciente conjunto de fideicomisos de fomento se efectuó en muchas ocasiones con recursos presupuestales. El redescuento dejó de ser un instrumento de política monetaria administrado por el Banco Central, puesto que dejó de utilizarse para determinar, por su tasa, el costo y la disponibilidad del crédito así como para contraer o expandir la liquidez primaria de internos y externos, pero al alimentarse los fideicomisos con recursos distintos de la creación del dinero. Los fondos destinaron a ciertos programas prioritarios de carácter sectorial hacia los cuales se orientó el financiamiento de la banca privada, dadas las limitaciones que se observaron en la práctica en la canalización selectiva del crédito

c) Por su parte, las tasas de redescuento han funcionado como un subsidio a las actividades acreditadas, en lugar de ser las **tasas "líderes"** del mercado para influir en toda la estructura por plazos en las tasas de interés.

La política de fijar las tasas de interés "por decreto" por parte de la autoridad haciendo abstracción de los fenómenos de mercado, **distorsionó** la relación entre el precio de los valores, con una estructura arbitraria por plazos de las tasas de interés. El raquitismo del mercado de valores, consecuencia de la hipertrofia bancaria impidió, hasta hace poco, el financiamiento del Estado a través de la emisión de sus propios títulos y, por consecuencia, nunca hubo ocasión de realizar operaciones de mercado abierto como instrumento de la política monetaria.

### 3. Lineamientos.

La primera cuestión que debe plantearse es cuál debe ser el esquema general de financiamiento público y privado que se estime más adecuado y que sea viable en función de metas cualitativas y cuantitativas de desarrollo. Por desarrollo debe entenderse no sólo el maximizar la meta cualitativa y de crecimiento del producto o la expansión ordenada de los sectores productivos y de las regiones del país —que ni siquiera nos hemos planteado en forma explícita ni programada— sino también el cumplir con objetivos relacionados con la creciente satisfacción de las necesidades básicas: nutrición (que no es sinónimo de alimentación), vestido, salud, educación, vivienda, comunicación social y participación ciudadana. En este contexto el sistema financiero debe ser tal que, movilizándolo óptimamente los ahorros públicos y privados, contribuya en la mejor forma al logro de todos esos objetivos, tanto de orden cuantitativo como cualitativo.

Del análisis anterior se desprende que el diseño general del sistema financiero debe tomar en cuenta:

- a) Procurar una mayor suficiencia de las finanzas públicas, mediante tributación adicional y más eficiente recaudación, así como mediante la racionalización del gasto y la eliminación de numerosos subsidios.
- b) Propiciar la independencia del Estado respecto a la banca, dejándose de apoyar en ésta para la captación de recursos no inflacionarios.
- c) Reestructurar las funciones de la banca central como reguladora de la liquidez y del crédito tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, estableciendo relaciones programáticas entre metas de producción y necesidades de financiamiento.

d) Devolver al encaje, al redescuento, al complejo de tasas de interés y a las operaciones con papel de Estado, sus funciones monetarias y ubicar sus otros propósitos en los instrumentos e instituciones que les corresponden.

e) Reducir la hipertrofia bancaria, la competencia artificial y los costos de intermediación para que la banca adquiera su proporción adecuada con respecto a todos los demás integrantes del sistema.

f) Dar oportunidad para el desarrollo de otras instituciones e instrumentos, nuevos y existentes, que coadyuven a lograr un sistema sano y no especulativo que funcione armónica y coordinadamente en todas sus partes.

De acuerdo con ello, debe aceptarse que el sistema bancario ceda la posición tan preeminente que hasta ahora ha tenido para permitir una evolución más dinámica del resto de los componentes del mercado financiero.

### 4. Propositiones.

Se sugiere reestructurar la banca en función de dos tipos de instituciones: una, de captación de recursos y para el otorgamiento de créditos a corto plazo, con una red de sucursales a nivel nacional, racionalizando y consolidando las actuales ventanillas de la banca nacionalizada y mixta.

Lo anterior supone la modificación de la multiplicidad de empresas bancarias distintas que existen hasta ahora en toda la República, que operarían un conjunto mucho más reducido de oficinas que se justifiquen en función de su actividad de captación y financiamiento. El banco de corto plazo operaría con igual, mayor o menor número de ventanillas que las ahora existentes de la ex-banca privada y mixta, dependiendo no de las antiguas necesidades de competir por los recursos, sino de las necesidades de servicio en cada localidad o circunscripción urbana.

