

Temas de la reforma financiera a debate

Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD
Coordinación de Proceso Legislativo y Jurídico (comps.)

 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LXII Legislatura

C U A D E R N O S D E T R A B A J O



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Mesa Directiva: Silvano Aureoles Conejo, coordinador; Agustín Miguel Alonso Raya, vicecoordinador; Roberto López Rosado, presidente de Debates; Fernando Zárate Salgado, coordinador de Administración Interior; Trinidad Morales Vargas, coordinador de Proceso Legislativo y Jurídico; Roberto Carlos Reyes Gámiz, coordinador de Comunicación Social; María de Lourdes Amaya Reyes, coordinadora de Reforma del Estado, Política Interior y Seguridad Nacional; Víctor Manuel Manríquez González, coordinador de Vinculación con Gobiernos Estatales y Municipales; Roberto López Suárez, coordinador de Vinculación con Movimientos y Organizaciones Sociales; Karen Quiroga Anguiano, Melchor Vázquez, Angélica Rocío y Lizbeth Eugenia Rosas Montero, coordinadores de Vigilancia; Fernando Cuéllar Reyes, coordinador de Finanzas Públicas, Desarrollo Económico, Comunicaciones y Transportes; Catalino Duarte Ortuño, coordinador de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; José Antonio León Mendivil, coordinador de Desarrollo Rural; Luis Manuel Arias Pallares, coordinador de Política Laboral; Mario Alejandro Cuevas Mena, coordinador de Política Social; Víctor Reymundo Nájera Medina, coordinador de Laicidad, Derechos Humanos e Igualdad; Alejandro Carbajal González, coordinador de Política Exterior; Rodrigo González Barrios, coordinador de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Aleida Alavez Ruiz, vicepresidenta de la Mesa Directiva; Ángel Cedillo Hernández, secretario de la Mesa Directiva; Marcos Rosendo Medina Filigrana, representante ante el IFE

Grupo Parlamentario del PRD en la LXII Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque, 15960 México, D.F.

Temas de la reforma financiera a debate
Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD
Coordinación de Proceso Legislativo y Jurídico
(comps.)

México, julio de 2013

Centro de Producción Editorial del GPPRD

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Esta publicación es de distribución gratuita y puede obtenerse
en formato pdf en: <<http://www.diputadosprd.org.mx>>.
Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre
y cuando se cite la fuente.

Índice

■ Presentación	
■ <i>Dip. Fernando Cuéllar Reyes</i>	5
■ Ahorro, crédito y crecimiento	
■ <i>Édgar Abraham Amador Zamora</i>	7
■ Por una banca de desarrollo sustentable, ágil y transparente	
■ <i>Rosa Albina Garavito Elías</i>	15
■ Participación de entidades federativas y municipios en el Consejo Directivo de Banobras	
■ <i>Emilio Barriga Delgado</i>	25
■ Reforma financiera: Ni más crédito, ni más barato	
■ <i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	35
■ El mandato de la banca de desarrollo y la definición del concepto de <i>intermediación financiera</i>	
■ <i>Juan Moreno Pérez</i>	41
■ Reforma financiera / Materia laboral y seguridad social	
■ <i>Norahenid Amezcua Ornelas</i>	53
■ Ley para Regular las Agrupaciones Financieras: Sanciones y penas	
■ <i>Victoria Livia Unzueta Reyes</i>	65

Presentación

■ El país se encuentra frente a un panorama poco alentador: aún existen elevadas tasas de desempleo, la economía ha crecido muy poco, la inflación va en aumento y continúa la desigualdad social. Ante esta coyuntura, tenemos dos caminos: postrarnos frente a la realidad y ver a nuestra nación hundirse o constituirnos en factor de cambio.

Como PRD estamos obligados a ser un factor de cambio, a ser parte de la solución para mejorar las condiciones de nuestro país. En la LXII Legislatura se discutirán temas trascendentales que, sin duda, significarán importantes cambios en los paradigmas que moldean a México. Esta legislatura será la encargada de discutir, analizar y aprobar diversas reformas a nuestro marco jurídico, como las ya efectuadas en materia educativa, de contabilidad gubernamental y de telecomunicaciones.

La reforma financiera que nos ocupa hoy, es una reforma de gran relevancia que podría permitir eliminar las distorsiones del sistema financiero mexicano y convertirlo en una herramienta para el crecimiento económico del país. En la actualidad, la participación de la banca comercial es limitada respecto al PIB: 4.3 por ciento. Contamos con una banca comercial con poca participación en la productividad pero con estándares internacionales bien posicionados, correctamente capitalizada y solvente.

La principal distorsión de nuestro sistema financiero es la persecución ciega, por parte de la banca comercial, de la ganancia, lo cual impide su compromiso con el desarrollo de la nación. Muestra de lo anterior son sus altos márgenes de intermediación y las excesivas comisiones que cobra. Esto la convierte en una enorme carga para las familias y la economía mexicana, que sufre graves afectaciones por el traslado de recursos obtenidos por operaciones en nuestro territorio, a las matrices o a sucursales en otras latitudes.

Por otra parte, la banca de desarrollo no cumple con su función de apoyar a los sectores prioritarios del país, los cuales tampoco son prioridad para la banca comercial. Por ejemplo, las medianas y pequeñas empresas generan más de 60 por ciento de los empleos en México, por

lo que son el sector empleador más importante del país, motor de su crecimiento. Frente a ello, su acceso al crédito es muy limitado, pues solamente se benefician de 15 por ciento del crédito total ofrecido por nuestro sistema financiero. Lo mismo ocurre con otras actividades prioritarias como la agroindustria y la industria manufacturera, que tienen escaso acceso a los servicios financieros, sobre todo al crédito que permita la inversión para explotar el potencial de cada sector.

Por lo anteriormente expuesto, resulta impostergable la reforma al sistema financiero mexicano. El Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados un paquete de reforma financiera que contiene 13 proyectos de decreto para reformar 33 ordenamientos jurídicos en la materia y crear una nueva Ley de Agrupaciones Financieras. La reforma plantea como objetivos otorgar más crédito a costos más bajos, así como hacer de la banca de desarrollo la principal herramienta para el crecimiento económico del país.

El Grupo Parlamentario del PRD debe ser un actor en esta reforma -y no un espectador-, un activo vigilante del proceso que busque siempre la protección de los derechos de los usuarios, la creación de una banca de desarrollo útil para el crecimiento económico del país y de un sistema financiero con menos asimetrías, tasas de interés más bajas y con mayor capacidad de crédito.

Adicionalmente, el Grupo Parlamentario del PRD debe pugnar por incluir al sector social en el entramado institucional que conforma nuestro sistema financiero, sector que ha sido pieza clave en el crecimiento económico de otros países. El tercer párrafo del artículo 25 de la Constitución hace referencia a este sector, por lo que resulta necesario incluirlo en la arquitectura del sistema financiero mexicano.

Esperamos que el presente compendio sea de gran utilidad en el trabajo de análisis de la iniciativa, así como un incentivo para la discusión del tema y la generación de más elementos que permitan mejorar los 13 decretos que el Ejecutivo Federal presentó. Los escritos aquí reunidos evidencian la complejidad de las propuestas de reforma planteadas y la necesidad de revisarlas de modo consciente para eliminar las distorsiones que existen en nuestro sistema financiero.

Dip. Fernando Cuéllar Reyes

Coord. de Finanzas Públicas, Desarrollo
Económico, Comunicaciones y Transportes

Ahorro, crédito y crecimiento*

Édgar Abraham
Amador Zamora
Secretario de Finanzas
del Gobierno del Distrito
Federal

■ Compartiré algunas opiniones y apreciaciones sobre esta reforma que, de manera institucional y personal, consideramos extremadamente importante para el aumento de la capacidad potencial del país.

Empezaré con un comentario muy breve sobre el diagnóstico. ¿Qué es lo que ha pasado en el país? ¿Qué es lo que nos ha faltado en los últimos 15 años, si no es que más? Nos ha faltado crecimiento. Las variables fundamentales de la macroeconomía en el país están básicamente estabilizadas. El riesgo país de México se encuentra por debajo del de naciones que hace 20, 30, 50 años, jamás hubiéramos soñado que podríamos siquiera igualar; por ejemplo, el riesgo país de México está por debajo del de Francia.

Todas las variables macroeconómicas relevantes se encuentran estabilizadas, pero no crecemos. ¿Por qué no crecemos? Hay muchas explicaciones. Aquí hemos escuchado algunas hipótesis, pero lo que estudio tras estudio arroja, es que hay una correlación muy importante entre el nivel de intermediación bancaria -entendida como qué tanto crédito hay en la economía- y el crecimiento de un país.

Entonces, parece que estamos llegando al diagnóstico de que es importante que el crédito fluya, crezca y se potencie para empezar a subsanar este malestar secular de la economía mexicana que es la falta de crecimiento, se empiece a subsanar.

Entendemos que la reforma financiera básicamente busca atender esta parte del diagnóstico. ¿Cómo hacemos que el crédito fluya, crezca y se potencie? El mercado de valores y los fondos de inversión

* Ponencia presentada el 20 de junio de 2013 en el Foro de Consulta sobre la Reforma Financiera convocado por las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Justicia, así como por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

constituyen una parte fundamental de la estrategia para que el crédito crezca.

¿Qué es el crédito? El crédito es el préstamo de alguien que tiene dinero a alguien que necesita dinero. Para que el crédito exista, primero tiene que haber ahorro; y ante la gran reforma financiera anterior a esta, que fue en 1994, cuando el país vuela por los aires en diciembre de '94, el diagnóstico indicado y correcto en mi apreciación, fue: este país necesita ahorrar, y si las empresas y los mexicanos no quieren ahorrar, vamos a hacerlos ahorrar a la fuerza. De ahí vienen las administradoras de fondos para el retiro (afores).

Las afores son el ahorro forzoso de la economía que le ha dado una gran estabilidad y una gran viabilidad al país. Estamos muy por debajo del potencial que tienen las afores, pero para que haya crédito primero tiene que haber ahorro, y entonces tenemos que crear este ahorro forzoso a través de las afores, aunque tenemos que ir varios pasos más adelante.

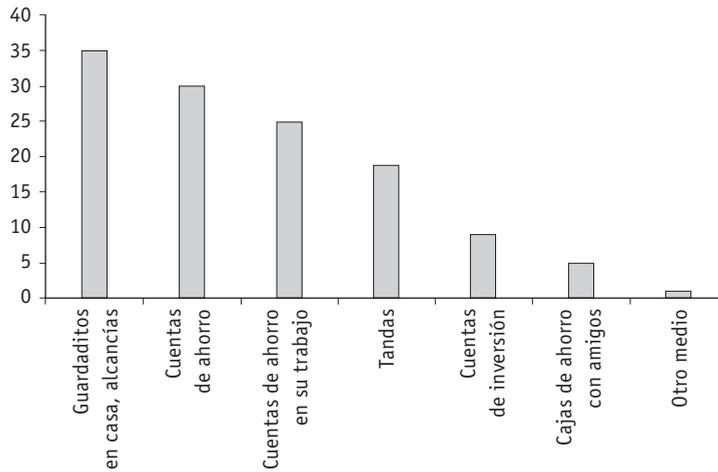
Los fondos de inversión y el mercado de valores son justamente el complemento de esta estrategia de incrementar el ahorro para que podamos incrementar el crédito. Entonces, para que haya crédito tiene que haber ahorro y para que haya ahorro tiene que haber empleo, tiene que haber gente que ahorre dinero, pero tiene que haber disposición para ahorrar.

Los datos de la Asociación Mexicana de Afores (Amafore) muestran cuál es el vehículo privilegiado de los mexicanos para depositar sus ahorros: 35 por ciento de los mexicanos ahorramos bajo el colchón, hacemos *guardaditos* en nuestros domicilios; el segundo vehículo, alrededor de 28-29 por ciento, son cuentas de ahorro, que están muy lejos de ser los vehículos indicados para que el ahorro se convierta en crédito; luego siguen las cuentas de ahorro del trabajo, las tandas y, en quinto lugar, las cuentas de inversión (gráfica 1).

Uno de los ejes de esta reforma financiera es lograr que las cuentas de inversión, que los fondos de inversión, se conviertan en un vehículo privilegiado del ahorro de los mexicanos, no nada más de los individuos sino también de las sociedades, de las personas morales.

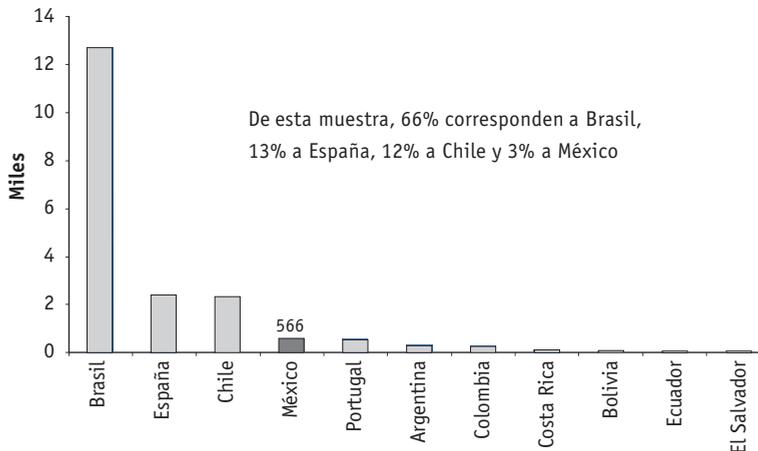
Entonces, ¿qué es lo que tenemos que hacer?, ¿cómo hacemos que el ahorro de la economía mexicana que está debajo de los colchones, en cuentas de ahorro, en las tandas, se depositen en cuentas de inversión?

Gráfica 1. Cómo ahorra el mexicano



Fuente: Amafore, Encuesta sobre la cultura del ahorro, 2011.

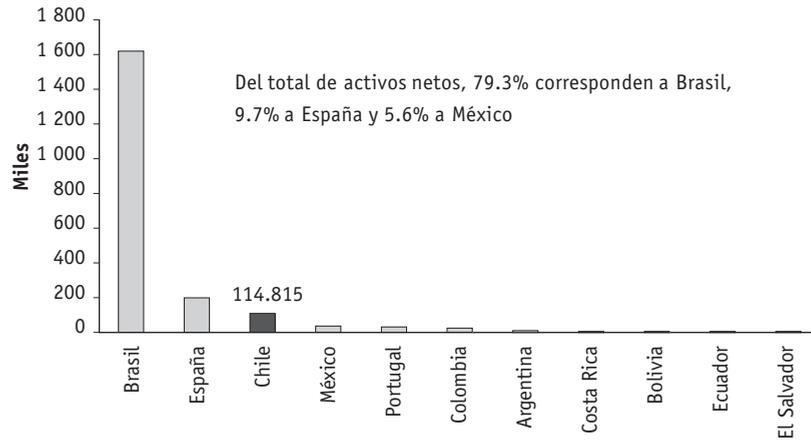
Gráfica 2. Número de fondos de inversión



Fuente: Federación Iberoamericana de Fondos de Inversión (Fiafin). Datos al cuarto trimestre de 2012.

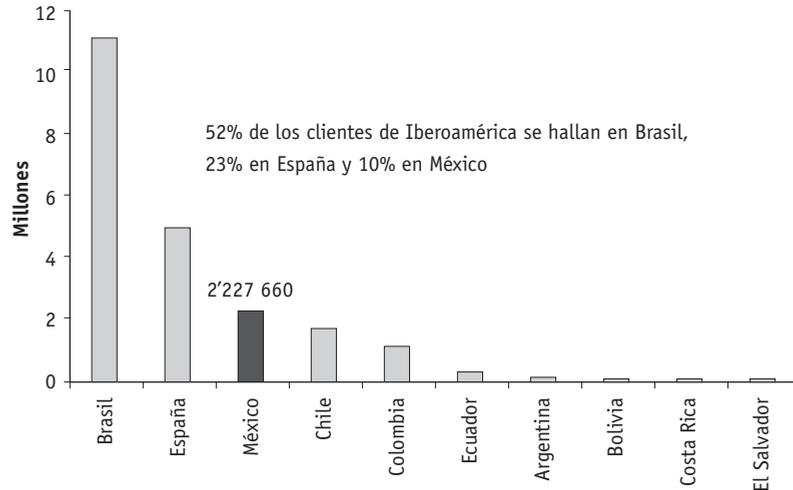
Nada más para darnos una idea de qué tan lejos estamos es comparación con economías, ya no digamos de las más desarrolladas, sino que deberían ser similares a la nuestra: el número de fondos de inversión en México es de 566 contra casi 13 mil que existen en Brasil (gráfica 2).

Gráfica 3. Activos netos totales
(millones de dólares)



Fuente: Fiafin. Datos al cuarto trimestre de 2012.

Gráfica 4. Clientes totales



Fuente: Fiafin. Datos al cuarto trimestre de 2012.

Es decir, la cultura financiera de los mexicanos se encuentra muy lejos de los objetivos que necesitamos para que en este país el ahorro se transforme en crédito.

Respecto a los activos netos totales (gráfica 3), la comparación sigue siendo igual de dramática.

El número de clientes totales (gráfica 4) en México es de un poco más de 2 millones de contratos de fondos de inversión, mientras que en Brasil es de 11 millones.

¿Por qué son importantes los fondos de inversión? Porque facilitan que el ahorro se canalice al crédito y a la inversión productiva; no son una garantía, pero digamos que son una puerta mucho más indicada que el colchón y las tandas, para que el ahorro llegue a la economía.

Los hábitos de ahorro de los mexicanos distan mucho de estar en el circuito financiero; entonces, lo que tenemos que hacer es incentivar la creación y el dinamismo de los fondos de inversión.

Hay adecuaciones legales que hacer a las sociedades anónimas promotoras de inversión (SAPI), que son los fondos de inversión, vehículos mucho más ágiles, mucho más activos, mucho más proactivos, e incluso en las tomas de decisión de las empresas cotizadas. Los fondos de inversión, a final de cuentas, son dueños de las empresas en las que invierten. Aunque todavía estamos muy lejos de que esos inversionistas puedan tomar decisiones en las empresas en las que cotizan, este es un buen inicio.

Me gusta el título de esta mesa –Fondos de inversión y mercado de valores– porque atiende justamente a las dos partes que son importantes en la estrategia. En este caso, necesitamos no nada más que el ahorro entre al circuito del mercado de capitales, sino que encuentre la salida apropiada.

¿Son los fondos de inversión el vehículo idóneo, o uno de los vehículos idóneos, para que el ahorro se convierta en crédito para la producción? Sí, pero falta la otra parte, faltan los vehículos para que el ahorro que captan esos fondos de inversión fluya hacia las empresas. Tenemos entonces tres propuestas de vehículos: los Fibras (fideicomisos de infraestructura y bienes raíces), los CKD (certificados de capital de desarrollo) y los [inaudible]. Se proponen tres vehículos para que las empresas que quieran tener acceso a ese mercado de capitales, accedan a ese mercado y el producto sea ofrecido a los fondos de inversión.

En ese sentido, creo que el diagnóstico y la estrategia son correctos. Hacemos votos por que esta iniciativa sea impulsada y profundizada.

Es el caso, por ejemplo, del Distrito Federal, que desde el año 2003 fue pionero en el mercado de estados y municipios para acceder al mercado de capitales a fin de obtener crédito en condiciones mucho más competitivas que en los bancos. La línea 12 del Metro, el Metrobús, las plantas de agua y el Sistema de Drenaje Profundo de la Ciudad de México son financiados a través de los mercados de capitales.

Uno de los clientes del Distrito Federal al que vendemos bonos, son los fondos de inversión, si bien constituyen clientes minoritarios dentro de las ofertas públicas que hacemos. Me gustaría ver muchos más fondos de inversión adquiriendo los certificados bursátiles que emite el Distrito Federal para financiar las grandes obras de infraestructura que necesita esta ciudad y la zona metropolitana.

