



NOTA INFORMATIVA

notacefp / 061 / 2009

Octubre 05, 2009

Reformas a la banca de desarrollo en los criterios generales de política económica 2010*

Presentación

El presente documento tiene como propósito resaltar la importancia de la propuesta que en materia financiera plantea el ejecutivo en el paquete económico 2010, en especial, las referentes al marco legal de la banca de desarrollo.

En la primera parte se exponen de forma general los objetivos y estrategias que se planea aplicar al sistema financiero y que se encuentran contenidas en el paquete económico 2010; en la segunda parte se muestran las principales características de la iniciativa que el Ejecutivo Federal envió a la H. Cámara de Senadores en marzo del presente año y que son mencionadas como fundamentales para el próximo año.

En los Criterios Generales de Política Económica (CGPE 2010), se reconoce que las tasas de crecimiento promedio de la economía mexicana así como la generación de empleos han sido insuficientes para que la población alcance un mejor nivel de vida en el corto plazo.

Una de las causas de lo anterior se encuentra en la baja competitividad del país por lo que se proponen reformas estructurales para abatir las barreras al crecimiento. Las propuestas son las siguientes:

1. Hacer que el mercado de insumos funcione mejor y que de ahí se derive un abatimiento de los costos y mayor competitividad.
2. Mejorar el marco institucional que determina las reglas del juego en las que se desenvuelven la actividad económica y los negocios
3. Lograr que los mercados en que participan los productos y servicios nacionales sean más amplios.
4. Estimular aquellos sectores que por ser intensivos en mano de obra y por sus características regionales, pueden tener un mayor impacto sobre el empleo y el abatimiento de la pobreza.

Por otra parte, se señala en los CGPE 2010 que el gasto público no puede ser el principal impulsor del crecimiento económico pues es de tan sólo el 15 por ciento del PIB, por lo que establece que es responsabilidad de empresarios, trabajadores, académicos, organizaciones sociales y familias aprovechar las oportunidades que se presenten en la economía. Adicionalmente se reconoce la necesidad de una reforma al sistema político que permita generar en el país un clima de estabilidad, transparencia y cultura de legalidad.

Dentro de las acciones que se plantean para incrementar la competitividad de la economía nacional, se encuentran las siguientes:

1. Acciones para reducir el costo de los insumos

Para tratar de cumplir con este punto, se proponen acciones en cinco sectores fundamentales para la actividad económica:

- a) mercado laboral
- b) telecomunicaciones
- c) energía
- d) infraestructura
- e) intermediación financiera

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de este trabajo es exponer las propuestas referentes a la intermediación financiera y dentro de éstas las que tienen que ver con la banca de desarrollo.

1.2 Intermediación financiera

De 2006 a junio de 2009, el financiamiento total al sector privado como proporción del PIB pasó de 21.2 a 25.6 por ciento. Lo anterior sin embargo, es muy poco si se le compara con lo que ocurre en países como Brasil, Chile y Sudáfrica (con porcentajes del 43, 80 y 152 por ciento, respectiva-

mente). Asimismo, se señala en los CGPE que de 2010 a 2012 el financiamiento al sector privado será menor que el registrado antes del comienzo de la crisis financiera internacional, por lo que se requiere desarrollar mecanismos sostenibles de captación de recursos internacionales así como de su canalización.

Las acciones legislativas y de política financiera estarían encaminadas a alcanzar los siguientes objetivos:

1. Impulsar un mayor otorgamiento de crédito al sector privado, con el objeto de apuntalar el crecimiento de la economía;
2. Establecer una política prudencial que preserve la solidez y solvencia del sistema (incorporando la experiencia adquirida a partir de la crisis financiera internacional); y
3. Continuar promoviendo una mayor competencia en los servicios financieros, con el objeto de que un mayor número de personas y sectores tenga acceso a éstos bajo mejores condiciones.

Los ejes de acción a través de los cuales se pretende alcanzar dichos objetivos son los siguientes:

I. Desarrollo de nuevos instrumentos y fortalecimiento del marco institucional

Dentro de los nuevos instrumentos se mencionan los *Bonos respaldados* para impulsar el financiamiento a la vivienda, que son instrumentos emitidos por instituciones financieras respaldados por la propia institución y por activos hipotecarios; este tipo de instrumentos han servido para el desarrollo del sector vivienda en España y Suecia, por ejemplo.

Otra de las medidas propuestas en este punto es la *estandarización y transparencia de las bursatilizaciones*, y se refiere al establecimiento de una regulación que reduzca los riesgos en los mercados financieros al obligar a los emisores a seguir estándares de información y de calidad en los activos que respalden sus títulos.