El banco de corto plazo tendría como operaciones pasivas las cuentas de cheques y depósitos a plazo de hasta 180 días, y una vez cubierto el encaje de liquidez propia y de control monetario, invertiría parte de sus recursos en créditos a corto plazo de la clientela local para fines productivos, así como en créditos personales y en financiamientos individuales, no ligados con algún programa específico en materia de vivienda, agricultura, pequeña industria, etcétera. La otra parte de sus créditos, por decir algo, 40 por ciento, los traspasaría al otro tipo de instituciones: las financieras sectoriales, para abastecerlas de recursos para poner en marcha y avanzar en programas aprobados de desarrollo, tanto gubernamentales como privados. Estas transferencias se realizarían de acuerdo con presupuestos que ataran la producción de bienes y servicios con sus requerimientos financieros, por un comité de distribución de fondos presidido por el Banco de México, en razón de los planes sectoriales, estatales y global de desarrollo.

Así, las financieras por sector tendrían a su cargo hacer compatibles las metas sectoriales de producción con las necesidades de financiamiento. A ellas se asociaría el conjunto de entidades paraestatales que existían previamente a la nacionalización de la banca, sectorizadas en la administración pública federal y fideicomisos de fomento, así como aquellas empresas absorbidas indirectamente por el Estado en virtud de la nacionalización, a condición de que todas ellas tuvieran alguna justificación en razón de su naturaleza y de prioridades nacionales de desarrollo para pertenecer a la órbita del Estado.

Este nuevo concepto de la sectorización permitiría hacer, por primera vez, una revisión exhaustiva del sector paraestatal prescindiendo de algunas empresas y creando otras, hasta tener conjuntos ordenados y congruentes. También, al vincular metas de producción con financiamiento, se daría un paso trascendental en materia de planeación, la cual siendo obligatoria para el

sector público, sería más indicativa para el sector privado, en la medida en que la banca especializada otorgara financiamientos, con criterios de prioridad y necesidad, en las distintas ramas de la actividad económica en las que operara.

Este modelo de sectorización permitiría que las secretarías de Estado ejercieran exclusiva pero cabalmente su función de *autoridad* y de responsables de la planeación y del fomento y control de la actividad económica, sin estar involucrados directamente en la operación de las empresas descentralizadas y sin que sus políticas se pudieran orientar indebidamente en favor de alguna empresa por el hecho de pertenecer a "su sector".

Además, lo más probable sería que los "campos" de las financieras sectoriales, como el agropecuario, pesquero, minero, de industria pesada, de industria manufacturera, metalúrgico, de vivienda (incluyendo al INFONAVIT y todos los fideicomisos de vivienda), de comercio interior y abasto, de comercio exterior, portuario y pesquero, no necesariamente coincidirían con los ramos administrativos de las secretarías; por ello no debe aceptarse un modelo que obligue a una correspondencia innecesaria, y hasta inconveniente, entre los campos de la planeación y la estructura administrativa del Ejecutivo federal. De esta suerte, se distinguirían con claridad los papeles del Estado, uno como rector, y el otro como actor del proceso de desarrollo.

En cada entidad federativa se ubicarían oficinas de estas financieras, de acuerdo con las actividades que en ellas se realicen o que convenga fomentar, de acuerdo con la "vocación económica" de la plaza, lo cual daría oportunidad para vincular la planeación a nivel estatal y regional con la global y con los flujos de financiamiento.

Es obvio que no deben instalarse oficinas de las financieras sectoriales en plazas en las

cuales el volumen de operación fuese tan pequeño que no lo justificara. En esos casos, al igual que en el de las operaciones individuales "fuera de programa", la banca captadora podría realizar financiamientos por cuenta y orden de la banca sectorial, cediendo la cartera correspondiente a una oficina sectorial de mayor tamaño ubicada en otra plaza, pero realizando las funciones de supervisión y cobranza mediante una remuneración.

Sería también importante vincular más a las compañías aseguradoras con la banca, propiciando que aquellas funcionen como captadoras masivas de recursos de ésta, particularmente para las financieras sectoriales, independientemente de que éstas

podieran recibir depósitos a plazo, pero no emitan títulos, para no "ahogar" a otros intermediarios, especialmente a la Bolsa de Valores, ni interferir en otros mercados que requieren mayor desarrollo como el de papel comercial, de aceptaciones y de Certificados de Tesorería.

Es preciso cambiar los mecanismos de financiamiento de empresas nuevas para evitar su apasivamiento de origen, creando fórmulas que permitan la colocación de acciones entre el público, y temporalmente en las financieras sectoriales, sobre la base de la bondad de los proyectos mismos y no en función de un historial que, evidentemente, las empresas nuevas no pueden tener.