Me gustaría ver un par de cosas adicionales en este paquete. La primera es la educación financiera. En la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal trabajan casi 4 mil personas, y en alguna ocasión hicimos un breve sondeo: ha de haber como unas 500 tandas entre los trabajadores de la Secretaría... ¿Cómo hacemos para que los mexicanos pasemos del colchón, del *guardadito* en la casa, de la tanda, a los fondos de inversión? Es una cuestión de educación financiera.

Tenemos que hacer un gran esfuerzo en el ámbito de la Cámara de Diputados, del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de los gobiernos estatales, para educar a la población, a los ciudadanos de este país, y convencerlos de que es mucho más seguro, mucho más rentable, mucho más adecuado para ellos y para el país, sacar el dinero del colchón y del *guardadito* y de las tandas y meterlo en fondos de inversión.

Hay que hacer mucho en todas partes. El sector financiero, la banca, los fondos de inversión tienen mucho que hacer en cuestión de su imagen, de la confianza que despiertan entre los ciudadanos, entre los ahorradores de este país, para convencerlos de que el ahorro fluya a través de esos vehículos, pero yo creo que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo deberían complementar esta reforma tan importante y tan significativa, con una estrategia muy agresiva de educación financiera. Tenemos que convencer a los mexicanos.

El ahorro en México es bastante alto, hay muchos indicadores. En los primeros estudios respecto a la tasa de ahorro de los mexicanos, hubo sorpresas, pues muchos economistas pensábamos que los

mexicanos no ahorran. Los mexicanos ahorramos mucho más de lo que se pensaba, pero a través de mecanismos informales.

Tenemos que educar a los ciudadanos para que se animen a ahorrar, y no basta con la creación de mejores fondos de inversión, o con crear más productos mediante el mercado de valores, para que los fondos de inversión compren esos productos, y esos productos bajen el ahorro a las empresas y a los proyectos de infraestructura.

Es indispensable acompañar esto con una estrategia muy agresiva de educación financiera, para que el país, incluso la gente más humilde, sepa que invertir, que ahorrar, que hablar sobre los mercados financieros, forma parte de la vida diaria, es una estrategia de vida.

Yo hago votos por que algún día tengamos una especie de norma, de iniciativa, para que convencamos a los mexicanos de sacar sus ahorros del colchón y del *guardadito* y ponerlos en los fondos de inversión.

Por una banca de desarrollo

sustentable, ágil y transparente*

Rosa Albina Garavito Elías
Profesora titular
del Departamento de
Economía de la UAM-A

■ México necesita una banca de desarrollo fuerte, sólida, sustentable, ágil y transparente, que le permita financiar de manera sostenida y a los plazos y tasas necesarios, proyectos prioritarios para contribuir de manera sustantiva al crecimiento económico y al bienestar social de la población. Dada la voracidad de la banca comercial, dichos proyectos han quedado fuera de los requisitos de rentabilidad de esta banca y, por lo tanto, de financiamiento. Hablar de la voracidad de la banca comercial en México -nacional o extranjera- no es retórica, pues dicho fenómeno ha quedado ampliamente documentado en la historia financiera reciente del país; sin ir más lejos, con la generación de una deuda privada que terminó por socializarse al aprobar -tres lustros atrás- la conversión de los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en deuda pública. Además, hablo de la voracidad medida por el margen de intermediación financiera, en cierto periodo, el más alto del mundo.

Por desgracia, y a pesar de una serie de aciertos, el paquete de iniciativas de reforma financiera enviadas por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados referidas a la banca de desarrollo adolecen de un vicio de origen tal que, de aprobarse en sus términos, harían nugatorios dichos aciertos así como su declarada intención de “que la banca de desarrollo cuente con mejores herramientas para ampliar el acceso al crédito” y colocarían a la economía nacional en el riesgo de generar un nuevo endeudamiento encubierto en las finanzas públicas.

* En este texto, sobre todo en la parte relativa a la intermediación financiera, me apoyo en las excelentes notas elaboradas por el Dr. Juan Moreno Pérez, asesor económico del GPPRD en la Cámara de Diputados. (Ponencia presentada el 19 de junio de 2013 en el Foro de Consulta sobre la Reforma Financiera convocado por las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Justicia, así como por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.)

Me refiero a la esencia de la propuesta en la materia, esto es, a la redefinición del mandato de la banca de desarrollo y a la redefinición del concepto de *intermediación financiera*.

Por economía de tiempo, me centraré en el análisis de las reformas a los artículos que proponen las mencionadas redefiniciones, así como también en el planteamiento de una propuesta alternativa, que si el Pacto por México velara realmente por los intereses nacionales y sociales, antes que por los privilegiados intereses privados, tendría que discutir con la oportunidad y seriedad que el caso amerita.

Primera parte:

Análisis de las propuestas de reforma a los artículos 30 y 42 de la Ley de Instituciones de Crédito y propuesta alternativa

Artículo 30

El artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito aún vigente establece que: “En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas [la banca de desarrollo] deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos”.

Por su parte, la exposición de motivos de la iniciativa en comento (en un párrafo de pésima redacción, por cierto) señala que:

...actualmente el mandato de la banca de desarrollo establece que en el desenvolvimiento de sus funciones se debe preservar y mantener su capital. Lo que ha dado lugar a que se inhiba el otorgamiento del crédito al confundir una restricción que se debe imponer al cumplimiento de su mandato para buscar una gestión prudente de los recursos públicos encomendados; con el objeto mismo de la banca de desarrollo.

Con tal “espíritu del legislador”, la iniciativa en discusión en la Cámara de Diputados, propone como nuevo mandato del artículo 30: “[...] En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas [la banca de desarrollo] deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos

y la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas”.

Si en el Departamento de Economía de la UAM mis alumnos me hubiesen presentado una propuesta en esos términos, los habría reprobado. ¿Por qué? Porque la expresión “procurar la sustentabilidad de la institución” violenta el carácter imperativo de una ley; y, en segundo lugar, porque en relación con un fenómeno cuantificable como es el monto de garantías necesarias para reducir el riesgo de no pago, la iniciativa utiliza términos inaceptables en economía al dejar en el limbo de la discrecionalidad el monto de su suficiencia y su no exceso. En las ciencias sociales, la economía se distingue por el máximo grado en el nivel de medición de sus variables; y aunque esta cualidad en la cuantificación de los hechos no la exime de muchos y enormes yerros, es inadmisibles que de manera sutil la definición de la suficiencia de garantías sea enviada al limbo de la discrecionalidad, aumentando con ello innecesariamente el riesgo de errores. ¿A quién puede beneficiar esta laxitud? Muchos aplaudirán que será a todos quienes ahora padecen la falta de crédito para sus proyectos de inversión, todos ellos, como dijimos anteriormente, fuera del ámbito de la rentabilidad privada de la banca comercial. Sin embargo, los inmediatamente beneficiados por el acceso más ágil a los créditos de la banca de desarrollo, a la larga podrían padecer, como en otros periodos, los costos de un financiamiento irresponsable.

Quizá no sea casual, pero al menos llama la atención que la exposición de motivos pase de manera rápida y escueta por encima de los nuevos conceptos que definirían este cambio fundamental al mandato de la banca de desarrollo. ¿Es solo suspicacia de mi parte o no tuvieron argumentos para conciliar la necesaria sustentabilidad de la banca de desarrollo con la discrecionalidad en el uso de los recursos que se derivaría de la modificación a su mandato? El alma de la propuesta, diría yo.

En la historia financiera reciente del país, destacan al menos dos periodos en que la banca de desarrollo terminó por aumentar de manera irresponsable la deuda pública. Me refiero a los periodos de gobierno de José López Portillo y de Carlos Salinas de Gortari, ambos de matriz distinta en su política económica, pero semejantes en el uso indebido de instituciones y recursos que condujeron a una debacle

financiera. Esa es la razón por la cual, en años recientes se modificó el mandato de la banca de desarrollo para obligar a sus directivos a actuar con la cautela necesaria para evitar los conocidos despilfarros. Entre *garantizar* la sustentabilidad de las instituciones y *procurarla* hay un trecho tan amplio que es necesario alertar al Congreso de la Unión sobre la necesidad de un mandato que garantice la salud financiera de las instituciones y que permita simultáneamente agilizar el crédito en los montos, plazos y tasas necesarios para el crecimiento de la economía nacional y el bienestar social de la población.

Artículo 42

Por otra parte, la propuesta adiciona una fracción IX *ter* al artículo 42 para que dentro de las facultades indelegables del Consejo Directivo se encuentre la de “Definir la estrategia y criterios en los que deberá establecerse, entre otros, tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio, atendiendo a los rendimientos que el propio Consejo Directivo acuerde como objetivo”. La exposición de motivos recoge de manera adecuada esta reforma en los siguientes términos: “se reconoce la importancia de que las instituciones *garanticen* su sustentabilidad mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos”, además de que subraya que también se debe permitir que incurran “en *riesgos medibles y previsibles*”. Nótese la diferencia. En este párrafo se utilizan términos adecuados para conseguir el objetivo de la sustentabilidad, esto es, *garanticen* y *riesgos medibles y predecibles*; muy lejos por cierto de las quimeras de *procurar dicho objetivo con garantías que no sean excesivas*, como lo propuesto en el artículo 30.

Propuesta

Por las consideraciones antes expuestas, propongo que en cuanto al mandato de la banca de desarrollo, se mantenga en sus términos el artículo 30 vigente en la actual ley y se acepte la adición de una fracción IX *ter* al artículo 42 de la misma ley en los siguientes términos:

Artículo 42 ...

IX ter. Definir la estrategia y criterios en los que deberá establecerse, entre otros, tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocios, atendiendo a los rendimientos que el propio Consejo Directivo acuerde como objetivo. Tanto la estrategia como los criterios deberán garantizar la sustentabilidad de la institución mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la asunción de riesgos medibles y predecibles.

De esta manera se estarían combinando adecuadamente los objetivos de la sustentabilidad financiera de la banca de desarrollo con el de la accesibilidad al crédito a los sectores que hasta ahora han sido marginados de este derecho.

Segunda parte: Intermediación financiera

La iniciativa enviada por el Ejecutivo propone también reformar el artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito, respecto del concepto *intermediación financiera*, calculado por la banca de desarrollo y los fondos de fomento. La propuesta es que la definición de intermediación financiera “contenga cuando menos la constitución neta de reservas crediticias preventivas más el déficit de operación de las instituciones de banca de desarrollo”.

En la actualidad, el citado artículo 31 establece que:

Las sociedades nacionales de crédito [banca de desarrollo] deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno; **financiamiento neto** y los límites de intermediación financiera. **Para los efectos de este párrafo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer los conceptos que integran la intermediación financiera** en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda.

La redacción propuesta en la iniciativa señala que:

La sociedades nacionales de crédito [banca de desarrollo] y **los fideicomisos públicos de fomento** deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con **las metodologías**, lineamientos, y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno, y los límites **para el resultado** de intermediación financiera, **concepto que deberá contener cuando menos el déficit de operación más la constitución neta de reservas crediticias preventivas. Esta información se deberá presentar** en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda.

Aquí es importante recordar que el concepto de intermediación financiera aplicable a la banca de desarrollo y a los fondos de fomento, se refiere en realidad a endeudamiento público. Se trata de recursos financieros captados por instituciones públicas, cuyos usuarios finales son los sectores privado y social, de manera que dichos recursos resultan en un déficit con garantía del gobierno, en otras palabras, constituyen deuda pública. Por otro lado, en tanto son deuda pública, en el periodo 1977-1991 el gobierno consideraba -adecuadamente- ese concepto dentro del cálculo del déficit financiero del sector público. Esta metodología permitía la transparencia de ese endeudamiento además de que le definía sus límites en la programación de las finanzas públicas. Sin embargo, no se debe olvidar que en 1992, el entonces secretario de Hacienda eliminó el citado concepto de la contabilidad del déficit, para dejarlo “por debajo de la línea”. Esa opacidad facilitó un uso irresponsable del financiamiento de la banca de desarrollo, que contribuyó de manera muy importante a la crisis que estalló a fines de 1994.

Ahora, los cambios que propone la iniciativa que discutimos son muy sutiles, pero no por ello menos graves, pues de aprobarse, propiciarían un aumento incontrolado del endeudamiento público. La definición actual del concepto de *intermediación financiera*, en términos de la “aplicación” de los recursos, está integrada por dos elementos: el déficit de operación, luego de descontar los apoyos fiscales, y el “financiamiento neto” al sector privado y social, el cual resulta de restar

al flujo de crédito otorgado, la recuperación de los créditos en cartera. En términos de las “fuentes” de recursos, el concepto se integra por el endeudamiento neto, interno y externo, al cual se le deducen el financiamiento neto otorgado al sector público y la variación en disponibilidades financieras.

Con la modificación propuesta se busca eliminar el concepto de *financiamiento neto* al sector privado y social, sustituyéndolo por la “constitución neta de reservas crediticias preventivas”. Así, un concepto medible, de manera incontrovertible, ya que se refiere a lo que se prestó y lo que se recuperó, se sustituye por un concepto que supone que el cálculo de reservas fue correcto, midiendo de manera adecuada los riesgos.

La clave del asunto está en el “mandato” a la banca de desarrollo. Con el actual, el cálculo de reservas es muy cuidadoso, pero, como vimos párrafos atrás, la propuesta flexibiliza dichos cálculos ya que ahora en lugar de *garantizar* la sustentabilidad financiera de la institución, sus directivos solo están obligados a *procurarla*. Y ustedes estarán de acuerdo conmigo en que quien está obligado a un mandato tan laxo puede actuar como quien no está sujeto a mandato alguno.

Llamo la atención a las y los legisladores de las implicaciones de aprobar en sus términos el referido artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito y de la necesidad de mantener la actual definición de dicho concepto. Es obvio que por sí mismo y agravado por las propuestas de reforma al artículo 30, la reforma financiera que se presenta con bombo y platillo sería una bomba de tiempo contra la salud financiera de la banca de desarrollo y, concomitantemente, por la vía del endeudamiento público, para la salud de las finanzas públicas del país. Así, nos encontraríamos frente a la triste realidad de no solo no conseguir la ampliación del crédito como promete esta reforma financiera, sino además imponer un candado a la reforma fiscal que en próximos meses tendría que discutir el Congreso de la Unión. Antes de que la misma se definiera, ya tendría la impronta de la opacidad del endeudamiento público impuesta por esta reforma. Y más opacidad en asuntos tan delicados como los recursos públicos, difícilmente daría buenos resultados para la salud de la economía nacional.

Tercera parte:

Sectores beneficiados por la banca de desarrollo

Para finalizar mi intervención en este foro, quiero dejar sentada mi preocupación en torno a la liberalidad –por no decir desparpajo– con la que esta iniciativa de reformas trata el tema de las relaciones laborales y la definición de los sectores que deberían ser beneficiados por los créditos de la banca de desarrollo. El fundamental tema de las relaciones laborales lo dejo por ahora de lado, pues estoy informada de que lo abordará un excelente especialista de todos mis respetos. Así que paso a la definición de los sectores potencialmente beneficiarios de estas reformas.

De una somera revisión sobre este tema, ustedes ya habrán advertido que se habla indistintamente de sectores estratégicos. ¿A qué se refieren? ¿A los así definidos en el artículo 28 constitucional? Difícil de creer. Entonces, ¿qué entiende la iniciativa por ese concepto?, ¿cuáles serían esos sectores estratégicos? Se habla también de áreas prioritarias. Como en el anterior caso, pregunto, ¿se trata de la definición constitucional de *prioritario* marcada en el artículo 28 constitucional, o de alguna otra? ¿Cuál? La iniciativa coloca también como objetivo, el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas (p. 1, cuarto párrafo); la pregunta es: ¿sin importar el sector en que se encuentren? Por ejemplo, ¿prestaría la banca de desarrollo fondos a una casa de juegos clasificada como mediana empresa? ¿Cuál beneficio se derivaría de ello para el bienestar social?, ¿y para el crecimiento económico?

La exposición de motivos menciona asimismo la necesidad de apoyar a las empresas mexicanas exportadoras, a la apertura de nuevos mercados, y además a la importación de bienes de capital “para hacer más productivo al país”; y la pregunta es: ¿por qué no al desarrollo de la tecnología necesaria para disminuir en el futuro la importación de bienes de capital? Por cierto, una debilidad inveterada de la economía mexicana. Pero también se menciona como objetivos prioritarios la “creación y preservación de empleos e inversiones” (p. 2, primer párrafo). ¿Significa que se promoverán solo inversiones que generen y preserven empleos, o solo la creación de nuevas inversiones? Igualmente, se habla de que los apoyos financieros contribuyan “de manera

eficaz y eficiente con la actividad productiva del país, la creación de valor y crecimiento del campo y que, a su vez permita y respalde el ahorro popular en beneficio del bienestar de las familias mexicanas”. Se menciona asimismo la prioridad de financiar actividades productivas donde el sujeto social beneficiado sean las mujeres.

De todas estas prioridades, ¿cuál es la real? ¿Cuál es la que está en consonancia con un proyecto de desarrollo sustentable suficiente y justo de la economía nacional? La iniciativa no lo aclara. Bien haría el Congreso de la Unión en asumir su responsabilidad en la materia y entonces definir con claridad a qué sectores serán destinados los recursos de la nueva banca de desarrollo. Por lo demás, recordemos que en el sentido más clásico del término, la economía es esa ciencia negra que trata de recursos escasos, y dentro de esa escasez –ciertamente no de las minorías–, ¿dónde se aplicarán esos recursos financieros?

Por último, me parece que no son casuales las ambigüedades, opacidades e indefiniciones de esta iniciativa de ley, quizá por desgracia nos encontremos no con una iniciativa que flexibilizará el crédito para sectores hasta ahora marginados, sino con una que le permitirá a la banca comercial disponer de mayores fondos prestables garantizados por la banca de desarrollo, para aumentar aún más la rentabilidad... adivinaron ustedes, de la banca comercial. Pero la historia podría ser otra, si a pesar de la camisa de fuerza que puede representar el Pacto por México, los legisladores y las legisladoras se asumen como auténticos (as) representantes de la ciudadanía y se toman el tiempo necesario para discutir este paquete de iniciativas, antes de dictaminarlas en comisiones y aprobarlas en el pleno. O, ¿por qué no?, de elaborar otro paquete de reformas financieras, en donde la banca de desarrollo efectivamente se potencie como el pilar necesario para el relanzamiento económico y social del país. Les aseguro que el país se los agradecería.

México, D. F., 11 de junio de 2013

en el Consejo Directivo de Banobras*

Emilio Barriga Delgado
Tesorero del Gobierno
del Distrito Federal

■ Tenemos una propuesta muy concreta en términos de la iniciativa de modificación a la banca de desarrollo, en particular sobre el tema de Banobras. Voy a referirme al contexto preciso en el cual estamos enfocando nuestra propuesta.

La banca de desarrollo en México

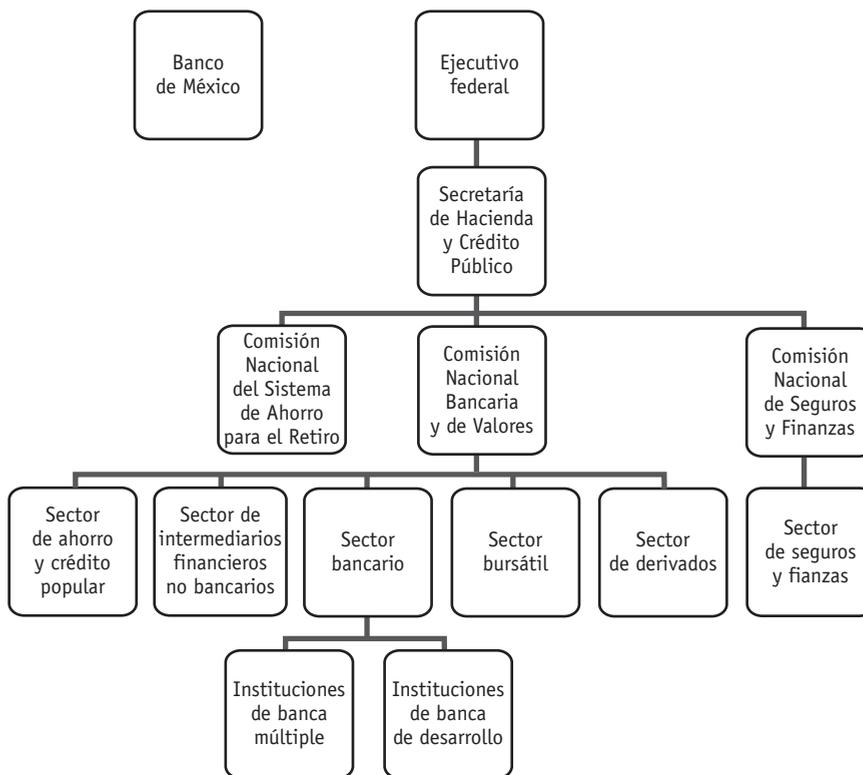
La Ley de Instituciones de Crédito establece que el Sistema Bancario Mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico. También se dispone que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano.