Una tercera propuesta en este punto es la mejora en la regulación de las *garantías mobiliarias* con el objeto de que se permita impulsar el otorgamiento de crédito a través de esquemas más flexibles.

II. Fortalecimiento del marco prudencial

Con el objeto de preservar la solidez y solvencia del sector se propone reformar el marco legal del proceso de quiebras bancarias para contar con un proceso ordenado y ágil que reduzca costos de recuperación y de certidumbre a los acreedores.

Se propone además mejorar la regulación de las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES), con el objeto de supervisar su actividad y su exposición de riesgos.

III. Promoción del ahorro de largo plazo

En este punto se destaca que se buscará que a través del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se canalicen mayores recursos a proyectos productivos de largo plazo y se obtengan mayores rendimientos para los trabajadores por medio de la reducción en las comisiones.

IV. Fortalecimiento de la banca de desarrollo

En los CGPE para 2010 se menciona que la banca de desarrollo debe jugar un papel fundamental en el crecimiento sustentable, la generación de empleos y el combate a la pobreza por lo que se pretende impulsar cambios a la normatividad de dichas instituciones con el objeto de fortalecer su capacidad de otorgar crédito; ampliar la gama de operaciones que puede realizar y dotarla de mayor autonomía de gestión.

2. Reformas propuestas a la banca de desarrollo

A continuación se presenta una breve descripción de la iniciativa que el Ejecutivo Federal envió al Senado de la República en marzo del presente año y a la que hacen referencia los CGPE para 2010.

En la iniciativa se plantea que de enero de 2006 a enero de 2009, la cartera de crédito propia de la banca de desarrollo creció 45 por ciento en términos reales; su índice de capitalización promedio fue de 16 por ciento y el de morosidad del 2.5 por ciento, lo que da cuenta de la solidez de la banca pública.

Lo anterior es muestra también del potencial de atención a empresas, que aún contando con capacidad de pago no reciben financiamiento. El objetivo planteado en la iniciativa es modificar estructuralmente a la banca de desarrollo, dotándola de un marco legal más flexible, sin menoscabo de su patrimonio; se intenta que pueda incurrir en mayores riesgos sin afectar la prudencia financiera.

Otro de los objetivos de la iniciativa es el conjuntar el capital de las instituciones de banca de desarrollo para incrementar el financiamiento, reducir costos y brindar en una sola ventanilla los servicios que en la actualidad prestan las distintas instituciones públicas.

La iniciativa acepta que ante la crisis financiera internacional el gobierno requiere de contar con instrumentos de política contracíclica que permitan la preservación de empleos e inversiones.

2.1 De la preservación del capital

La legislación actual, señala que en el desarrollo de sus funciones, las sociedades nacionales de crédito deben preservar y mantener su capital; sin embargo, la propuesta es que esta obligación sea conjunta, con el propósito de que se pueda incurrir en riesgos y desarrollar áreas en las que no se obtienen rendimientos inmediatos, es decir, contemplando proyectos de lenta maduración.

Se propone en la iniciativa que la preservación del capital de cada institución se establezca conforme a la estrategia y criterios que defina cada Consejo Directivo con la información sobre la situación financiera de su entidad. También se propone que sea dicho Consejo quien determine la estrategia de preservación de capital definiendo plazos y tipos de riesgos a considerar.

Lo anterior supone la creación de productos y programas de apoyo a los usuarios de cada institución con riesgos calculados y a mayores plazos.

2.2 De la intermediación financiera

De acuerdo a la iniciativa, la reglamentación actual implica una posición muy conservadora en la medición de contingencias fiscales pues supone que todo el crédito otorgado es no recuperable, por lo que se propone adoptar una nueva medida basada en la evolución de la pérdida esperada del crédito y el otorgamiento de garantías, incorporando el déficit de operación de los bancos de desarrollo y un monto de reservas por riesgo de crédito.

2.3 Del fideicomiso para el fortalecimiento del capital

Con el fin de limitar los recursos que las instituciones de banca de desarrollo requieran, la Ley de Instituciones de Crédito los obliga a constituir un fideicomiso con los recursos que capten a fin de fortalecer su capital y responder por las posibles contingencias derivadas de su actividad; sin embargo, en la actualidad la mayor parte de estas instituciones no captan recursos del público y se encuentran sujetas además a la misma regulación prudencial que la banca comercial por lo que la existencia de dicho fideicomiso les resta recursos que podrían ser destinados al financiamiento; por lo anterior, la iniciativa propone la desaparición de dicho fideicomiso, con el propósito de que los recursos de la banca pública sean utilizados más eficientemente.