Así, las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, las cuales forman parte del Sistema Bancario Mexicano y atienden las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidades de cada una de estas, en sus respectivas leyes orgánicas.

En la estructura del sistema bancario, que abarca desde el Ejecutivo federal, y por supuesto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nosotros vamos a enfocarnos en particular en la parte del organigrama que son las instituciones de banca de desarrollo.

* Ponencia presentada el 19 de junio de 2013 en el Foro de Consulta sobre la Reforma Financiera convocado por las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Justicia, así como por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Estructura del Sistema Bancario Mexicano



Descripción del sector

La banca de desarrollo tiene como objeto fundamental facilitar el acceso al ahorro y financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación.

Actualmente existen siete instituciones que constituyen el sistema de banca de desarrollo mexicano:

- ▲ Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin)
- ▲ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras)
- ▲ Banco Nacional del Comercio Exterior, S. N. C. (Bancomext)
- ▲ Sociedad Hipotecaria Federal, S. N. C. (SHF)
- ▲ Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S. N. C. (Bansefi)

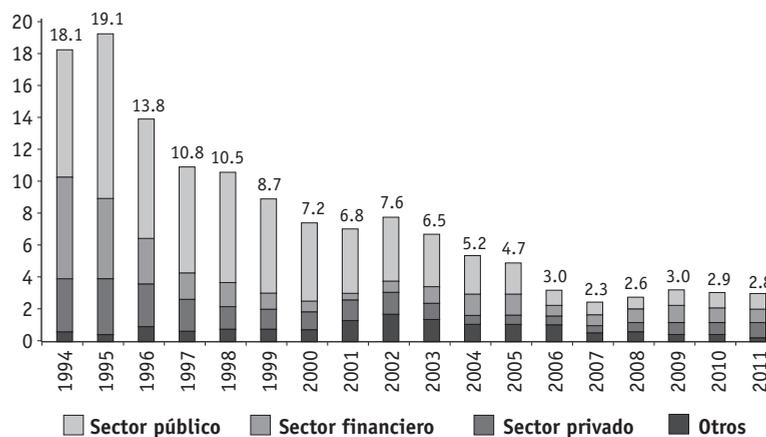
- ▲ Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. N. C. (Banjército)
- ▲ Financiera Rural

Los sectores atendidos por las instituciones de banca de desarrollo se sujetan a lo siguiente:

Institución de banca de desarrollo	Sector de atención
Nafin	Pequeña y mediana empresa
Banobras	Obra pública
Bancomext	Apoyo al comercio exterior
Sociedad Hipotecaria Federal	Vivienda
Financiera Rural	Campo
Bansefi y Banjército	Ahorro y consumo

Como se muestra en la gráfica, a pesar de su importancia como impulsor del financiamiento, el crédito otorgado por la banca de desarrollo ha mostrado una marcada tendencia a la baja.

Crédito otorgado por la banca de desarrollo en México, por sectores, como porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A mediados de los años noventa tuvimos niveles de penetración cercanos a 20 por ciento del PIB del país. Por supuesto, ya sabemos en qué terminó la historia de los años 1994 y 1996.

No obstante, sí hay una baja muy significativa en los niveles de penetración de la banca de desarrollo y esto no habla más que de que existe un potencial –que por supuesto se tiene que aprovechar– en la banca de desarrollo y que ha estado de alguna manera inhibido en los últimos años.

A nuestro juicio, el espíritu de la reforma pretende de alguna manera resolver el comportamiento de este gráfico y desinhibir, des-trabar, este potencial.

Implicaciones de la reforma financiera sobre la banca de desarrollo

El espíritu de la reforma financiera en relación con la banca de desarrollo según la exposición de motivos de la iniciativa consiste en “**flexibilizar el marco normativo** que rige a la banca de desarrollo a fin de contribuir al desarrollo del sistema financiero y fortalecer a las propias instituciones”; así como “(i) que en el marco jurídico se defina con claridad su mandato, (ii) **que no se le impongan restricciones innecesarias** y (iii) que se le permita allegarse de los elementos indispensables para su cumplimiento, a fin de **gestionar sus recursos de manera eficaz** en beneficio del país”.

Modificaciones a la banca de desarrollo

El proyecto de reforma financiera abarca entre otras modificaciones, adecuaciones a la Ley de Instituciones de Crédito, que inciden en la actuación de la banca de desarrollo:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 30...</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN PRIMERA</p> <p style="text-align: center;">Disposiciones generales</p> <p>Artículo 30...</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas.</p> <p>Las instituciones de banca de desarrollo podrán realizar funciones de banca social, conforme a lo que se determine en sus respectivas leyes orgánicas.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 31. Las instituciones de banca de desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones, así como las estimaciones de ingresos. Las sociedades nacionales de crédito deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los</p>	<p>Artículo 31. Las instituciones de banca de desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones, así como las estimaciones de ingresos. Las sociedades nacionales de crédito y los fideicomisos públicos de fomento deberán someter a la autorización de la Secretaría de</p>

Texto vigente	Texto propuesto
lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno; financiamiento neto y los límites de intermediación financiera. Para los efectos de este párrafo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer los conceptos que integran la intermediación financiera en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda.	Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las metodologías , lineamientos y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno, y los límites para el resultado de intermediación financiera, concepto que deberá contener cuando menos el déficit de operación más la constitución neta de reservas crediticias preventivas. Esta información se deberá presentar en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda.
...	...
...	...
...	...

De esta manera se contempla cambiar el mandato de la banca de desarrollo, pasando de “garantizar” a “procurar” la sustentabilidad financiera, complementado con la obligación de solicitar garantías, pero “sin que resulten excesivas”.

Asimismo, se modifica la definición actual del concepto de *intermediación financiera* por una nueva definición donde solo se incluya “la constitución neta de reservas crediticias preventivas más el déficit de operación de las instituciones de banca de desarrollo”.

¿Cuáles son algunas de las implicaciones de la nueva definición de *intermediación financiera* de acuerdo con el proyecto de reforma financiera?:

- ▲ Que se liberen las restricciones actuales que han permitido mantener la sustentabilidad financiera de esos intermediarios
- ▲ Al flexibilizar las reglas de control, podría generarse lo que se denomina “riesgo moral”, de manera que la banca privada haga uso del financiamiento en tanto que el gobierno asumiría los riesgos

Dado que las operaciones de intermediación financiera conllevan siempre un riesgo, estas pueden derivar en déficits de operación, los cuales en el caso de la banca de desarrollo pueden ser compensados con recursos públicos.

Propuesta

Debido a que el cambio en el mandato de la banca de desarrollo cobra gran importancia, para el caso de Banobras **se propone que su Consejo Directivo sea reforzado contando con la presencia de representantes de las entidades federativas y los municipios.**

Esto, con la finalidad de que las entidades federativas y los municipios participen en los procesos de decisión, en la interpretación del mandato y su ejercicio, así como en el establecimiento de las políticas, programas de infraestructura y apoyo técnico que lleva a cabo Banobras.

La participación de las entidades federativas y municipios en el Consejo Directivo de Banobras podría ser en una de las dos formas siguientes:

- ▲ Designación por mayoría simple del Senado, a propuesta de los gobiernos de los estados, municipios y del Distrito Federal
- ▲ Designación por consenso entre los gobiernos de los estados, municipios y del Distrito Federal

Propuesta 1 Designación directa	Propuesta 2 Designación del Senado
ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 17 en su párrafo primero y en las fracciones II y III, párrafo primero de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, para quedar como sigue:	ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 17 en su párrafo primero y las fracciones II y III, párrafo primero, así como 22 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos para quedar como sigue:

<p align="center">Propuesta 1 Designación directa</p>	<p align="center">Propuesta 2 Designación del Senado</p>
<p>Artículo 17. El Consejo Directivo estará integrado por quince consejeros designados de la siguiente forma:</p> <p>I...</p> <p>II. Cinco consejeros de serie “B” de certificados de aportación patrimonial, representados por tres gobernadores o dos de estos y el jefe de Gobierno del Distrito Federal y dos presidentes municipales, que los mismos designen de entre los gobiernos de los estados, municipios y del Distrito Federal.</p> <p>La designación de estos consejeros se hará con base en la consideración de los siguientes criterios:</p> <p>a) Que el volumen de operaciones de la entidad federativa o municipio sea representativo en el Programa Global Institucional, y</p> <p>b) Que correspondan a una entidad o sector prioritario de desarrollo, de acuerdo con los criterios de la planeación nacional.</p> <p>Por cada consejero propietario se nombrará un suplente, que será preferentemente los servidores públicos del nivel inferior inmediato siguiente al propietario que supla.</p> <p>III. Tres consejeros externos de la serie “B”, de los cuales dos serán designados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y uno por los gobernadores y jefe de</p>	<p>Artículo 17. El Consejo Directivo estará integrado por quince consejeros designados de la siguiente forma:</p> <p>I...</p> <p>II. Cinco consejeros de serie “B” de certificados de aportación patrimonial, representados por tres gobernadores o dos de estos y el jefe de Gobierno del Distrito Federal y dos presidentes municipales, que serán designados por mayoría simple de la Cámara de Senadores a propuesta de los gobiernos de los estados, municipios y del Distrito Federal.</p> <p>La designación de estos consejeros se hará con base en la consideración de los siguientes criterios:</p> <p>a) Que el volumen de operaciones de la entidad federativa o municipio sea representativo en el Programa Global Institucional, y</p> <p>b) Que correspondan a una entidad o sector prioritario de desarrollo, de acuerdo con los criterios de la planeación nacional.</p> <p>Por cada consejero propietario se nombrará un suplente, que será preferentemente los servidores públicos del nivel inferior inmediato siguiente al propietario que supla.</p> <p>III. Tres consejeros externos de la serie “B”, de los cuales dos serán propuestos por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y uno por los gobernadores y jefe de</p>

<p align="center">Propuesta 1 Designación directa</p>	<p align="center">Propuesta 2 Designación del Senado</p>
<p>Gobierno del Distrito Federal, que tendrán el carácter de consejeros independientes. El nombramiento de consejeros independientes deberá recaer en personas de nacionalidad mexicana que por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos.</p> <p>...</p>	<p>Gobierno del Distrito Federal, que tendrán el carácter de consejeros independientes y serán designados por mayoría simple de la Cámara de Senadores. El nombramiento de consejeros independientes deberá recaer en personas de nacionalidad mexicana que por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos.</p> <p>...</p> <p>Artículo 22. El director general será propuesto por el Ejecutivo Federal a través del secretario de Hacienda y Crédito Público y designado por la Cámara de Senadores, por mayoría calificada, debiendo recaer ese nombramiento en persona que reúna los requisitos que establece el artículo 24 de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito.</p>
<p align="center">TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>.</p> <p>SEGUNDO. En un plazo que no exceda de 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Ejecutivo Federal deberá realizar las modificaciones correspondientes al Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.</p> <p>TERCERO. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.</p>	<p align="center">TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>.</p> <p>SEGUNDO. En un plazo que no exceda de 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Ejecutivo Federal deberá realizar las modificaciones correspondientes al Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.</p> <p>TERCERO. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.</p>

Reforma financiera:

Ni más crédito, ni más barato

Alfonso Ramírez Cuéllar
Presidente nacional
de El Barzón

■ Mi preocupación mayor respecto a la reforma financiera es que no se va a cumplir el propósito anunciado en el Pacto por México, ni el espíritu que llevó a la presentación del conjunto de iniciativas: la existencia de más crédito y más barato. Esta reforma no lo garantiza.

La semana pasada, el presidente de los banqueros prácticamente desafió a Enrique Peña Nieto y a los legisladores. Los banqueros tienen claro que no bajarán las tasas de interés y conservarán el esquema que les permite obtener utilidades superiores a los cien mil millones de pesos anuales.

Es decir, ellos están totalmente felices y conformes con el monto de colocación de crédito y con las utilidades producto del cobro de comisiones, un porcentaje que casi llega a 40 por ciento, tan solo de comisiones excesivas, el restante 60 por ciento es producto de la voracidad de la intermediación financiera: le pagan un peso al depositante y le cobran tres como acreditado. Su negocio es el cobro a corto plazo y están completamente convencidos de que su futuro no es el crédito. Es decir, ellos no tienen absolutamente ninguna disposición de salirse del esquema que les ha dado muchas garantías y muchas utilidades. Es el negocio redondo.

Al revisar las facultades que se pretende adicionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y al Banco de México -organismos con capacidad legal de regular tasas pasivas y tasas activas-, se advierte que esas facultades no obligan a los bancos ni a bajar tasas de interés, ni a reducir comisiones y tampoco los obligan o presionan a canalizar el crédito hacia sectores fundamentales para la economía nacional,

* Ponencia presentada el 19 de junio de 2013 en el Foro de Consulta sobre la Reforma Financiera convocado por las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Justicia, así como por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

todos ellos elementos indispensables para detonar el crecimiento en muchísimos sectores y regiones del país.

Por otro lado, se lleva al extremo algo que les comenté a los diputados: “la dictadura del acreedor” en el proceso judicial. Desde 1996, se han hecho reformas para asegurar la ejecución rápida de las garantías. En el Senado de la República se discutió con mucha fuerza la derogación de la Ley de Quiebras, se quitó la tapa de suspensión de pagos y avanzamos a una Ley de Concursos Mercantiles, hoy vigente, que se pretende reformar, la cual ya aceleraba la declaratoria de quiebra de la empresa y la adjudicación de los bienes para pagar a los acreedores.

En 2000 hubo una nueva reforma; el Senado estaba rodeado y en ese contexto se aprobaron dos figuras. Una, llamada la prenda sin transmisión de posesión; otra, el fideicomiso de garantía, donde el acreditado entrega prácticamente sus bienes en propiedad al acreedor y entrega sus bienes en propiedad al fideicomiso y prácticamente se establece un remate o adjudicación extrajudicial. Puede seguir la vía judicial, pero se facilita el despojo extrajudicial.

La Corte tuvo que señalar la inconstitucionalidad de esta ley y los preceptos, pero los legisladores dejaron intacto lo relativo a que si había urgencia, el acreedor podía rematar los bienes sin necesidad de avisarle al deudor.

Todavía en 2011 se aprobaron los juicios orales en materia mercantil, que entrarán en vigor el primero de julio próximo y que en el Distrito Federal ya están establecidos para deudas de hasta 500 mil pesos.

Además, se operaron muchos cambios en los códigos de procedimientos civiles de los estados, que redujeron tiempos y suprimieron recursos de carácter legal. Es decir, se creó toda una revolución jurídica con el propósito de detonar el crédito dándole todas las seguridades al acreedor.

No obstante, el crédito permaneció estancado. Los cambios legales y las certezas cada día mayores, no fueron detonantes de una dispersión mayor de crédito y del financiamiento a las empresas.

Ahora, esta reforma le da un poder excesivo al acreedor. Se reducen muchísimo los tiempos del juicio y de la adjudicación de la garantía. Se da muchísima fuerza a la posibilidad de que el acreedor señale los bienes a embargar, cuando antes eso era facultad del deudor. El

acreedor hoy tiene mayores garantías para el secuestro de los bienes del acreedor en cualquier momento, con la simple acta del actuario, ni siquiera de un juez. Además puede ir a inscribir al Registro Público de la Propiedad los bienes embargados.

Asimismo, el acreedor ahora elige la vía judicial que más le convenga. En esa misma línea, con la reforma el acreedor ahora podrá demandar dondequiera a una familia que tenga un crédito hipotecario. Por ejemplo, aunque la familia haya puesto como su domicilio el municipio de Tijuana, el acreedor puede demandar directamente en el Distrito Federal, lo que implica un costo inmenso por el traslado y la atención del juicio para la familia que vive en Baja California, porque se verá en la necesidad de viajar a la capital del país.

Desafortunadamente, los legisladores no han entrado al detalle de estas seguridades excesivas, que establecen una especie de “dictadura del acreedor” sobre el proceso judicial y distorsionan el equilibrio en cualquier juicio. Esto es violatorio de la Constitución, que señala la equidad en la defensa y el derecho de ser escuchado antes de ser vencido legalmente. En realidad, se establecen las condiciones para una enorme parcialidad.

Es cierto, cuando uno presta dinero, quiere que se lo devuelvan pronto. No estamos en contra de eso. Es más, ¡qué bueno que el dinero se regrese pronto! Pero hay que considerar que si a mí me están exigiendo, como usuario del crédito, un mayor sacrificio, quiero ver un mayor sacrificio en el acreedor, en las instituciones bancarias.

El problema es que esta reforma no implica ninguna exigencia real para que haya un cambio de comportamiento de la banca respecto al elevado margen de intermediación financiera que obtiene. No se le obliga a cambiar su criterio de dar prioridad al crédito al consumo y a la inversión de corto plazo. Tampoco se le penaliza por cobrar altas comisiones, ni por el pago negativo en términos reales sobre los rendimientos del depositante o por el cobro excesivo que hace a los usuarios de los servicios financieros.

Estoy convencido de que fue un error que los integrantes del Pacto por México, con un desconocimiento absoluto, hayan firmado y avalado la entrega de esta iniciativa a la Cámara de Diputados. Creo que es uno de los errores más grandes. Si se dieron cuenta, ¡qué malo!; pero si no se percataron, ¡peor!

El problema es que esta reforma, que es tan necesaria para movilizar el ahorro hacia las actividades productivas, desafortunadamente es conservadora en muchos aspectos. No detonará el crecimiento y es una reforma que no castiga la colusión de cinco grandes instituciones que son las que fijan las tasas de interés y el monto de las comisiones. Esta especie de *cartel financiero* es el que determina el monto de las comisiones.

De acuerdo con la iniciativa, vamos a tener que esperar 120 días después de aprobada la reforma, para que la Comisión Federal de Competencia entregue una evaluación de los niveles de competencia en el mercado bancario y financiero.

Pero una reforma sería debió tocar ese elemento fundamental. Solo por poner un ejemplo: hay dos cámaras de compensación que son las que tienen el control del sistema de pagos y todos los bancos pequeños o medianos tienen la obligación de conectarse ahí. Estas dos cámaras son de los dos bancos más grandes del país y cobran lo que quieren. Esto se convierte en una barrera de entrada y es un costo muy alto que se traslada directamente al tarjetahabiente y al usuario del crédito. Y ni siquiera eso quiso tocar el Ejecutivo Federal, como el elemento mínimo para desatar la competencia y eliminar el oligopolio bancario que existe en el país.

Una persona responsable que participara en el Pacto por México hubiera planteado que antes de presentar la reforma financiera, deberían aclararnos, ya no el Fobaproa de 1998, sino algo más cercano, este quebranto de las sofoles y los intermediarios, que financiaron la construcción de vivienda.

Estamos hablando de un quebranto de 120 mil millones de pesos que pagaremos los contribuyentes. En 1995, 1996 y 1997 se rescató a los bancos, pero ahora rescataron a una cantidad enorme de sofoles y van a rescatar a las empresas de vivienda. Son empresas que especularon con la necesidad de las familias gracias a los permisos para construir, en lo que se puede considerar un *crimen habitacional* que se dio en el país. Paradójicamente, uno de sus principales promotores es el propio presidente de la República, porque el mayor desorden del desarrollo urbano está precisamente en las comunidades de toda la zona conurbada del Distrito Federal. Es decir, otra vez el contribuyente pagará el rescate de alguien que abusó inflando el precio de las vivien-

das, dando crédito a personas que sabían que no iban a poder pagar, financiando a constructoras que en lugar de construir viviendas estaban especulando con los terrenos. Antes de aceptar presentar la reforma, debieron ser lo suficientemente responsables de pedir una explicación acerca de este nuevo Fobaproa que vamos a vivir. Sé que es muy fuerte esta aseveración, pero sucede que a los ciudadanos se nos impone nuevamente el costo de rescatar a todas estas sociedades de objeto limitado que quebraron, como Metrofinanciera, Su Casita, Crédito y Casa, etcétera. Ahora se nos obliga a pagar este *crimen urbano* que se cometió, al grado que el propio Inegi señala que existen cuatro millones de casas abandonadas -con todo lo que esto implica en cuestión de seguridad.

Se trata de un rescate cuyo monto se estima en 120 mil millones de pesos, que están en la *panza* de la Sociedad Hipotecaria Federal y que, con seguridad, próximamente los meterán en el presupuesto, para que de nuevo se dé el fenómeno de la apropiación privada de los bienes y la socialización absoluta de las pérdidas.

Nosotros no estamos en el Pacto por México porque no está vivo ni es tan representativo como se afirma.

Por otra parte, la propuesta en materia de banca de desarrollo es sumamente conservadora y tiene un problema, que representa un alto riesgo. Es conservadora porque el gobierno a lo largo de varias décadas decidió de manera premeditada que la banca de desarrollo debería jugar un papel absolutamente intrascendente y él mismo la destruyó.

Ahora se le otorga mayor autonomía a los consejos de administración y se permite que la banca sea mucho más flexible en la inversión en riesgo. Se establecen criterios distintos para la colocación del crédito.

El objeto de la banca de desarrollo ya no es conservar el capital, sino prestar el crédito, cuando en realidad deberían establecer como su objeto prestar el crédito y también conservar el capital. No basta con que -como dice la iniciativa- se procure la solvencia de la institución.

Está bien que se abra el crédito, pero no es correcto que quede totalmente en la oscuridad cuánto dinero se gastará en algo que es tan positivo como el subsidio a la tasa de interés. Además, como no existe un criterio definido por el Congreso para subsidiar esa tasa, se decidirá de manera poco transparente, en lo cual se advierte un peligro.

Y el riesgo es mayor considerando que dos amigos del presidente están en dos grandes bancos. Nosotros, como ciudadanos, no queremos que todas estas *desregulaciones*, por llamarlas de alguna manera elegante, sirvan en Banobras o en Nacional Financiera para financiar los negocios de amigos.

En esos bancos se colocó a personas sin experiencia como banqueros. Y cuando los amigos están al frente de las instituciones y les quitan la responsabilidad de conservar el capital y la obligación de usar solo la garantía que ordenó el Congreso para subsidiar las tasas de interés, entonces hay un riesgo.

Creo que hay algunas propuestas buenas en la iniciativa referente a la banca de desarrollo, pero soy de la idea de que hace falta un gran banco de fomento, y si no se puede, debería acumularse toda la cantidad de dinero que tenemos, para fundar un gran banco de garantías. Mucha gente humilde, muchas familias, agricultores, no tienen garantías propias, de modo que debemos establecer la compactación y tener un gran banco de garantías.

Por todo lo expuesto, quisiera que, tal y como se atrevieron a tocar al cartel de los medios de comunicación en el nivel de la Constitución, también se atrevan a tocar al cartel del sistema financiero y la colusión de los cinco grandes bancos en la fijación de tasas de interés excesivas y de comisiones desorbitadas que afectan la colocación de crédito. Quisiera una reforma financiera que propiciara un crédito mucho más barato y un mayor volumen de crédito, sobre todo a las empresas que permiten detonar el desarrollo.

Creo que esta reforma puede ser el inicio de un gran debate, pero no me parece que deba ser aprobada con la premura con que se está planteando y sin hacerle prácticamente ningún cambio.

El mandato de la

banca de desarrollo

y la definición del concepto de

intermediación financiera

Juan Moreno Pérez
Asesor del Grupo
Parlamentario del PRD

Banca de desarrollo y
sociedades de crédito

■ Dentro de la farragosa propuesta de reforma financiera enviada a la Cámara de Diputados, se encuentra una gran cantidad de modificaciones a muchas leyes. Algunos de esos cambios pueden considerarse importantes y otros secundarios; algunos son de fondo, otros de forma o superficiales. Distinguir dentro de todo ese universo no es una tarea fácil. Sin embargo, puede considerarse que uno de los aspectos fundamentales de la propuesta de reforma lo constituyen el cambio al mandato de la banca de desarrollo y la nueva definición del concepto de *intermediación financiera* aplicado a esa banca.

Los dos cambios señalados se encuentran en el proyecto de modificación de los artículos 30 y 31 de la Ley de Instituciones de Crédito, y posiblemente representan el alma de la reforma. Con esas modificaciones se busca “flexibilizar” las facultades otorgadas a la banca de desarrollo y a los fondos de fomento económico, es decir, a todos los intermediarios financieros del sector público, con el fin de expandir su financiamiento, lo cual podría impactar de manera favorable a los sectores económicos atendidos por esos organismos.

Sin embargo, existen tres aspectos claves que no deben perderse de vista: en primer lugar, se plantea eliminar las restricciones que han permitido mantener la sustentabilidad financiera de esos intermediarios; en segundo lugar, esa expansión del financiamiento, relajando las reglas de control, significaría un gran negocio para la banca privada, la cual encontraría salida a buena parte del ahorro que capta, siendo el gobierno quien asumiría los riesgos; y en tercer lugar, se busca complementar esos cambios con una propuesta de maquillar legalmente las cifras involucradas, con el fin de que los números verdaderos solo sean conocidos cuando no haya remedio, y el pueblo mexicano, como de costumbre, tenga que pagar los quebrantos que se generen.

Esta nota está dividida en tres partes. En la primera se hacen algunos comentarios generales respecto a los bancos de desarrollo y los fondos de fomento económico, cómo funcionan, sus principales rasgos y cuántos existen. En la segunda parte se explica por qué esa labor de intermediación es considerada endeudamiento público, y se describe cómo se calcula el concepto de intermediación financiera de esos organismos públicos. Finalmente, en la tercera parte se comentan los cambios legales incluidos en la propuesta de reforma financiera, sus alcances y riesgos.

La banca de desarrollo y los fondos de fomento económico

En países como México, con grandes desigualdades en la distribución de la riqueza y del ingreso, y también con grandes disparidades económicas entre regiones, los bancos comerciales privados incurren en lo que los economistas denominan “fallas de mercado”. Esas fallas significan que los citados bancos suelen no atender a algunos sectores fundamentales de la economía, como buena parte del sector rural. Otra falla típica es la ausencia de financiamiento a mediano y largo plazo para muchos proyectos de inversión, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, las famosas pymes. También se puede considerar dentro de esas fallas la ausencia de créditos a la vivienda, en especial para la de interés social, así como a otros sectores.

Ante esta realidad, el Estado ha creado la banca de desarrollo, no solo con el fin de corregir esas fallas y atender a los sectores no cubiertos por los mercados financieros privados, sino de utilizarla también como instrumento de las políticas orientadas a impulsar a esos sectores, considerados importantes tanto por su impacto económico, como por su capacidad para generar empleo.

Es importante no olvidar que los bancos de desarrollo son intermediarios financieros, es decir que consiguen recursos por un lado y los prestan por el otro, además de que buscan siempre poder recuperar esos créditos. La intermediación financiera es conceptualmente distinta a otro tipo de apoyos que otorga el Estado, los cuales representan solo un gasto puesto que no se espera recuperarlos.

Los bancos de desarrollo normalmente consiguen recursos contando siempre con el aval del gobierno. Por ejemplo, financiamientos cuantiosos, provenientes de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros, son captados por los bancos de desarrollo, quienes los canalizan a miles de créditos orientados a los sectores descuidados por los bancos comerciales.

Otras fuentes de captación de recursos son la colocación de valores en el público y las llamadas *operaciones de segundo piso*. Estas operaciones significan la utilización de la extensa infraestructura de los bancos comerciales, que son las instituciones de primer piso, es decir, las que operan directamente con los usuarios de los créditos. Por esa vía, los bancos de desarrollo aplican recursos captados por ellos, y también otorgan las garantías faltantes para que se pueda canalizar a esos usuarios, parte del ahorro captado por la banca privada.

Muchos de los créditos de la banca de desarrollo se otorgan a largo plazo, para financiar proyectos de inversión de larga maduración. Además, esas instituciones otorgan a los usuarios todo tipo de asistencia técnica y asesoría, labores que son parte de la política gubernamental diseñada para fortalecer a los sectores que se definen como objetivo.

En la operación de los bancos de desarrollo se pueden otorgar subsidios. Aquí es importante distinguir entre los subsidios que, de manera transparente, se incorporan al Presupuesto de Egresos y son aprobados por la Cámara de Diputados, y los subsidios resultantes de la operación, que muchas veces resultan encubiertos y que, al acumularse, pueden desembocar en fuertes problemas financieros.

El otorgamiento de un crédito por parte de cualquier intermediario financiero, sea privado o público, significa un cálculo de los riesgos involucrados, una estimación de la capacidad de pago del usuario del financiamiento, una valoración adecuada de las garantías ofrecidas por el mismo, así como de las reservas acumuladas por los otorgantes del crédito, para hacer frente a posibles incumplimientos. En resumen, la operación de intermediación financiera implica siempre un riesgo, el cual puede generar pérdidas. Sin embargo, esas pérdidas se minimizan con una administración prudente, eficaz y diversificada, en la medida de lo posible.

Por ello, resulta normal que los bancos de desarrollo incurran algunas veces en un déficit de operación, el cual termina compensado

con recursos públicos. Lo que no resulta deseable es que esas pérdidas sean resultado de subsidios encubiertos, no incluidos en el Presupuesto de Egresos, no sancionados por los legisladores, y manejados discrecionalmente por los funcionarios. No hay que olvidar que cualquier actividad donde se involucran recursos públicos, si se maneja con discrecionalidad y opacidad, puede derivar muy fácilmente en prácticas de corrupción.

Dentro de las políticas operadas por los bancos de desarrollo se pueden incluir subsidios, aplicando menores tasas de interés, por ejemplo, pero deben ser transparentes, focalizados y acotados, para que resulten manejables y garanticen la sustentabilidad financiera de la institución.

En la actualidad existen los siguiente bancos de desarrollo:

1. Nacional Financiera (Nafin)
2. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)
3. Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)
4. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)
5. Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)
6. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)
7. Financiera Rural (FR)

Además de los bancos de desarrollo, existen los fondos de fomento económico, los cuales son fideicomisos organizados por el gobierno y sectorizados en alguna secretaría de Estado; también tienen como fin la intermediación de recursos financieros, pero más focalizados hacia determinados sectores. Todos estos fondos operan como instituciones de segundo piso, utilizando la infraestructura de los bancos comerciales y de otros intermediarios financieros no bancarios.

Los fondos de fomento económico en la actualidad son los siguientes:

1. Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), integrado por tres fondos: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo); Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA);

-
- y Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA). El FIRA está sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 2. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (Fopesca), sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 3. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 4. Fideicomiso de Fomento Minero (Fifomi), sectorizado en la Secretaría de Economía.
 5. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot), sectorizado en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 6. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social.
 7. Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), sectorizado en la Secretaría de Turismo.

El concepto de *intermediación financiera*

El concepto *intermediación financiera*, aplicado a los intermediarios financieros del sector público (bancos de desarrollo y fondos de fomento económico), mide el monto de recursos obtenidos por esos organismos, avalados por el gobierno y utilizados finalmente para financiar al sector privado y social. A ese monto se le agrega el déficit de operación, ya descontados los subsidios incluidos en el Presupuesto de Egresos. Ese concepto es parte del endeudamiento público, ya que implica un aumento de la deuda pública.

Durante muchos años se ha argumentado que el citado concepto no representa endeudamiento público, ya que se trata de recursos prestados que pueden ser recuperados a futuro. Ese argumento resulta falaz y fue aplicado a la reforma efectuada a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2008, cuando se modificó la definición del *déficit público "legal"*, al dejar de considerar dentro del mismo el endeudamiento utilizado para financiar la inversión llevada

a cabo por Pemex, debido a que es “recuperable”, por la comprobada rentabilidad de esa paraestatal. Se olvida que existe una disposición constitucional donde se señala que todos los empréstitos públicos deberán destinarse a actividades que generen los recursos para pagarlos, sin excluir el denominarlos *endeudamiento*.

Definir ese concepto como endeudamiento o no, tiene implicaciones que trascienden una mera discusión conceptual. Considerarlo como endeudamiento y, por tanto, como parte del déficit del sector público, obliga a transparentar su monto y, con ello, a prevenir su incremento sin control.

Para ilustrar la importancia de ello, es preciso recordar lo ocurrido en años pasados. Desde la creación de Banobras en 1933 y de Nafin en 1934, sus resultados, así como los del resto de intermediarios financieros públicos, se registraron por fuera de la contabilidad del déficit público. Como se puede recordar, en 1976 la economía entró en crisis, se devaluó el peso, y el gobierno mexicano tuvo que recurrir al Fondo Monetario Internacional. Este organismo, como parte de la condicionalidad impuesta, pidió que se calculara el concepto de intermediación financiera y se incluyera como parte integrante del déficit del sector público.

Entre 1977 y 1991, el citado concepto fue parte de la contabilidad del déficit financiero del sector público. Pero, a partir de 1992, durante el gobierno del presidente Salinas, cuando “íbamos hacia el primer mundo”, y nos habíamos sacudido “las ataduras del Fondo Monetario Internacional”, no solo se decidió eliminar ese concepto del cálculo del déficit, sino dejar de publicarlo, pasando la operación de los intermediarios financieros públicos a una mayor opacidad.

Como resultado de esa opacidad y de un gran margen de discrecionalidad, entre 1992 y 1994 se expandió de manera exagerada el financiamiento otorgado por esos organismos, asumiendo muchos riesgos que favorecían a la banca privada, y generando un endeudamiento público que, aunque escondido, no dejó de crear presión y ser uno de los factores que propiciaron la devaluación cambiaria a fines de 1994, y la consecuente crisis que tuvo como otro de sus resultados el famoso Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

Cuando el gobierno mexicano, a principios de 1995, pidió apoyo a los organismos internacionales, de nuevo se le exigió volver a incluir el

concepto de intermediación financiera como parte de la contabilidad fiscal oficial. A partir de entonces se ha publicado, incluso de manera trimestral en los años recientes.

En la actualidad, en el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se señala lo que deben incluir los Informes Trimestrales que la Secretaría de Hacienda ha de entregar al Congreso de la Unión. En la fracción I, inciso c, se describe el contenido respecto a “la evolución detallada de la deuda pública”, incluyendo en su último párrafo, que en esa información sobre la deuda pública se incluirá “un informe sobre el uso de recursos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento para financiar al sector privado y social, detallando el balance de operación y el otorgamiento de créditos, así como de sus fuentes de financiamiento, así como se reportará sobre las comisiones de compromiso pagadas por los créditos internos y externos contratados”.

Además, en el artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación, donde se incluyen las autorizaciones para endeudamiento público, a partir de 2003 se ha incluido el siguiente párrafo:

Se autoriza a la banca de desarrollo, a la Financiera Rural, a los fondos de fomento y al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, un monto conjunto de déficit por intermediación financiera, definida como el crédito neto otorgado al sector privado y social más el déficit de operación de las instituciones de fomento, de [monto] millones de pesos, de acuerdo con lo previsto en los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal de [año] y a los programas establecidos en el tomo VII del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de [año].

A continuación, se agrega un párrafo donde se autoriza la posible modificación del monto de intermediación financiera aprobado:

El monto autorizado conforme al párrafo anterior podrá ser adecuado previa autorización del órgano de gobierno de la entidad de que se trate y con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cada trimestre se deberá informar al Congreso de la Unión sobre las modificaciones que, en su caso, hayan sido realizadas.

Como resulta evidente, la flexibilidad para modificar el monto de recursos intermediado está acotada por el propio mandato a la banca de desarrollo, que la obliga a “preservar y mantener su capital”, como se verá más adelante, y por la obligación de transparentar cualquier cambio, de manera trimestral. Así, cualquier ampliación se debe hacer sobre la base de una mayor disponibilidad de recursos, como una mayor recuperación de cartera, por ejemplo, y por un manejo prudente y responsable que busca mantener en todo momento la sustentabilidad financiera del organismo.

Como un posible anticipo de lo que se busca con la propuesta de reforma financiera, a partir de 2010, se agregó otro párrafo al artículo 2º de la Ley de Ingresos, donde se enuncia:

Para la integración de los requerimientos financieros del sector público que señala el artículo 28 de esta ley, podrá considerarse como pérdida o ganancia por intermediación financiera, la diferencia en el capital contable entre el cierre del ejercicio fiscal de [año anterior] y el cierre del ejercicio fiscal de [año actual], de las instituciones de banca de desarrollo, de la Financiera Rural, del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores y de los fondos de fomento que son regulados y supervisados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Este cambio es el primer paso para maquillar el monto efectivo de endeudamiento público por esa vía. Por ejemplo, para 2012, el monto de intermediación financiera reportado, según lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, representó un déficit de 57 106 millones de pesos. Pero, tomando en cuenta la *creativa* definición incluida en el último párrafo ya citado del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación, esa cifra se convierte en un superávit de 18 292 millones de pesos, debido a que en ese monto se incrementó el capital contable de los organismos en cuestión.

Una *contabilidad* así, impide detectar el movimiento del endeudamiento público por esa vía, como sucedió en los últimos años del gobierno del presidente Salinas, con el riesgo de que al presentarse un momento crítico, como el de 1994, aparezca de pronto un enorme quebranto que “no se había detectado”, y que la población, sobre todo la más pobre, tenga que pagar, como de costumbre.

Los cambios propuestos en la reforma financiera

En la exposición de motivos de la iniciativa referente a la banca de desarrollo, incluida en la propuesta de reforma financiera, se sostiene que “es menester que la banca de desarrollo cuente con mejores herramientas para ampliar el acceso al crédito”, y recuerda que una de sus funciones es “completar mercados buscando promover la participación del sector privado sin competir con dicho sector”.

Se apunta que el principal objetivo de la iniciativa es: “flexibilizar el marco normativo que rige a la banca de desarrollo, a fin de contribuir al desarrollo del sistema financiero y fortalecer a las propias instituciones”. Para lograr eso, se requiere: “(i) que en el marco jurídico se defina con claridad su mandato, (ii) que no se le impongan restricciones innecesarias y (iii) que [se] le permita allegarse de los elementos indispensables para su cumplimiento, a fin de gestionar sus recursos de manera eficaz en beneficio del país”.

Más adelante se afirma que:

Actualmente el mandato de la banca de desarrollo establece que en el desenvolvimiento de sus funciones se debe preservar y mantener su capital, lo que ha dado lugar a que se inhiba el otorgamiento del crédito al confundir una restricción que se debe imponer al cumplimiento de su mandato para buscar una gestión prudente de los recursos públicos encomendados; con el objeto mismo de la banca de desarrollo.

Sin embargo, en la exposición de motivos no se hacen comentarios adicionales, ni se justifican los detalles del cambio propuesto al artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, donde se encuentra el citado mandato.

La propuesta es reformar el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, con el fin de modificar el mandato general que tiene la banca de desarrollo. En la actualidad, en el citado artículo se señala que: “En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas [la banca de desarrollo] deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos”.

En la nueva redacción que se propone en la iniciativa se dice que:

En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas [la banca de desarrollo] deberán **procurar la sustentabilidad de la institución**, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos **y la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas.**

Como es bien sabido, la historia de la banca de desarrollo ha sido muy accidentada, habiendo caído en demasiadas ocasiones en escandalosos casos de corrupción, con desvíos de recursos que terminaron incrementando irresponsablemente la deuda pública. Por ello, se modificó el mandato de esas instituciones obligando a los funcionarios responsables de las mismas a actuar con la cautela y prudencia recomendada en otros países.