2.4 Del financiamiento oportuno que debe otorgar la banca de desarrollo

La capacidad de respuesta y operación de la banca de desarrollo para atender a sectores que no tienen acceso al financiamiento por su elevado nivel de riesgo se ve disminuida por la obligación que tienen, de acuerdo a la Ley de Institu-

ciones de Crédito, de estimar la viabilidad de pago de los acreditados sin menoscabo de las garantías que ofrezcan; sin embargo, ante la crisis actual se hace necesario atender de forma más expedita las solicitudes de crédito y refinanciar las obligaciones financieras de un gran número de empresas.

Dado lo anterior, se propone en dicha iniciativa que la banca de desarrollo pueda otorgar financiamiento inmediato, considerando la viabilidad integral del crédito y la suficiencia de garantías previa autorización del Consejo Directivo de la institución.

2.5 De las Inversiones de la banca de desarrollo

En este caso las reformas van encaminadas a aclarar los casos en que la banca de desarrollo puede invertir en empresas susceptibles de fomento al establecer que se trata de empresas que realicen actividades relacionadas con su objeto, el cambio realizado evita, de acuerdo a la iniciativa, confusiones en cuanto al tipo de inversiones que están en posibilidad de realizar.

2.6 De las restricciones a la banca múltiple que se hacen extensivas innecesariamente a la banca de desarrollo

Las restricciones previstas en la Ley tienen por objeto garantizar una adecuada capitalización de la banca comercial, sin embargo; al ser aplicadas a la banca de desarrollo limitan el financiamiento que esta última puede otorgar pues le impide tomar como garantía acciones de instituciones financieras y adquirir ciertos títulos emitidos por éstas.

El objetivo de estas restricciones es evitar que los recursos para capitalizar los bancos se originen en la misma institución o grupo financiero por lo que debe seguir aplicándose a la banca comercial. Por otro lado, la banca de desarrollo al ser de capital gubernamental no tiene incentivo para hacer lo anterior, por lo que se propone que a la banca de desarrollo no le será aplicable la citada prohibición.

La iniciativa plantea como necesario el fortalecer la gama de servicios y operaciones que realiza la banca de desarrollo para apoyar de forma efectiva el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo regional y para ello propone las siguientes reformas.

2.7 De la banca de desarrollo empresarial

Se plantea fusionar los recursos de Nacional Financiera (Nafin), el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y del Fideicomiso de Fomento Minero, para constituir una sola institución que englobe todos los apoyos del Gobierno Federal para el impulso y desarrollo de empresas pequeñas y medianas.

Las tres instituciones antes mencionadas convergen en atender el establecimiento y desarrollo de empresas y prestan servicios financieros similares por lo que la integración de ellas pretende generar nuevos productos y servicios facilitando además el financiamiento a la exportación.

Se propone reformar la Ley Orgánica de Nafin a fin de incorporar el apoyo al comercio exterior y las atribuciones que actualmente corresponden a Bancomext y las del Fideicomiso de Fomento Minero.

2.8 Del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)

En la actualidad, Banobras sólo puede otorgar financiamiento a nuevos proyectos, la propuesta pretende que esta institución pueda refinanciar proyectos de infraestructura independientemente de si los recursos se destinan a dichas obras o a servicios públicos; se pretende también que se pueda apoyar a empresas que han invertido en infraestructura y que no pueden enfrentar sus vencimientos de deuda con el fin de que puedan disponer de recursos para invertir en una empresa o para poder pagar otro financiamiento.

Otro punto importante en esta propuesta es que se pretende que Banobras pueda otorgar garantías y avales sin necesidad de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público equiparando así el marco jurídico de Banobras con el de las demás instituciones de banca de desarrollo.

La propuesta incluye también que el Director General de Banobras tenga la facultad de designar y remover a los delegados fiduciarios de la misma institución.

2.9 Del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)

La propuesta de reforma al Banjército incluye el homologar los porcentajes de aportación al fondo de ahorro de la Ley orgánica de la Institución y la del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Los recursos de este fondo sólo pueden utilizarse para otorgar créditos a los propios militares, sin embargo, cuando hay desertiones los recursos permanecen congelados impidiendo apoyar al personal destacado.

La propuesta establece que si los recursos permanecen sin movimiento por tres años prescribirán a favor del Gobierno Federal, una vez que se le haya notificado por escrito al titular y hayan transcurrido 30 días siguientes sin respuesta del mismo. La SHCP distribuirá los recursos entre la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina, y éstas a su vez, constituirán un fondo en Banjército para el apoyo económico del personal militar.