Con esos antecedentes, resulta muy preocupante la propuesta de modificar el actual mandato expreso de “garantizar”, por uno de “procurar”, la sustentabilidad financiera, complementado con la obligación de solicitar garantías, pero “sin que resulten excesivas”. Este cambio podría significar que se pretende un regreso a experiencias de irresponsabilidad y despilfarro, que se creían ya superadas.

Como complemento a la modificación del mandato de la banca de desarrollo, incluido en el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, se propone reformar el artículo 31 de la misma ley, para poder maquillar, de manera legal, los montos del endeudamiento público en que se incurra mediante esa vía.

Para ello, se busca modificar la definición actual del concepto de *intermediación financiera* aplicado a la banca de desarrollo y los fondos de fomento, por una nueva definición donde solo se incluya “la

constitución neta de reservas crediticias preventivas más el déficit de operación de las instituciones de banca de desarrollo”.

En la actualidad, en el citado artículo 31 se establece:

La sociedades nacionales de crédito [banca de desarrollo] deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno; **financiamiento neto** y los límites de intermediación financiera. **Para los efectos de este párrafo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer los conceptos que integran la intermediación financiera** en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda.

En la redacción que se propone en la iniciativa, se señala que:

La sociedades nacionales de crédito [banca de desarrollo] **y los fideicomisos públicos de fomento** deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con **las metodologías**, lineamientos, y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento neto externo e interno, y los límites **para el resultado** de intermediación financiera, **concepto que deberá contener cuando menos el déficit de operación más la constitución neta de reservas crediticias preventivas. Esta información se deberá presentar** en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda.

Al respecto es importante recordar tres cosas:

En primer lugar, el concepto de *intermediación financiera*, aplicable a la banca de desarrollo y a los fondos de fomento, como se señaló en párrafos anteriores, se refiere en realidad a endeudamiento público, es decir, como son recursos financieros captados por instituciones públicas, cuyos usuarios finales corresponden en gran medida al sector privado y social, resulta un déficit con garantía del gobierno.

En segundo lugar, debido a que corresponde a endeudamiento público, no hay que olvidar que, entre 1977 y 1991, ese concepto se consideraba dentro del cálculo del déficit financiero del sector público, lo

cual no solo lo hacía más transparente, sino también le ponía un límite en la programación de las finanzas públicas.

En tercer lugar, se debe recordar que en 1992, el entonces secretario de Hacienda, durante el gobierno del presidente Salinas, eliminó el citado concepto de la contabilidad del déficit, para dejarlo “por debajo de la línea”. Esa opacidad facilitó un uso irresponsable del financiamiento de la banca de desarrollo, que contribuyó de manera muy importante a la crisis que estalló a fines de 1994.

En conclusión, los cambios que se proponen son muy sutiles, pero sus efectos potenciales son de gran alcance, pudiendo propiciar el aumento incontrolado de este tipo de endeudamiento público. La definición actual del concepto de *intermediación financiera*, en términos de la “aplicación” de los recursos, se integra por dos elementos: el déficit de operación, luego de descontar los apoyos fiscales, y el “financiamiento neto” al sector privado y social, el cual resulta de restar al flujo de crédito otorgado, la recuperación de los créditos en cartera. En términos de las “fuentes” de recursos, el concepto se integra por el endeudamiento neto, interno y externo, y por la variación de disponibilidades financieras, cuya diferencia es el financiamiento neto otorgado al sector público.

Con la modificación propuesta se busca eliminar el concepto de *financiamiento neto* al sector privado y social, sustituyéndolo por la “constitución neta de reservas crediticias preventivas”. Así, un rubro que puede medirse de manera incontrovertible, ya que se refiere a lo que se prestó y lo que se recuperó, se sustituye por un concepto que supone que el cálculo de reservas fue correcto, midiendo de manera adecuada los riesgos asumidos.

La clave del asunto está en el mandato otorgado a la banca de desarrollo. Con el actual, el cálculo de reservas es muy cuidadoso, pero con el propuesto, se flexibiliza, ya que solo se debe “procurar”, no “garantizar”, la sustentabilidad financiera de la institución.

Como conclusión de esta nota, solo me resta alertar a los diputados, en particular a los integrantes de las comisiones de Hacienda y de Justicia, a las cuales fue turnada la propuesta de reforma financiera, para que revisen con mucho cuidado las iniciativas recibidas, evitando su aprobación apresurada y descuidada.

10 de junio de 2013

Aspectos laborales y de seguridad social

A) Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, 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 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

Respecto a la banca de desarrollo, ante todo estamos en presencia de una inadmisibles contrarreforma laboral. (No se hace tal reforma respecto a las instituciones financieras privadas porque ya tienen el *beneficio* de la contrarreforma de la Ley Federal del Trabajo (LFT), publicada el 30 de noviembre de 2012.)

Luego, como sucedió con las reformas educativa y de telecomunicaciones, el objetivo central es ante todo afectar de manera profunda los derechos de los trabajadores. Veamos:

Se establece el Servicio Profesional Bancario, a la par del impuesto a los profesores, cuya esencia se encuentra en el artículo 42, fracción XVIII, de la Ley de Instituciones de Crédito, que a la letra señala que al Consejo Directivo de cada uno de los bancos de desarrollo le compete:

XVIII. Aprobar, a propuesta del comité de recursos humanos y desarrollo institucional y sin requerir autorizaciones adicionales de dependencia alguna de la Administración Pública Federal, la estructura orgánica, tabuladores de sueldos y prestaciones, política salarial y para el otorgamiento de percepciones extraordinarias por el cumplimiento de metas sujetas a la evaluación del desempeño, tomando en cuenta

las condiciones del mercado laboral imperante en el sistema financiero mexicano; políticas de ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; las demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la sociedad; así como la remuneración de los consejeros y comisarios designados por los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B".

Luego, el Consejo Directivo de la respectiva banca de desarrollo aprobará todas las condiciones para el desarrollo del *servicio* (ya no *trabajo*, pues se modifica la relación de trabajo hacia una relación de tipo administrativo), incluidas las relativas a: selección, reclutamiento, ascensos, promociones, separación, evaluación del desempeño por percepciones extraordinarias, por destacar algunas. Es decir, se mantienen y amplían las facultades que ya existen en la actual fracción XVIII. Pero, sobre todo, se transforma en mercancía al trabajo, y por tanto a los trabajadores y sus prestaciones, ya que las mismas dependerán "de las condiciones del mercado laboral imperante en el sistema financiero mexicano", lo cual está prohibido por el derecho laboral nacional e internacional.

Esta fracción contiene la normativa y operación general del Sistema Profesional Bancario, aplicable por igual a los trabajadores de base como a los de confianza -donde la ley no distingue, no se debe distinguir-, razón por la cual, en respeto de estas líneas generales, en las fracciones XIX y XIX *bis* del ya referido artículo 42, se establece la regulación específica para los trabajadores de base y de confianza, respectivamente. Veamos.

XIX. Aprobar las condiciones generales de trabajo de la institución a propuesta del comité de recursos humanos y desarrollo institucional y tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII *Bis* del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XIX *bis*. Aprobar el manual de remuneraciones, jubilaciones, derechos y obligaciones aplicable al personal de confianza a propuesta del comité de recursos humanos y desarrollo institucional [...]

¿Cuáles son los trabajadores de confianza, cuyos derechos se mermam? Transcribimos al efecto el segundo párrafo del artículo 3º de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII *Bis* del Apartado A del artículo 123 de la Constitución:

Artículo 3º. Los trabajadores serán de confianza o de base.

Son trabajadores de confianza los directores generales y los subdirectores generales; los directores y subdirectores adjuntos; los directores y subdirectores de División o de Área; los gerentes, subgerentes y jefes de División o de Área; los subgerentes generales; los gerentes; las secretarías de los gerentes y de sus superiores; los contadores generales; los contralores generales; los cajeros y subcajeros generales; los representantes legales y apoderados generales; así como aquellos que conforme al catálogo general de puestos de las instituciones administran, controlen, registren o custodien información confidencial básica de carácter general de las operaciones, o bien desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, investigación científica, asesoría o consultoría, cuando éstas tengan carácter general. En el Banco de México, además de los anteriores, son trabajadores de confianza los que señale su Ley Orgánica.

No confundir **trabajadores de confianza** con **funcionarios**: estos últimos son quienes reciben sueldos disparados al infinito, abiertamente o *por debajo del agua*.

Al hacerse extensivas a los trabajadores de base bancarios las disposiciones de la fracción XVIII, se violenta la fracción XII *bis* del apartado B del artículo 123 constitucional, la cual señala expresamente que los trabajadores de base se regulan por este apartado B, y luego por la ley federal burocrática. Pero ahora, se sobrepone a esta normativa tutelar, la normativa que aprobará el Consejo Directivo, conforme a este inusitado servicio profesional bancario que, igual que con los maestros, rompe toda bilateralidad. Además, la incorporación a este servicio profesional bancario será obligatoria para todos los trabajadores, sin respetar su derecho a decidir. Transcribo la fracción XIII *bis* antes aludida: “XIII *bis*. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado”.

Evidentemente, los bancos de desarrollo son entidades de la administración pública federal, como lo señala expresamente la propia Ley de Instituciones de Crédito.

Igualmente, se viola la normativa de los trabajadores de confianza, ya que sus condiciones salariales y de seguridad social se deben regular por el apartado B del artículo 123 constitucional y la ley federal burocrática, incluso el respeto a su empleo, con los límites legales que le impone la naturaleza de su trabajo, conforme a los criterios de las autoridades de amparo. Por ello es indebido regularlas mediante una normativa interna que decida el Consejo Directivo del banco de desarrollo relativo. El **artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIV establece**: “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

Pero **esto es nada si tomamos en cuenta la esencia de esta contrarreforma**: separar de raíz a los trabajadores de confianza y a los trabajadores de base. De manera que se excluye a los trabajadores de confianza de las Condiciones Generales de Trabajo que apliquen en el banco de desarrollo respectivo. Es decir, a través de años de lucha, los trabajadores de confianza fueron favorecidos con los derechos y prestaciones contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo aplicables en estos bancos, con las limitaciones en materia de estabilidad en el trabajo y participación en los derechos colectivos de los trabajadores de base. Pues bien, ahora, de un plumazo se les priva de este beneficio, y ya no podrán hacerse extensivas a ellos estas condiciones. La salida de los trabajadores de confianza se confirma expresamente mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 3º de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII *Bis* del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 3º...

...

Las remuneraciones, jubilaciones, pensiones, derechos, obligaciones y cualquier prestación aplicable al personal de confianza de las instituciones de banca de desarrollo, serán establecidas en los tabuladores y manuales de remuneraciones, jubilaciones, derechos y obligaciones que

se establezcan en los términos del artículo 43 *bis* de la Ley de Instituciones de Crédito, por lo que a dichos trabajadores no les resultarán aplicables las condiciones generales de trabajo de la respectiva institución.

Para tratar de detener protestas, se establece un transitorio donde se afirma que se respetarán los derechos adquiridos a la fecha por los trabajadores de confianza en el marco de estas Condiciones Generales de Trabajo. Pero esto representa dos problemas: primero, no se les respeta el derecho central de seguir siendo beneficiados por estas condiciones; segundo, los nuevos trabajadores, los trabajadores jóvenes, ya no alcanzarán estos beneficios.

Esto se agrava si tomamos en cuenta que los bancos de desarrollo, como cualquier otro patrón, son especialistas en torcer o simular las relaciones de trabajo, para que los trabajadores que debieran ser de base sean conceptuados como de confianza. Por ello, un número creciente de personas serán calificadas como de confianza, dejándolas en la orfandad de las relaciones de trabajo de confianza.

Este despojo masivo, inaudito e inconstitucional de los derechos de los trabajadores de confianza violenta los artículos 9º y 184 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, que definen claramente que la calidad de trabajador de confianza deriva de la naturaleza objetiva de las funciones desempeñadas y no de la designación de su puesto (a ellos les son aplicables los derechos individuales laborales previstos para todos los trabajadores, con las modalidades que la propia ley prevé) y que las condiciones colectivas de trabajo son aplicables en principio a los trabajadores de confianza.

Con este despojo a los trabajadores de confianza, también se busca obstaculizar aún más su sindicalización y debilitar a los sindicatos de los trabajadores de base que guardaban una relación fraterna y cercana con los trabajadores de confianza. Ahora, conforme a la fracción XIX *bis* del artículo 42 de la Ley de Instituciones de Crédito, los trabajadores de confianza quedan sometidos a un manual de derechos y obligaciones.

Pero tampoco los trabajadores de base se salvan, pues si bien quedan dentro de las Condiciones Generales de Trabajo, para cuya celebración y revisión se escucha (no se negocia, solo se escucha) a sus sindicatos, estas condiciones las acaba imponiendo la Junta Directiva

del banco de desarrollo, conforme al sistema profesional bancario, que los despoja de múltiples derechos adquiridos, al estilo de los profesores, y luego, no quieren que protesten los trabajadores!

En cuanto a los trabajadores de base, no se establece un transitorio referente al respeto de sus derechos adquiridos.

Como carnada hacia la opinión pública, más que hacia los trabajadores que saben lo que pierden, se establece que habrá estímulos salariales (en la práctica, la corrupción es la que suele determinar su otorgamiento), exactamente igual como se prevé para los profesores. Veamos la parte conducente:

Artículo 43 bis. Las remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones de los trabajadores de las instituciones de banca de desarrollo tendrán como objetivo reconocer el esfuerzo laboral y la contribución de los trabajadores al logro de los objetivos de la institución, conforme se determine en los tabuladores correspondientes, así como en las condiciones generales de trabajo aplicables al personal de base y en el manual de remuneraciones, jubilaciones, derechos y obligaciones aplicable al personal de confianza.

Igualmente, se violenta el artículo 1º constitucional y el derecho internacional en materia de derechos humanos, que señalan que los derechos humanos laborales deben ser progresivos.

Para operar esta aberrante normativa antilaboral, se creará en cada banco de desarrollo, un Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional, donde obviamente no tienen participación alguna los trabajadores.

En el resto de la normativa reguladora de cada uno de los bancos de desarrollo, solo se reproducen estas disposiciones injustas e inconstitucionales: leyes orgánicas de Nacional Financiera, del Banco de Comercio Exterior, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, de Sociedad Hipotecaria Federal y de la Financiera Rural.

Ya en la LX Legislatura, se intentó quitarles sus prestaciones a los trabajadores de confianza, suprimiendo en el Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos destinados a este objeto. El conflicto

político-social que surgió ante la oposición de estos trabajadores fue mayúsculo, lo que permitió detener este injusto atentado.

B) Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, de la Ley del Banco de México, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, de la Ley de Inversión Extranjera y del Código Federal de Procedimientos Penales

De este proyecto, solo comentaremos los cambios relativos a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Estas reformas no atienden el reclamo de suprimir a las afores y sus abusos, nada más se ocupan de aspectos secundarios, y solo para favorecer al capital extranjero, en particular –y aún más peligroso– al capital de los gobiernos extranjeros en las afores, así como de suavizar las sanciones. Esto contradice la complaciente exposición de motivos, en la que mentirosamente se sostiene:

Finalmente, las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que se proponen, atienden al compromiso del Estado con los trabajadores del país como premisa fundamental, por lo que la presente iniciativa busca fortalecer la actividad supervisora y el marco normativo que regula la imposición de sanciones administrativas a los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Lo anterior, a efecto de que el Estado salvaguarde los intereses de los trabajadores y que éstos obtengan una pensión que satisfaga sus necesidades de manutención y supervivencia.

Los abultados capitales de las afores ya no solo en manos del capital extranjero, sino de los gobiernos extranjeros. Los límites propuestos serían de poca utilidad ante la *servicialidad* de la Consar respecto a las afores y al capital extranjero. Esto es inadmisibile:

Artículo 21. La participación, directa o indirecta, de las instituciones financieras del exterior en el capital social de las administradoras, será

de conformidad con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales aplicables y en las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proveer a la observancia de los mismos.

Los gobiernos extranjeros no podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de las administradoras, salvo en los casos siguientes:

I. Cuando lo hagan, con motivo de medidas prudenciales de carácter temporal tales como apoyos o rescates financieros.

Las administradoras que se ubiquen en lo dispuesto en esta fracción, deberán entregar a la Comisión, la información y documentación que acredite satisfacer lo antes señalado, dentro de los quince días hábiles siguientes a que se encuentren en dicho supuesto. La Comisión tendrá un plazo de noventa días hábiles, contado a partir de que reciba la información y documentación correspondiente, para resolver, previo acuerdo de su Junta de Gobierno, si la participación de que se trata, se ubica en el supuesto de excepción previsto en esta fracción.

II. Cuando pretendan hacerlo por conducto de personas morales oficiales, tales como fondos, entidades gubernamentales de fomento, entre otros, previa autorización discrecional de la Comisión, con acuerdo de su Junta de Gobierno, siempre que a su juicio dichas personas acrediten que:

a) No ejercen funciones de autoridad; y

b) Sus órganos de decisión operan de manera independiente al gobierno extranjero de que se trate.

III. Cuando la participación correspondiente sea indirecta y no implique que se tenga el control de la administradora. Lo anterior, sin perjuicio de los avisos o solicitudes de autorización que se deban realizar conforme a lo establecido en esta ley.

Para efectos de lo dispuesto en esta fracción, por control se entenderá a la capacidad de imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas de la administradora; el mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social de la administradora, dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la administradora, ya sea a través de la propiedad de valores o de cualquier otro acto jurídico.

Por lo que hace a las sanciones, los montos son mínimos partiendo de la capacidad económica de las afores, por lo que no son base de ejemplaridad. Además, aunque aparentemente se incrementan, en realidad se disminuyen, desde el momento en que se pone como límite de las mismas el 5 por ciento del capital contable, frente al 5 por ciento del capital pagado y reservas, conforme lo prevé la legislación vigente.

C) Proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado

En materia de subrogación de créditos, cuando el acreedor subrogante sea el Infonavit, el Fovissste o el Issfam, debe cuidarse que no se afecten los intereses ni de las instituciones de seguridad social ni de los trabajadores.

D) Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores

Respecto a la Ley del Instituto del Fonacot, en la exposición de motivos se expresa que: “Por último, se propone reformar la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores a efecto de ampliar el plazo de los créditos que otorgue el Instituto, lo cual beneficiará a los trabajadores”.

No hay reforma alguna para ampliar el plazo de los créditos del Infonacot, lo cual debería hacerse, para que haya congruencia entre el texto legal y la exposición de motivos en cuanto al beneficio para los trabajadores que se refiere.

La única reforma es relativa a:

Artículo 9 ...

I a VIII ...

Las garantías que otorgue el Instituto conforme a las fracciones I y II y los financiamientos que contrate en términos de la fracción III

de este artículo, deberán hacerse con cargo a los recursos del Fondo y, en ningún caso, los montos de dichas operaciones en su conjunto podrán ser superiores al importe de los recursos del Fondo. Asimismo, las operaciones a que se refiere este párrafo quedarán sujetas a la consideración y, en su caso, autorización previa por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En suma, se busca limitar la operación crediticia del Infonacot a sus recursos: que se rasque con sus propias uñas. No podrá recibir recursos del Estado para ampliar la oferta a favor de los trabajadores, por lo que seguirá la política usurera y de presión a los trabajadores. De una institución laboral con fines de justicia social, el Infonacot se transforma ya no solo en parte del sistema financiero, sino en un apéndice de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al estilo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

En cuanto a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

- ▲ Dada la relevancia de este organismo, su presidente debería ser designado por el Senado de una terna que presente el Ejecutivo federal, y no simplemente por el secretario de Hacienda.
- ▲ No debe permitirse que el Pensionisste y el Infonacot queden bajo la competencia de la Condusef, lo cual posibilitaría que se les siguiera desnaturalizando como organismos sociales y convertirlos en financieros, siendo que en la actualidad cuentan con sus propios medios para impugnar sus resoluciones. Ello también alentaría que, en el futuro próximo, la seguridad social desaparezca como tal y se convierta en un apéndice de la SHCP y de los poderes fácticos, incluidos los de carácter internacional.
- ▲ Por lo menos, es preciso que en la Junta de Gobierno haya representantes del ISSSTE y del Infonacot.
- ▲ Las Unidades Especializadas para Consultas y Reclamaciones no deben ser meramente instancias de atención por vía electrónica ya que ello deja en total indefensión a los usuarios; deben existir físicamente y brindar atención personal.