Se propone además que no existan límites máximos a los préstamos que puedan recibir los militares que cuentan con

capacidad de pago para hacer frente a sus obligaciones. Se propone eliminar también la prohibición de ofrecer préstamos a un plazo superior a un año.

2.10 De la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)

La Ley Orgánica de SHF establece actualmente que todos los financiamientos otorgados deben contar con garantía, lo cual resulta innecesario para cubrir los riesgos del banco; por lo anterior se propone que los financiamientos que se otorguen deben satisfacer los requerimientos que defina su Consejo Directivo. Con esta propuesta se pretende ampliar las operaciones de financiamiento.

2.11 De la Financiera Rural (FR)

La iniciativa reconoce que FR juega un papel fundamental en el financiamiento a la inversión productiva y en el impulso de la competitividad del campo. A pesar de lo anterior la FR tiene prohibido captar de forma directa o indirecta recursos del público y de cualquier intermediario financiero, lo que limita su cartera exclusivamente a su patrimonio.

La cartera de FR alcanzaba a finales de 2008 el 80 por ciento de su patrimonio por lo que el financiamiento que pueda otorgar en el futuro resulta insuficiente para atender la creciente demanda de productores, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple (SOFOMES).

Para que FR continúe con su expansión la iniciativa propone que pueda aceptar préstamos de la banca de desarrollo, fideicomisos de fomento y de organismos financieros internacionales cuyo importe no podrá exceder el 50 por ciento del su patrimonio.

Con lo anterior se posibilitaría a la FR a recibir préstamos de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) y del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El acceso a tasas de interés internacionales supone la reducción de las tasas de interés que recibirán los clientes nacionales, elevando la competitividad en el otorgamiento de créditos.

Se propone también que FR pueda vender derechos de cobro de cartera crediticia previa autorización de su Consejo Directivo, lo que le permitiría liberar patrimonio y otorgar más créditos.

2.12 De los Consejos Directivos

La iniciativa propone que los Consejos Directivos de cada institución sesionen por lo menos seis veces al año para tratar aspectos estratégicos, el diseño de programas, asignaciones de capital, admisión de niveles de riesgo y sus mitigantes.

Se propone que el Consejo Directivo tenga atribuciones de aprobar, reubicar y clausurar oficinas ya sea en el territorio nacional o en el extranjero de acuerdo a su presupuesto. Para el caso de oficinas en el extranjero se requerirá además de la autorización de la SHCP.

Los Consejos también tendrán atribuciones sobre las bases para la contratación de servicios que requiera cada institución, la estructura orgánica y los niveles de empleo, tabuladores de sueldos y política de recursos humanos.

3. Impacto Presupuestario

Finalmente la iniciativa del Ejecutivo Federal se acompaña del impacto presupuestario elaborado por la Dirección General Adjunta de Programación y Presupuesto, de Desarrollo Agropecuario, Recursos Naturales, Hacienda y Turismo, en el que se establece que después de haber revisado la iniciativa considera que no tiene impacto presupuestario para el ejercicio fiscal 2009, pues las modificaciones propuestas no incrementan la necesidad de recursos; quedando sujeta a los criterios que en materia de estructura ocupacional emitiera la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, la Dirección General Jurídica de Egresos de la SHCP estableció no tener observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones de la iniciativa.

4. Consideraciones finales

Ante la crisis financiera internacional y la menor disponibilidad de recursos financieros tanto por parte de la banca interna como por parte de los bancos extranjeros, el Gobierno Federal propone que la banca de desarrollo promueva el financiamiento de las actividades productivas que el sector privado no puede atender.

Las modificaciones propuestas pretenden dar a la banca de desarrollo un papel más activo y con mayor autonomía de gestión y respuesta ante la escasez de recursos financieros que enfrenta la economía.

Se plantea una reestructuración de la banca de desarrollo al fusionar a sus principales participantes y fideicomisos con el

propósito de aprovechar economías de escala y reducir costos.

De acuerdo a lo establecido por la SHCP las modificaciones a la normatividad de la banca de desarrollo no implican una carga adicional al presupuesto como lo plantea el Ejecutivo Federal, por lo que no se oponen a la implementación de las medidas planteadas.

5. Fuentes de Información:

- Senado de la República. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera; de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal; de la Ley Orgánica de la Financiera Rural y de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. 24 de marzo de 2009.

<http://www.senado.gob.mx/gaceta/anexo/php?archivo=60/3/2009/03/26/1/7589>

- SHCP. Criterios Generales de Política Económica del Paquete Económico del Ejecutivo Federal para 2010.

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2010.pdf