-
- ▲ Se debe establecer la obligación de la Condusef de dar un informe semestral a la Cámara de Diputados sobre su actividad.
 - ▲ En cuanto a las cláusulas abusivas que puede regular la Condusef, claro que debe opinar sobre intereses y comisiones, como la Consar respecto a las afores, en los términos del artículo 6º de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.
 - ▲ Aumentar el término para presentar reclamaciones ante la Condusef.
 - ▲ Obligación de difundir existencia, atribuciones y localización de las oficinas de la Condusef.
 - ▲ La conciliación debería aplicarse en todos los casos, sin las limitaciones de la fracción I del artículo 68 de esta ley.
 - ▲ Sobre el pasivo contingente o reserva técnica de la institución para responder a las reclamaciones de los usuarios: ampliar el término para su cancelación (más de seis meses), y notificar su constitución al usuario.
 - ▲ Artículo 68 *bis*: que no se requiera solicitud del usuario para la expedición del dictamen, sino que sea de oficio.
 - ▲ Artículo 69: que antes de acordar la falta de interés, se le aperciba personalmente al usuario.

Sobre la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros: “En caso de que un crédito al consumo se pague mediante la contratación de uno nuevo con otra entidad, los clientes podrán convenir con esta última que realice los trámites necesarios para dar por terminado dicho crédito ante la entidad original”.

Comentario: Su validez estaría sujeta a que las condiciones de contratación de la nueva entidad sean más favorables.

Las solicitudes, autorizaciones, instrucciones y comunicaciones a que se refiere este artículo podrán llevarse a cabo por escrito con firma autógrafa o a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que previamente convengan las partes, siempre y cuando pueda comprobarse fehacientemente el acto jurídico de que se trate.

Comentario: Debe agregarse: previa identificación. Para montos altos, debería solicitarse su ratificación ante la Condusef.

- ▲ En los contratos que celebran los usuarios, debiera señalarse la existencia, atribuciones y domicilio de la Condusef.

Estos comentarios son aplicables a las reformas de este módulo, a la Ley de Instituciones de Crédito (artículo 48 *bis* 5).

Ley para Regular

las Agrupaciones Financieras: Sanciones y penas

Victoria Livia Unzueta Reyes
Asesora del Grupo
Parlamentario del PRD

Banca múltiple y faci-
litación de crédito

Consideraciones generales

1. La Ley en examen tiene por objeto:

...regular las bases de organización de las sociedades controladoras y el funcionamiento de los grupos financieros, así como establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, buscando la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con las entidades financieras integrantes de dichos grupos financieros.

2. Los grupos financieros están compuestos por una sociedad controladora y por algunas entidades financieras que sean consideradas integrantes del grupo financiero, como:

...almacenes generales de depósito, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, sociedades operadoras de fondos de inversión, distribuidoras de acciones de fondos de inversión, administradoras de fondos para el retiro, sociedades financieras de objeto múltiple y sociedades financieras populares.

Observaciones particulares

A. El artículo 42 señala que la Comisión Supervisora -que pueden serlo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro- con acuerdo de su Junta de Gobierno podrá determinar la remoción o suspensión de los miembros del consejo de administración, directores generales, directores, gerentes y funcionarios que

puedan obligar con su firma a la sociedad controladora, así como suspender de tres meses hasta cinco años a las personas antes mencionadas cuando considere que no cuentan con los requisitos señalados para el desempeño de sus funciones o incurran de manera grave o reiterada en infracciones a esta ley, pudiendo además inhabilitarlas para desempeñar empleo, cargo o comisión dentro del sistema financiero mexicano, por hasta cinco años. Estas resoluciones se tomarán considerando la gravedad de la infracción y la conveniencia de evitar tales prácticas; el nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y demás condiciones del infractor; las condiciones exteriores y medidas para ejecutar la infracción; si hay o no reincidencia, y en su caso, el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados de la infracción, pudiendo ser recurridas ante la Secretaría en los quince días siguientes a su notificación. **Sin embargo, no existe sanción alguna, en este tenor, para quienes son responsables de la emisión del nombramiento, los integrantes del consejo de administración.**

B. El artículo 95 señala que:

Las sociedades controladoras estarán obligadas a poner a disposición del público en general la información corporativa, financiera, administrativa, operacional, económica y jurídica que determine la Comisión Supervisora, mediante reglas de carácter general que emita para tales efectos. Para dictar dichas reglas, la citada comisión deberá tomar en consideración la relevancia de esa información para transparentar al público, la solvencia, liquidez y seguridad operativa de las sociedades y entidades pertenecientes al grupo financiero.

Se sugiere agregar: **tomando en cuenta la legislación en materia de transparencia y privilegiando el principio de máxima publicidad.**

C. Procedimiento administrativo:

El artículo 142 establece que la facultad de la Comisión Supervisora para imponer las sanciones de carácter administrativo previstas en esta ley caduca en un plazo de cinco años, contado a partir del día hábil siguiente al que se realizó la conducta. Dados los complejos procesos que atañen al sistema financiero, se sugiere su ampliación a ocho años.

La Comisión Supervisora otorga audiencia al presunto infractor, quien cuenta con 10 días hábiles para contestar, ofrecer pruebas y formular alegatos (art. 143-I)

Si el presunto responsable no hace uso del derecho de audiencia, se acreditan las infracciones y se procede a la sanción administrativa (art. 143-II)

Para la imposición de sanciones, se toman en cuenta las siguientes agravantes: *a)* Afectación a terceros o al sistema financiero; *b)* Reincidencia, causas, y acciones correctivas, en su caso; *c)* Cuantía de la operación; y *d)* Intención de realizar la conducta (art. 143-III)

Es atenuante la acreditación de resarcimiento del daño (art. 148)

La Junta de Gobierno de la Comisión Supervisora impone la sanción o bien delega esa facultad (por su naturaleza o monto de la multa) al presidente o demás servidores públicos de la Comisión Supervisora (art. 144). Estas deberán hacerse del conocimiento del público a través de su portal de internet, no pudiendo considerarse como información reservada o confidencial (art. 150)

Los afectados por estas resoluciones podrán interponer recurso de revisión ante la Junta de Gobierno de la Comisión Supervisora o ante su presidente, según corresponda, la cual tiene que resolverse antes de noventa días hábiles (art. 154)

■ Multas administrativas (art. 155):

I. 200 a 10,000 dsmv (\$12,952 a \$647,600):

- a) A las sociedades controladoras que no proporcionen la información o documentación en los plazos establecidos.
- b) A los auditores externos independientes y demás profesionistas o expertos que proporcionen dictámenes u opiniones a las sociedades controladoras o a las autoridades en contravención a las disposiciones legales.
- c) A las sociedades controladoras que no emitan los estados financieros aprobados por la asamblea general de accionistas junto con el dictamen de un auditor externo.
- d) A las sociedades controladoras, subcontroladoras y prestadoras de servicio e inmobiliarias que omitan someter a la aprobación de la Secretaría su escritura constitutiva o cualquier modificación a esta.
- e) A las sociedades controladoras que omitan informar a la Secretaría y a las comisiones supervisoras respecto a la transmisión de acciones.
- f) A los integrantes de los comités que ejerzan funciones en materia de auditoría o prácticas societarias que se abstengan de emitir opinión al consejo de administración.

II. 3,000 a 20,000 dsmv (\$194,280 a \$1'295,200):

- a) A los miembros del consejo de administración de sociedades controladoras que: 1) omitan presentar a la asamblea de accionistas los informes que se determinan en el artículo 39 de esta ley; 2) se abstengan de determinar las acciones para subsanar irregularidades que sean de su conocimiento e implementar las medidas correctivas correspondientes; 3) actúen con falta de diligencia al no revelar al consejo de administración la información que conozcan y sea necesaria para la toma de decisiones.
- b) A los presidentes de los comités que ejerzan funciones en materia de prácticas societarias o de auditoría que omitan elaborar el informe anual sobre actividades y presentarlo al consejo de administración.

-
- c) A los miembros del comité que ejerzan funciones en materia de auditoría, y a los directores generales que omitan cumplir con las obligaciones señaladas en el artículo 57, fracción II.
 - d) **A las sociedades controladoras que omitan mantener en depósito las acciones de la sociedad en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas por la Ley del Mercado de Valores.**
 - e) A los miembros y secretario del consejo de administración que omitan excusarse de participar en la deliberación o votación de cualquier asunto que les implique un conflicto de interés.

III. 10,000 a 100,000 dsmv (\$647,600 a \$6'476,000)

- a) A los miembros del consejo de administración que aprueben sin contar con el aval del comité respectivo alguno de los asuntos relativos a políticas y lineamientos de los bienes, actos que pretenda celebrar la sociedad o que tengan un importe superior a 5% de los activos consolidados del grupo financiero cuando se trate de la adquisición de bienes y otorgamiento de garantías, según el importe trimestral anterior.
- b) A los miembros del consejo de administración y directivos relevantes que actúen con deslealtad o que obren ilícitamente en contra de la sociedad.
- c) A los miembros del comité con funciones de auditoría que omitan elaborar opinión sobre el informe del director general para someterla al consejo de administración.
- d) A las sociedades controladoras que prevean en sus estatutos sociales, cláusulas con medidas para prevenir la adquisición de acciones que otorguen el control de la sociedad.
- e) A los accionistas que se encuentren presentes o deliberen en una operación en la que tengan interés contrario al de la sociedad.
- f) **A las sociedades controladoras que obstaculicen el ejercicio de las facultades de la Secretaría o la Comisión Supervisora.**

-
- g) A las personas que adquieran acciones en contra de lo establecido en los artículos 24, 26 y 27 de esta ley.

IV. 20,000 a 130,000 dsmv (\$1'295,200 a \$8'418,800):

- a) A las sociedades controladoras que den noticias o información sobre cualquier tipo de actos realizados por las entidades financieras del grupo a personas diferentes de los miembros de su consejo de administración.
- b) **A las sociedades controladoras que no den cumplimiento a las acciones preventivas y correctivas ordenadas por la Comisión Supervisora.**
- c) A las sociedades controladoras que realicen inversiones en entidades financieras no integrantes del grupo financiero sin contar con las autorizaciones correspondientes.

V. 50,000 a 150,000 dsmv (\$3'238,000 a \$9'714,000)

- a) A las sociedades controladoras que proporcionen, en forma dolosa, información falsa, imprecisa o incompleta a las autoridades financieras que tenga como consecuencia que no se refleje la verdadera situación del grupo financiero, siempre que se compruebe que el director general o algún miembro del consejo tuvo conocimiento de tal acto.
- b) A las sociedades controladoras que no cumplan con cualquiera de las medidas correctivas dispuestas por la Comisión Supervisora.

VI. 200 a 100,000 dsmv (\$12,952 a \$6'476,000) a los infractores de cualquier otra disposición de esta ley.

A propuesta del presidente de la Comisión Supervisora, las multas administrativas podrán ser condonadas parcial o totalmente por la Junta de Gobierno de la misma. **No se establece en qué condiciones puede efectuarse tal condonación.**

Como puede observarse, la iniciativa propone multas pero no hace distinción entre aquellas que están destinadas a las personas físicas y aquellas que están destinadas a las personas morales. Esto implica que los montos que resultan son muy altos

para las primeras y muy bajos para las segundas. Deben separarse e incrementarse los montos para las personas morales, de modo tal que constituyan un verdadero factor disuasor.

■ Delitos:

En el artículo 157 se establece que serán sancionados con **prisión de dos a diez años**, los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados o auditores externos, que:

I. Omitan registrar en la contabilidad los actos efectuados o alteren los registros contables para ocultar su verdadera naturaleza.

II. Generen, difundan, publiquen o proporcionen información al público de la sociedad controladora a sabiendas de que es falsa o induce a error.

III. Oculten, omitan u ocasionen que se oculte u omita revelar información que deba ser divulgada al público o los accionistas.

IV. Ordenen o acepten la inscripción de datos falsos en la contabilidad.

V. Destruyan o modifiquen, total o parcialmente, los sistemas o registros contables, con anterioridad al vencimiento de los plazos legales de conservación.

VI. Destruyan o lo ordenen, información, documentos o archivos, para impedir u obstruir los actos de supervisión.

VII. Destruyan o lo ordenen, información, documentos o archivos, para manipular u ocultar datos o información a quienes tengan interés jurídico en conocerlos.

VIII. Presenten a la Comisión Supervisora documentos o información falsa o alterada.

IX. Alteren las condiciones de los contratos, hagan u ordenen hacer el registro de actos o gastos inexistentes, exageren los reales o realicen cualquier acto u operación ilícita o prohibida por la ley, generando un quebranto en el patrimonio de la sociedad controladora, en beneficio económico propio.

En el artículo 158 se determina una sanción de **prisión de dos a siete años** para aquel que habiendo sido removido, suspendido o inhabilitado por resolución firme de la Comisión Supervisora, continúe desempeñando sus funciones.

En el artículo 159 se establece sanción de **uno a dos años de prisión** a los miembros del consejo de administración que se ostenten frente al público como grupos financieros sin contar con la autorización correspondiente.

En el artículo 160 se dispone sanción de **tres a doce años de prisión** a los miembros del consejo de administración y demás directivos que hagan que se registren actos o gastos inexistentes o que se exageren los reales o que dolosamente realicen cualquier acto u operación ilícita generando un quebranto o perjuicio en el patrimonio de la sociedad controladora o de las entidades financieras en las que ejerzan el control, en beneficio económico propio.

Artículo 161. Los delitos previstos en esta ley únicamente se perseguirán a petición de la Secretaría, previa opinión de la Comisión Supervisora, salvo tratándose del delito previsto en el artículo anterior del presente ordenamiento legal, el cual únicamente podrá perseguirse por querrela de las víctimas u ofendidos que sean titulares de al menos treinta y tres por ciento del capital social de la sociedad controladora del grupo financiero o de las entidades financieras en las que ejerza el control, o bien, a petición de la Secretaría, previa opinión de la Comisión Supervisora, siempre que así lo soliciten las víctimas u ofendidos que sean titulares de al menos el diez por ciento del capital social de la sociedad de que se trate.

Dicha comisión podrá abstenerse de emitir la opinión a que se refiere este artículo, cuando se trate de delitos en que los daños y perjuicios causados no excedan de **25,000 días de salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, siempre y cuando se haya reparado el daño y resarcido el perjuicio a la víctima u ofendido, sin que hubiese mediado acto de autoridad alguna**; que se trate de hechos en los que participen personas que no hayan estado relacionadas anteriormente con hechos ilícitos que afecten al sistema financiero; que no se trate de delito grave en términos del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, y que a juicio de la referida comisión los probables responsables hubiesen colaborado eficazmente, proporcionando información veraz para la investigación respectiva.

Artículo 162. Los delitos previstos en esta ley **solo admitirán comisión dolosa**. La acción penal en los casos previstos en esta ley perseguibles por petición de la Secretaría, por el grupo financiero ofendido, o por quien tenga interés jurídico, **prescribirá en tres años** contados a partir del día en que dicha secretaría o grupo financiero o quien tenga interés jurídico tengan conocimiento del delito y del probable responsable y, **si no tiene ese conocimiento, en cinco años** que se computarán conforme a las reglas establecidas en el artículo 102 del Código Penal Federal. Una vez cubierto el requisito de procedibilidad, la prescripción seguirá corriendo según las reglas del Código Penal Federal.

En este punto debemos señalar que existe un amplio margen de discrecionalidad en el diseño de las limitantes respecto de la persecución de los delitos.

10 de junio de 2013

Nuevos

mandatos ambientales para la Banca de Desarrollo*

Octavio Klimek Alcaraz
Asesor del Grupo
Parlamentario del PRD

Banca de desarrollo y
sociedades de crédito

Planteamiento del problema

Hoy en día, el sistema global del planeta está enfermo, buena parte de los ecosistemas naturales están en crisis, muchos de ellos se han colapsado. Los distintos escenarios de diversos modelos coinciden en que las amenazas a la vida humana seguirán creciendo en los próximos años.

En particular, el cambio climático es identificado por los científicos relacionados con temas ambientales como el principal problema ambiental del siglo XXI. Es un hecho que la dependencia de la humanidad respecto a los combustibles fósiles o hidrocarburos ha generado un serio problema de emisiones de gases de efecto invernadero, que está perturbando el clima de la tierra. Esto ineludiblemente debe cambiar hacia una economía de bajas emisiones de carbono.

Por ello, es necesario emprender estrategias y líneas de acción que promuevan el desarrollo sustentable como la vía para integrar una sociedad más justa y en relación armónica con la naturaleza. Los límites de crecimiento se han de establecer de acuerdo con los potenciales ecológicos de producción de una región, a su vocación ecológica y a las mejoras y recuperación que se hagan en sus ecosistemas, manteniendo o incrementando las reservas de recursos naturales renovables, promoviendo la sustitución de recursos naturales no renovables por renovables, y estableciendo también el derecho fundamental para los seres humanos de mejorar su calidad de vida.

Se trata de lograr un modelo de desarrollo sustentable, que permita a la humanidad vivir sin rebasar la capacidad de carga del planeta y reducir la pobreza de buena parte de la población. Esta capacidad de carga abarca tanto la disponibilidad de recursos naturales, como los límites de absorción de los desechos y la contaminación.

En consecuencia, se debe asumir como prioridad para los objetivos de igualdad, justicia, equidad y bienestar social y económico, la

necesidad de promover un desarrollo sustentable, que aproveche en forma racional y sostenible los recursos naturales y preserve el medio ambiente, tomando en cuenta no solo el interés de la actual generación, sino el de las futuras generaciones.

Para implementar lo anterior, deben abordarse en forma equilibrada las tres dimensiones identificadas del desarrollo sustentable: económica, social y ambiental.

Ante el evidente desequilibrio de la dimensión ambiental para lograr el desarrollo sustentable debe entonces considerarse de manera real y consistente la integración de dicha dimensión en las políticas públicas nacionales con repercusiones en el ambiente.

Es decir, debe imprimirse al desarrollo nacional el carácter sustentable y considerar las políticas ambientales como un componente fundamental de las estrategias del desarrollo nacional.

Argumentos que sustentan esta propuesta

De manera particular, el sector financiero tiene que desempeñar un papel más activo para lograr el desarrollo sustentable, considerando los aspectos ambientales en sus operaciones y actividades. Esto es una oportunidad para movilizar inversiones que contribuyan a la sustentabilidad ambiental del desarrollo y emprender proyectos con impactos ambientales y sociales positivos, que mejoren la calidad de vida de las personas y preserven el ambiente.

Desde hace varios años, esto ha sido claramente señalado por el propio sector financiero. Por ejemplo, en 1992, un grupo de bancos se articularon con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), para redactar y lanzar la “Declaración de instituciones financieras acerca del medio ambiente y el desarrollo sostenible”, que es una expresión de compromiso voluntario con la sociedad para la integración de las cuestiones ambientales y sociales en las actividades financieras.¹

Posteriormente, el 4 de junio de 2003, diez bancos líderes de siete países anunciaron la adopción de los Principios de Ecuador”, una

¹ Disponible en <<http://www.unepfi.org/statements/fi/spanish/>>.

serie de directrices que se adoptan de manera voluntaria en función de las políticas de la Corporación Financiera Internacional (organismo que pertenece al Banco Mundial), para determinar, evaluar y gestionar los riesgos sociales y ambientales en el financiamiento de proyectos de gran envergadura. A la fecha, 79 instituciones financieras de diversos países han adoptado dichos principios.²

Conforme a su Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental,³ el IFC trata de invertir en proyectos sostenibles que identifiquen y aborden los riesgos económicos, sociales y ambientales con vistas a mejorar de forma permanente su desempeño sostenible acorde a sus recursos y congruente con sus estrategias, además de ello se apoya en un conjunto integral de normas de desempeño ambiental y social. En especial, cuando las inversiones propuestas representan niveles de riesgo ambiental o social⁴ considerados moderados a altos o pueden generar impactos ambientales o sociales adversos,⁵ se obliga a dar cumplimiento a los requisitos de estas normas de desempeño.⁶

De la misma forma, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene su política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas, cuya última versión fue aprobada por su Directorio Ejecutivo en 2006. La experiencia del BID data de 1979, cuando fue la primera institución financiera multilateral en adoptar una política de medio ambiente. El objetivo de esta política es impulsar en América Latina y el Caribe, un

² Disponible en <<http://www.equator-principles.com/>>.

³ IFC (2012) Política de la Corporación Financiera Internacional sobre Sostenibilidad Ambiental y Social, 1 de enero de 2012. Disponible en <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d6f1e00049a79ce5b9c2fba8c6a8312a/SP_Spanish_2012.pdf?MOD=AJPERES>.

⁴ El riesgo ambiental y social es una combinación de la probabilidad de que ocurran ciertos sucesos peligrosos y la severidad de los impactos que estos ocasionarían. *Ibidem*, p. 1.

⁵ Los impactos ambientales y sociales son cualquier cambio posible o real del i) ambiente físico, natural o cultural, y ii) los impactos sobre la comunidad circundante y los trabajadores, derivados de la actividad empresarial que se vaya a apoyar. *Idem*.

⁶ IFC (2012), Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social, 1 de enero de 2012. Disponible en <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES>.

crecimiento económico sostenible y para cumplir objetivos de reducción de pobreza consistentes con la sostenibilidad ambiental de largo plazo. Esta Política agrupa un conjunto de directrices que orientan la labor del BID de manera que la sostenibilidad ambiental se integra transversalmente a los objetivos de desarrollo económico y social de la región.⁷

Es conveniente también señalar el caso de Brasil, que en 1995, bajo el liderazgo del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES), el mayor agente de financiamiento para el desarrollo del país, de manera conjunta con otros bancos públicos brasileños y con el Ministerio de Medio Ambiente, se formalizó un Protocolo Verde. El objetivo de este protocolo fue definir políticas y prácticas bancarias en términos de responsabilidad socioambiental y en armonía con el desarrollo sustentable. Posteriormente, en 2008, nuevamente el BNDES y otros bancos públicos brasileños, junto con el Ministerio de Medio Ambiente, suscribieron el Protocolo de Intenciones por la Responsabilidad Socio-Ambiental, que es una revisión actualizada del Protocolo Verde.⁸ Los cinco principios fundamentales y vigentes del Protocolo Verde son:

I. Financiar el desarrollo con sustentabilidad, por medio de líneas de crédito y programas que promuevan la calidad de vida de la población, el uso sostenible de los recursos naturales y la protección ambiental.

II. Considerar los impactos y costes socio-ambientales en la gestión de activos (propios y de terceros) y en los análisis de riesgo de clientes y de proyectos de inversión, teniendo por base la Política Nacional de Medio Ambiente.

III. Promover el consumo sostenible de recursos naturales, y de materiales de ellos derivados, en los procesos internos.

IV. Informar, sensibilizar y dedicar continuamente las partes interesadas en las políticas y prácticas de sustentabilidad de la institución.

⁷ BID (2006), *Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas*, Washington. Disponible en <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/07136.pdf>>.

⁸ Disponible en <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Hotsites/Informe_Anuar_2011/Capitulos/actuacion_institucional/el_bndes_y_el_protocolo_verde.html>.

V. Promover la armonización de procedimientos, cooperación e integración de esfuerzos entre las organizaciones signatarias en la implementación de esos principios.

Como se observa, el propósito general de todos estos acuerdos, políticas y protocolos es tratar de integrar el criterio de sostenibilidad ambiental en las instituciones financieras tanto públicas, como privadas. El Banco Mundial ha definido el concepto de sostenibilidad ambiental de la siguiente forma:

Garantía de que la productividad global del capital físico y humano acumulado gracias a las iniciativas de desarrollo compensará con creces la pérdida o degradación directa o indirecta del medio ambiente. El séptimo de los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas hace referencia específica a esta cuestión, como medio de integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas de un país e invertir la pérdida de los recursos ambientales.⁹

Esta definición contribuye a que las instituciones financieras comprometidas con el ambiente busquen evaluar no solo los riesgos económicos, sino también los riesgos ambientales y sociales de los proyectos a financiar.

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE),¹⁰ que es el organismo internacional que representa a la banca de desarrollo de América Latina y el Caribe, ha asumido un compromiso claro con la sustentabilidad ambiental y el combate a los efectos adversos del cambio climático. Dicho compromiso se expresa en la constitución de un Comité Técnico de Financiamiento Medioambiental,

que tiene por objetivos estimular el análisis de asuntos relacionados con el financiamiento de la sustentabilidad ambiental de los países en la

⁹ Banco Mundial (2008), *Sostenibilidad ambiental. Evaluación del apoyo ofrecido por el grupo del Banco Mundial -Resumen de la evaluación-*, Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTENVIRONMENT/Resources/EvalSumm_esp.pdf>.

región, con énfasis en el combate al cambio climático, con el propósito de fortalecer la acción de las instituciones financieras en apoyo a las políticas ambientales.¹¹

El Comité se instaló en Honduras durante el seminario “Financiamiento para el combate al cambio climático en América Latina: el rol de los bancos de desarrollo”, realizado el 25 y 26 de marzo. La primera sesión tuvo lugar en Fortaleza (Brasil) el 14 de mayo de 2010, durante la 40ª reunión ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. La Asociación a través del citado comité ha realizado en los últimos años diversos seminarios para difundir y fortalecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los bancos de desarrollo sobre políticas, programas e instrumentos para el financiamiento y promoción de inversiones de proyectos que internalicen la sostenibilidad ambiental, así como ha publicado documentos y artículos sobre el tema.

En dicho sentido, las instituciones de la banca de desarrollo del país tienen un mandato orientado a promover el desarrollo. Por ser públicas, pueden amortiguar las fallas de mercado que disminuyen el acceso al financiamiento de inversión; poseen la habilidad para identificar riesgos, para atraer y coordinar a diferentes actores y apalancar recursos de diferentes fuentes de financiamiento, logrando el acceso al financiamiento de fondos de mediano y largo plazo a tasas de interés más atractivas; acceso a fondeo público y multilateral y a fondos de asistencia técnica asociados al financiamiento; vínculos y coordinación con instituciones nacionales e internacionales y con el sector público y privado; facilidad para actuar como incubadoras de proyectos; conocimiento del contexto local, riesgos y oportunidades. Todas estas son características que las hacen instituciones idóneas para liderar en el financiamiento de proyectos de inversión que internalicen la sostenibilidad ambiental para transitar hacia el desarrollo sustentable.

Por todo ello, más allá de cumplir con las normas ambientales en sus procesos de crédito para los proyectos que financian, las instituciones de la banca de desarrollo del país deben orientarse a la generación

¹⁰ Disponible en <<http://www.alide.org.pe/index.asp>>.

¹¹ Disponible en <http://www.alide.org.pe/download/Financ_Ambiental/2010_Informe_Comite_Medioambiental.pdf>.

de productos financieros ambientales o “verdes”, considerando la adecuada gestión de los riesgos ambientales y sociales en sus operaciones. Es necesario impulsar en ellas, el desarrollo de ingeniería financiera verde para el financiamiento de inversiones que promuevan la sostenibilidad ambiental. Además, están inmejorablemente posicionadas respecto a otras instituciones financieras para tener un importante rol en promover el cambio hacia una economía de bajas emisiones de carbono que combata los efectos adversos del cambio climático. Incluso deben demostrar su ecoeficiencia interna de las instituciones para disminuir su propia huella de carbono. Además, deben utilizar indicadores de reporte que midan el impacto social y ambiental de sus operaciones y actividades, ya que lo que no se mide, no se puede evaluar.

En síntesis, se requiere una plena identificación con el proceso ambiental por parte de las instituciones de la banca de desarrollo del país, quienes deben liderar la creación de una cultura ambiental en el sector de los servicios financieros, actuando en forma proactiva y asesorando a los gobiernos en sus tres órdenes en el impulso al financiamiento ambiental y climático.

El propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del Poder Ejecutivo Federal¹² señala en la 4ª Meta Nacional “México Próspero”, no solo la importancia de la banca de desarrollo como palanca de crecimiento en el país, sino que afirma que se trata de “impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo. Por ello, se necesita hacer del cuidado del medio ambiente una fuente de beneficios palpables” (pp. 84-85). Sobre la banca de desarrollo señala de manera expresa en su Estrategia 4.2.4., que es parte del Objetivo 4.2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento, lo siguiente:

Ampliar el acceso al crédito y a otros servicios financieros, a través de la banca de desarrollo, a actores económicos en sectores estratégicos prioritarios con dificultades para disponer de los mismos, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como

¹² Disponible en <<http://pnd.gob.mx/>>.

la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, además de la innovación y la creación de patentes, completando mercados y fomentando la participación del sector privado sin desplazarlo (p. 132).

Además, su Objetivo 4.4 Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo, señala en tres de sus estrategias y en varias de sus correspondientes Líneas de acción de manera textual lo siguiente:

Estrategia 4.4.1. Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.

Línea de acción

- Promover esquemas de financiamiento e inversiones de diversas fuentes que multipliquen los recursos para la protección ambiental y de recursos naturales.

Estrategia 4.4.3. Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

Líneas de acción

- Acelerar el tránsito hacia un desarrollo bajo en carbono en los sectores productivos primarios, industriales y de la construcción, así como en los servicios urbanos, turísticos y de transporte.
- Promover el uso de sistemas y tecnologías avanzados, de alta eficiencia energética y de baja o nula generación de contaminantes o compuestos de efecto invernadero.

Estrategia 4.4.4. Proteger el patrimonio natural.

Línea de acción

- Promover la generación de recursos y beneficios a través de la conservación, restauración y aprovechamiento del patrimonio natural, con instrumentos económicos, financieros y de política pública innovadores (pp. 134-135).

Es decir, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2015 a través de sus objetivos, estrategias y líneas de acción orienta en el sentido de que, es

necesario mandar a la banca de desarrollo para que asuma un compromiso con el medio ambiente con el propósito de transitar hacia el desarrollo sustentable.

En apoyo a lo anterior, debe señalarse que el pasado 3 de junio fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se expide la Estrategia Nacional de Cambio Climático.¹³ La Estrategia fue elaborada conforme a los términos previstos en la Ley General de Cambio Climático. De acuerdo con dicha ley, en su artículo 60, la estrategia “constituye el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazos para enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva sustentable y de bajas emisiones de carbono”.

La Estrategia fue elaborada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con la participación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y la opinión del Consejo de Cambio Climático, y posteriormente fue aprobada por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en sesión celebrada el 29 de mayo de este año, para ser finalmente publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

La estrategia define seis pilares de política nacional de cambio climático. En el pilar número 2, Desarrollar políticas fiscales e instrumentos económicos y financieros con enfoque climático, se señala de manera textual lo siguiente:

Las acciones para combatir el cambio climático requieren del respaldo de recursos económicos accesibles, oportunos, constantes y suficientes para su efectivo cumplimiento. A la vez se requiere mandar señales económicas que reflejen el costo del daño ambiental de las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero. México puede hacer un mayor uso de instrumentos económicos. El desarrollo de políticas fiscales e instrumentos económicos con enfoque climático impulsará la promoción de un desarrollo económico bajo en emisiones y elevará la competitividad (p. 27).

Al respecto, la línea de acción P2.14 de este pilar número 2 propone lo siguiente: “P2.14 Garantizar la incorporación de criterios de cambio

¹³ Disponible en <http://www.encc.gob.mx/>

climático en los lineamientos de la banca de desarrollo para favorecer proyectos que involucren energías renovables y limpias y promuevan la transición a tecnologías menos intensivas en carbono (*ibid.*)”.

En el caso de México es preciso promover políticas públicas que incluyan el financiamiento para el desarrollo sustentable. En especial, es necesario mandar a las instituciones de la banca de desarrollo del país para que favorezcan el financiamiento de proyectos de inversión que internalicen la sostenibilidad ambiental para transitar hacia el desarrollo sustentable.

En el contexto actual de discusión de la reforma financiera en el Congreso de la Unión, es necesario lograr las reformas legales para que las instituciones de banca de desarrollo del país sean mandatadas para promover la sostenibilidad ambiental en sus operaciones y actividades, internalizando esta en sus programas operativos y financieros, así como incentivar la responsabilidad ambiental corporativa en ellas mismas. También se deben considerar los riesgos y oportunidades ambientales y sociales en sus operaciones y actividades, en especial cuando estas puedan tener importantes efectos sociales o ambientales negativos diversos, irreversibles o sin precedentes; además de que promuevan a través de sus operaciones y actividades el desarrollo de una economía de bajas emisiones en carbono, así como la implementación de proyectos y acciones para enfrentar el cambio climático, atendiendo y observando los principios de la política nacional de cambio climático señalados en la Ley General de Cambio Climático.

Por lo antes expuesto, se propone que dentro del proceso de dictamen referente a la iniciativa del Ejecutivo Federal con relación a la banca de desarrollo,¹⁴ se considere la siguiente propuesta de adición de una nueva sección referente a la Sostenibilidad Ambiental en la Ley de Instituciones de Crédito.

Se adiciona una sección tercera “De la Sostenibilidad Ambiental” que comprende los artículos 44 *bis* 5, 44 *bis* 6 y 44 *bis* 7 de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue.

Sección tercera. De la sostenibilidad ambiental

Artículo 44 *bis* 5. Las instituciones de banca de desarrollo deberán promover la sostenibilidad ambiental en sus operaciones

y actividades, internalizando esta en sus programas operativos y financieros, así como incentivar la responsabilidad ambiental corporativa en ellas mismas.

Las instituciones de banca de desarrollo considerarán los riesgos y oportunidades ambientales y sociales en sus operaciones y actividades, en especial cuando estas puedan tener importantes efectos sociales o ambientales negativos diversos, irreversibles o sin precedentes.

Artículo 44 bis 6. Las instituciones de banca de desarrollo deberán promover a través de sus operaciones y actividades el desarrollo de una economía de bajas emisiones en carbono, así como la implementación de proyectos y acciones para enfrentar el cambio climático, atendiendo y observando los principios de la política nacional de cambio climático señalados en la Ley General de Cambio Climático.

Artículo 44 bis 7. Las instituciones de banca de desarrollo deberán utilizar indicadores de reporte que midan el impacto social y ambiental de sus operaciones y actividades.

¹⁴ Fecha: 15 de mayo de 2013. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, 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 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. (Banca de desarrollo). Presentada por el Ejecutivo federal. Turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia. *Gaceta Parlamentaria*, número 3772-D, viernes 17 de mayo de 2013.

Observaciones a la reforma financiera desde la perspectiva rural

Luis Cruz Nieva
Investigador
del CEDRSSA

Banca de desarrollo y
sociedades de crédito

Introducción

En el marco de los acuerdos de intención que han asumido las fuerzas políticas más representativas que integran el Honorable Congreso de la Unión, plasmados en los compromisos que constituyen el documento Pacto por México, el paquete de iniciativas de reforma financiera que turna el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, pretende materializar los compromisos 62 y 63, relativos a *transformar la banca y el crédito en palanca de desarrollo de los hogares y empresas*.

El propósito que se pretende alcanzar con la reforma es de suyo complejo y desde luego que debe examinarse en su integralidad. No obstante, para contribuir en esa dirección, en el presente documento se expone una revisión desde la perspectiva del medio rural en el contexto del desempeño que hoy en día muestra la banca y la derrama crediticia, a fin de valorar los aspectos positivos de la iniciativa, tanto como los vacíos que contiene.

A modo de contextualización, se presenta una breve exposición sobre las características y el desempeño de los recursos crediticios en el medio rural y se delimita la problemática. Enseguida, por la naturaleza del problema, los comentarios a la reforma en cuestión se concentran en el proyecto de decreto 4 en lo relativo al objeto de la banca de desarrollo; se concluye con precisiones conceptuales sobre la banca social y la forma como debiera ser atendida en la iniciativa de decreto; y se puntualizan aspectos que debieran considerarse en el proceso de análisis y discusión de la reforma financiera.

El crédito en el medio rural

Al amparo de las reformas estructurales realizadas en nuestro país en los años noventa, se establecieron un conjunto de arreglos normativos e

institucionales para favorecer el flujo libre de capitales y dejar la operación de los servicios financieros a las instituciones de carácter privado.

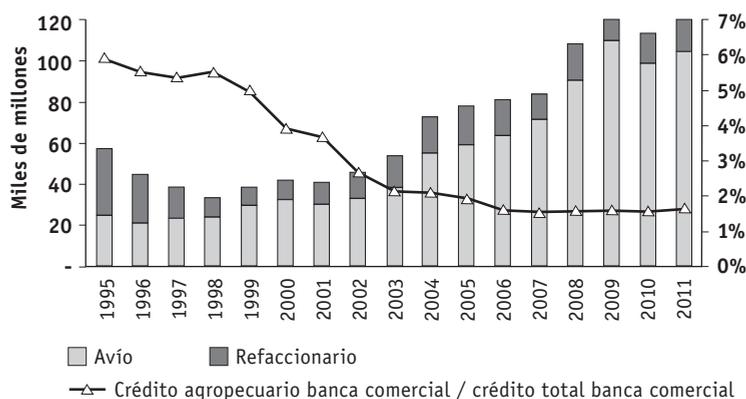
Para el medio rural, el nuevo enfoque privilegia el desarrollo de una banca pública de segundo piso que opera como mayorista de crédito y se articula con la banca comercial de primer piso (intermediarios financieros bancarios y no bancarios). Esta última es la que atiende directamente a los solicitantes de crédito, es decir, a los productores. Los componentes de subsidio se concentran ahora para reducir los costos de transacción y así lograr, según establecen los documentos de política, que la banca privada atienda numerosas solicitudes de crédito de pequeña escala, así como para fomentar a la constitución y/o fortalecimiento de intermediarios financieros rurales. Con la reforma al artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito del 24 de junio de 2002, se puso el acento en la rentabilidad de las instituciones de fomento como criterio fundamental en las operaciones de crédito, así como en el desarrollo y fortalecimiento de la intermediación financiera rural en general. Con este enfoque, la meta fue promover la formación o expansión de instituciones financieras en las zonas rurales que tuviesen como principios rectores los criterios de sostenibilidad, eficiencia y productividad bajo los cuales se mejoraría el acceso a los servicios bancarios para los segmentos de productores tradicionalmente desatendidos.

Para efectos del análisis que nos ocupa, se debe observar que en el marco de la reforma estructural la banca comercial sostuvo, en aquel entonces, que no tenía incentivos para incrementar su participación en la oferta de servicios financieros al sector porque la presencia en primer piso de las instituciones de fomento resultaba en una competencia desleal al ofertar recursos a tasas más bajas y en mejores condiciones que las que podrían ofrecer las instituciones crediticias de la banca comercial.

Con este argumento se justificó el retiro de las instituciones de fomento en la operación de primer piso para trasladarse al segundo y dejar a la banca comercial y a los intermediarios financieros no bancarios la atención directa de los productores rurales que requerían de crédito; situación que se consolidó con la liquidación de los 13 bancos que conformaban el sistema Banrural y la posterior creación de la Financiera Rural, a finales de 2002.

Al realizar el balance de los resultados frente al propósito señalado, se observa la participación de la banca comercial no ha tenido el comportamiento que se había esperado. Por el contrario, como se aprecia en la gráfica 1, desde 1995 se experimenta un descenso sostenido del crédito agropecuario de la banca comercial y a la fecha no da muestras de recuperación, lo cual es sumamente contradictorio pues, como se ha señalado, a partir de 2003 es la única que opera de manera directa en el medio rural.

Gráfica 1. Financiamiento de la banca de desarrollo al medio rural y crédito agropecuario de la banca comercial / Crédito total de la banca comercial, miles de millones de pesos (2010 = 100)



Fuente: Luis Cruz Nieva, *Alcances de los programas de crédito*, CEDRSSA, 2012.

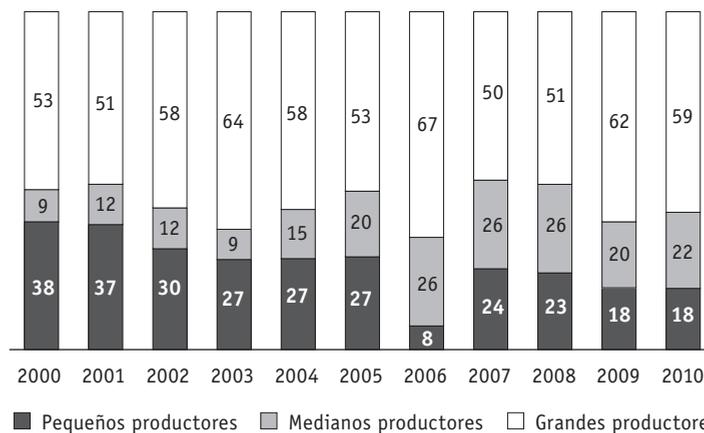
Tan solo de 2000 a 2008, este desempeño contrasta con el de la banca de desarrollo, debido a que la comercial (o banca múltiple) tiene un comportamiento decreciente con una tasa media de crecimiento anual de -8.2 por ciento en términos reales.

La situación que hoy debe considerarse como de suma importancia en los trabajos de análisis de la reforma financiera, es que a pesar de las disposiciones normativas y de política cuya finalidad es generar un entorno libre de competencia -como el que pudieran constituir las instituciones de la banca de desarrollo- en el medio rural y con ello favorecer la expansión de las instituciones de la banca comercial, el resultado es que en la actualidad **el principal oferente de crédito**

en el medio rural son las instituciones de la banca de desarrollo: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y Financiera Rural participan con 73 por ciento del total de la derrama crediticia en el sector.

Asimismo, el efecto más notorio de la reingeniería de las instituciones de fomento ha sido una tendencia marcada a abandonar a los productores de baja escala y a privilegiar la atención en aquellos que cuenten con proyectos que ya son rentables. En la gráfica 2 se aprecia lo anterior: obsérvese la tendencia sostenida de concentración de recursos crediticios entre los medianos y grandes productores al punto que, en el año 2010, esta llega a ser de 81 por ciento, mientras que el resto se canaliza a los pequeños.

Gráfica 2. Crédito de las instituciones de fomento en el medio rural por tipo de productor, 2000-2010, porcentaje



Fuente: Luis Cruz Nieva, *Alcances de los programas de crédito*, CEDRSSA, 2012.

No obstante, es importante señalar que por pequeños productores, aquí no se refiere a las unidades de producción campesina familiar; en realidad son unidades económicas agropecuarias cuya producción se destina al mercado pero que tienen una escala de negocio pequeña. Los productores campesinos no acceden a los recursos crediticios que se muestran en estas estadísticas; de hecho, no acceden al crédito.

De esta manera se constata que los programas de descuento y garantías de las instituciones de fomento que tienen como finalidad,

entre otras, fomentar la participación de la banca comercial en la oferta de crédito al sector, no cumplieron con el objetivo de política de propiciar una mayor derrama crediticia de la banca comercial. Y es aquí donde se encuentra un aspecto distintivo del financiamiento al sector, cuya manifestación se observa en que prácticamente el único esfuerzo por apoyar las oportunidades productivas, lo realiza la banca de desarrollo. La banca comercial, por su parte, solo participa en el negocio de la intermediación. Para ejemplificarlo veamos el caso de FIRA. Por normatividad, FIRA maneja la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) a 28 días para todos sus fondeos. No obstante, la tasa de interés se ajusta al nivel del productor y tipo de crédito, y se puede pactar tanto créditos a tasa fija como variable. El comité de crédito de FIRA es quien determina en última instancia la tasa de interés que se asigna a cada solicitud de crédito. Para efectos prácticos, podríamos decir que las tasas de interés de los créditos de FIRA varían en un rango de 0 a 6 por ciento anual, siendo el más bajo para los créditos destinados a productores de bajos ingresos (PBI, cuyos ingresos netos anuales son de hasta 64 mil pesos).

Ahora bien, dichos márgenes en la tasa de interés no son los que se trasladan al productor solicitante de crédito porque, como se ha dicho, FIRA opera en segundo piso de tal forma que sus recursos para atender la demanda de crédito en el sector son canalizados a través de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios. En los hechos son estos intermediarios los que determinan libremente la tasa de interés que efectivamente aplican a los créditos otorgados a los productores. No existe ningún tipo de restricción a los intermediarios financieros para limitarles el monto de la tasa de interés ni el cobro de comisiones a los productores en los créditos que les otorgan con los recursos de FIRA.

En la práctica se ha observado que los intermediarios otorgan créditos con recursos de FIRA a los productores a una tasa de interés de entre 14 y 25 por ciento. Así, los efectos positivos de los recursos públicos se ven diluidos en los elevados márgenes de intermediación, en donde los productores, especialmente los de menor escala, eventualmente acceden a un crédito caro y en la mayoría de las veces desfasados de los ciclos productivos.

Otro ejemplo es el de Financiera Rural. En la auditoría financiera y de cumplimiento del ejercicio 2011 practicada a los programas de

Otorgamiento de Créditos por Conducto de Empresas de Intermediación Financiera, la entidad fiscalizadora de la Federación observó en la revisión de expedientes de una muestra representativa que el margen de intermediación financiera de los créditos otorgados a los productores por las empresas de intermediación financiera puede llegar a una tasa de 43.3 por ciento por arriba de la tasa con que Financiera Rural contrata con las empresas de intermediación.

Un factor que explica esta situación, de los varios que deberán considerarse, se encuentra en la normatividad (artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito) que hace que las instituciones de fomento orienten su acción con el propósito de mantener sus niveles de operación con criterios de rentabilidad económica de manera exclusiva, lo que las ha llevado a privilegiar la colocación de recursos en empresas rentables (o que están en proceso de serlo). Ello explica la concentración de recursos en los productores de ingresos medios y altos (gráfica 2).

Es claro que este perfil de “cliente” podría conseguir financiamiento en la banca comercial, pero no lo hace por las ventajas que obtiene del financiamiento público; lo que a su vez repercute en que la primera no arriesgue en la colocación de crédito con recursos propios, sino que se mantenga en el negocio de la intermediación al fondearse en las instituciones de fomento.

Es importante advertir que este resultado no puede ser tomado como argumento para descalificar a las instituciones financieras del sector, porque a la luz de su desempeño de gestión son instituciones sanas, fuertes y consolidadas: en sentido estricto cumplen con el mandato que tienen en los lineamientos de política. Pero **es precisamente el fiel cumplimiento de este mandato de política lo que las ha llevado a buscar un perfil de “cliente” que les ayude a mejorar su posición financiera, anteponiendo los criterios de sostenibilidad, eficiencia y competitividad a los objetivos de desarrollo.** Así es como vemos ahora a Financiera Rural y a FIRA librar una competencia entre ellas por las mejores empresas del sector, lo cual genera un contrasentido, pues en lugar de competir por los “clientes”, debieran complementarse para ganar en cobertura, sobre todo en beneficio de las pequeñas unidades de producción, que son las que están desprovistas de servicios financieros.

Reforma financiera: banca de desarrollo (Compromiso 62, Pacto por México)

Como se ha visto, la principal fuente de crédito en el medio rural la constituyen las instituciones de fomento de la banca de desarrollo. El mandato que las rige les impone colocar en primer orden su posición financiera; los objetivos de desarrollo se relegan a un plano de menor consideración.

Cambiar esta situación a efectos de invertir las prioridades, como lo han señalado tanto el presidente Peña Nieto, como el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, implica modificar la disposición relativa al objeto de la banca de desarrollo.

Ahora bien, en términos generales, la iniciativa que propone reformar ordenamientos relacionados con el objeto y las funciones de la banca de desarrollo y que deriva en reformas específicas al marco normativo de las instituciones que la integran para hacerla viable, **constituye sin duda un avance en cuanto a las dificultades de operación** a las que se han enfrentado en las últimas dos décadas tales organismos. Sin embargo, no integra una reforma que reoriente a fondo el objeto y las funciones de la banca de desarrollo con los que ha operado en los últimos años.

Se diría que, en esencia, los cambios son en el nivel de la operación, **pero no en el ámbito de los objetivos estratégicos**. Por ello, si bien con la reforma se obtendrían cambios positivos en el ámbito de la gobernabilidad, del fondeo y del mejoramiento del servicio fortaleciendo sus recursos humanos, no se lograría a mediano y largo plazos la ampliación y profundización de los mercados financieros, del nivel que se requiere en el ámbito productivo del medio rural, porque se mantiene el criterio de rentabilidad por encima de los objetivos de desarrollo. Enseguida se fundamenta esta aseveración.

Reforma del objeto de la banca de desarrollo

Luis Videgaray, en diversas oportunidades en que ha expuesto el paquete de reformas en cuestión, ha sostenido que en la actualidad la banca de desarrollo tiene un comportamiento conservador.

El presidente Peña Nieto, por su parte, en la exposición de motivos del decreto 4 señala que:

Actualmente el mandato de la banca de desarrollo establece que en el desenvolvimiento de sus funciones se debe preservar y mantener su capital, lo que ha dado lugar a que se inhiba el otorgamiento del crédito al confundir una restricción que se debe imponer al cumplimiento de su mandato para buscar una gestión prudente de los recursos públicos encomendados [...]

En lo anterior se puede observar que el Ejecutivo federal está plenamente consciente de que para modificar a fondo el desempeño de las instituciones de fomento, debe cambiar el mandato que las rige.

Esta disposición está contenida en el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, que a la letra dice:

Artículo 30 ...

...

...

Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas. **En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos.**

El texto que se subraya al final del párrafo es lo que determina que en la actualidad las instituciones que integran la banca de desarrollo privilegien la **viabilidad financiera** por encima de los **objetivos de desarrollo**, que es su razón de ser; es decir: los principios que guían la integración de la estructura institucional y su desempeño se basan en la búsqueda de políticas de cobranza y de evaluación del riesgo con criterios de mercado, procurando mantener entidades públicas de fomento sostenibles, eficientes y competitivas. Pero es precisamente el fiel cumplimiento de este mandato de política lo que las ha llevado a buscar un perfil de “cliente” que les ayude a mejorar su

posición financiera, anteponiendo los criterios de sostenibilidad, eficiencia y competitividad a los objetivos de desarrollo. Esto explica la concentración de recursos en los productores de ingresos medios y altos, por lo que la pequeña producción carece de acceso a los diversos instrumentos crediticios públicos.

No obstante las consideraciones expuestas por el Ejecutivo federal sobre la naturaleza y funciones que debe observar la banca de desarrollo, en la iniciativa presentada no tiene el alcance que debiese corresponder con dicha exposición como se puede comprobar en la transcripción de la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito que se presenta a continuación (se subraya la modificación propuesta por el Ejecutivo federal):

Artículo 30...

...

Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos **y la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas. Las instituciones de banca de desarrollo podrán realizar funciones de banca social, conforme a lo que se determine en sus respectivas leyes orgánicas.**

Esta propuesta de reforma destaca, 1) que no sean excesivas las garantías que respalden los créditos que otorgue la banca de desarrollo, y 2) que la banca de desarrollo cumpla funciones de banca social, apegada a las disposiciones contenidas en las leyes orgánicas.

Respecto a la disposición relativa a las garantías, la propuesta de reforma resulta insustancial debido a que, como se puede constatar, **no establece parámetros cuantificables** que determinen el margen hasta el cual no sea “excesiva” la garantía solicitada por el intermediario financiero, por lo que deja un margen de discrecionalidad para interpretar dicha disposición.

En cuanto al segundo punto, la reforma carece de claridad conceptual sobre la naturaleza y función de la banca social: en ningún ordenamiento que regule al sistema financiero mexicano se define la función de la banca social; más aún, no se define qué es *banca social* ni cuál es su objeto.

De esta forma, el mandato que expresa que las instituciones de banca de desarrollo “podrán realizar funciones de banca social” resulta una **proposición indeterminada** porque no hay legislación en materia financiera a la que se pueda remitir para interpretar cuáles son las funciones de banca social que se pide cumplan las instituciones de banca de desarrollo.

Aún más, suponiendo sin conceder que el marco normativo tuviese definida la banca social, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia la banca de desarrollo puede “realizar funciones de banca social” como lo propone la reforma, porque sencillamente **no puede sustituir** la iniciativa de los grupos sociales; de hacerlo, estaría suplantando al sector social, lo cual es un contrasentido.

Lo que sí corresponde es establecer disposiciones que sustenten en el futuro medidas de fomento para el desarrollo sostenido y sustentable de los organismos sociales que integran la banca social, atendiendo a que estos por su naturaleza no tienen fines de lucro. En el apartado de banca social de este documento se comentan las disposiciones de la reforma que efectivamente se vinculan con ella y que –es importante decirlo–, haciendo a un lado la confusión señalada, sí contienen avances sensibles.

En suma, respecto al propósito anunciado por el presidente Peña Nieto en cuanto a que las iniciativas de reforma apuntan a clarificar el mandato de la banca de desarrollo, por lo que aquí se ha comentado no modifican en realidad el objeto de la misma. De esta manera, permanece intocado el criterio de que la viabilidad financiera está por encima de los objetivos de desarrollo.

Banca social

En el apartado anterior se ha señalado la falta de precisión conceptual relativa a la banca social, que deriva en una reforma al objeto de la banca de desarrollo carente de sustancia.

Sin embargo, se adelantó que al margen de tal deficiencia, la iniciativa de reforma financiera que nos ocupa sí contiene disposiciones referentes a la banca social que constituyen un adelanto significativo, pero antes se debe precisar el término de *banca social*.

¿A qué se refiere el término banca social?

En el marco normativo que rige al sistema financiero mexicano no existe una definición institucional sobre el concepto de *banca social*; no obstante, de manera usual se alude con este término al conjunto de iniciativas de intermediación financiera que brindan servicios de ahorro, crédito, seguros y pago de servicios, promovidas por **entidades sociales** basadas en prácticas **autogestionarias**, solidarias, democráticas y/o humanistas, que buscan el desarrollo de sus comunidades y de los individuos que las componen, por lo que **su objeto es no-lucrativo**.

De hecho, la existencia de una banca social se explica por las insuficiencias y ausencias de la banca comercial y la banca de desarrollo. La energía de las comunidades y grupos sociales se despliega a través de prácticas autogestionarias para autoproverseer de los servicios financieros que ni el mercado ni el Estado les proporcionan. Dicho de otra forma, si la banca social existe es porque la banca comercial y la banca de desarrollo no están cumpliendo con su papel de proveer servicios financieros para satisfacer las necesidades productivas y de consumo, por esa razón los grupos sociales se enfrentan a la necesidad de auto-proveérselos mediante prácticas autogestionarias.

Este tipo de organismos tienen un papel muy importante en los mercados financieros del medio rural por lo siguiente: la problemática general de escasez de recursos financieros para la inversión productiva se acentúa aún más en el campo debido a las características propias del sector, como son la falta de tecnología financiera adecuada, difícil acceso a los medios de comunicación, dispersión y aislamiento geográficos, altos costos de intermediación financiera y riesgos crediticios, de operación, de mercado y de liquidez. Forman también parte de esta problemática los altos costos de transacción, los altos niveles de riesgo asociados a la economía rural y la existencia de mercados de financiamiento rural altamente segmentados.

Dadas estas características, para la banca comercial que emplea tecnologías bancarias tradicionales, la actividad de intermediación en el medio rural les resulta poco atractiva porque los costos y los riesgos son demasiado elevados. Estas condiciones imponen la necesidad de generar un entorno de fomento que propicie la **innovación** a fin de subsanar las dificultades arriba descritas para extender los servicios financieros en el medio rural.

Es aquí donde radica el componente más importante del problema de las finanzas rurales: encontrar maneras de producir servicios financieros rurales a un costo razonable, lo que deriva en un desarrollo de la tecnología de intermediación, en donde los intermediarios financieros con finalidad social tienen un proceso histórico que abona en esta dirección. De hecho, estas iniciativas organizativas han estado presentes en el medio rural desde hace al menos cincuenta años y su expresión asociativa se ha ido adaptando según el contexto sociopolítico e institucional. De ahí que actualmente exista una amplia gama de figuras asociativas que brindan servicios financieros rurales no bancarios. De manera indicativa, no exhaustiva, tenemos las siguientes: sociedades civiles (SC), asociaciones civiles (AC) y cooperativas de ahorro y préstamo (CAP). También participan en alguna forma de intermediación financiera las figuras propias de la organización agraria como son las sociedades de solidaridad social (SSS), las federaciones de sociedades de solidaridad social (FSSS), las sociedades de producción rural (SPR), las uniones de sociedades de producción rural (USPR), las uniones de ejidos y comunidades (UEyC) y las asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC). Desde luego, también existen las cajas solidarias y las cajas populares: para las primeras, las figuras legales predominantes son la SC y la AC, y para las segundas, la figura legal es la CAP, principalmente.

Estas experiencias asociativas de intermediación financiera presentes en el medio rural, que buscan contribuir al desarrollo de su comunidad, basadas en sus redes de relaciones sociales de reciprocidad, así como en sus propias capacidades y recursos, en los últimos años han asumido la necesidad de ser financieramente viables a mediano plazo, por lo que a la par de su finalidad social buscan estrategias para lograr su perennidad.

A lo largo de la década pasada se lograron avances muy importantes para integrar un marco regulatorio apropiado a las características

y naturaleza de las organizaciones de finanzas populares. Así, actualmente se cuenta con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que regula a la sociedad financiera popular, a la sociedad financiera comunitaria y a sus respectivos organismos integradores, y con la Ley que Regula las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. De esta manera, ahora todas las iniciativas financieras populares deberán asumir la regulación de alguna de las dos leyes mencionadas, en función de sus propias necesidades y posibilidades de desarrollo.

A partir de estas consideraciones se comenta la propuesta de reforma financiera que nos ocupa.

Reforma a la Ley Orgánica de Bansefi

La reforma propuesta a la fracción IV del artículo 2 constituye un avance importante en la definición de los organismos que integran el sector social de las finanzas -que serían la población objetivo de la institución. La iniciativa de decreto señala:

Artículo 2 ...

...

IV. Sector: Al conformado por las personas físicas que, de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Directivo, tengan acceso limitado a los servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica, y a las personas morales a que se refieren la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

De aprobarse, quedarían reconocidas todas las entidades de ahorro y crédito popular presentes en el medio rural, como el segmento objetivo que atendería el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi).

No obstante, en la propuesta de reforma al artículo 3 también se incurre en el error conceptual referido en la propuesta al artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, al mandar a Bansefi que cumpla “funciones de banca social”. El texto de reforma a la Ley Orgánica de Bansefi señala (se subrayan las modificaciones al texto vigente):

Artículo 3. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, **deberá realizar funciones de banca social, para lo cual** tendrá por objeto promover el ahorro, el financiamiento, **la inclusión financiera, el fomento de la innovación, la perspectiva de género** y la inversión entre los integrantes del sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros **de primer y segundo piso** entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

Si se elimina del texto anterior la expresión “deberá realizar funciones de banca social” en la propuesta de reforma al artículo referido, expresaría con toda claridad el papel de fomento que se esperaría que cumpla en apoyo a las instituciones que integran el sector social de servicios financieros, es decir, de la “banca social”.

De esta forma, lo conducente es que el texto quede como sigue:

Artículo 3. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, ~~deberá realizar funciones de banca social, para lo cual~~ tendrá ~~tendrá~~ tiene por objeto promover el ahorro, el financiamiento, **la inclusión financiera, el fomento de la innovación, la perspectiva de género** y la inversión entre los integrantes del sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros **de primer y segundo piso** entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

Corresponsales bancarios

Esta disposición contenida en la iniciativa de decreto 2, propone incluir en la Ley de Ahorro y Crédito Popular y en la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, la posibilidad de que las sociedades financieras populares, las sociedades financieras comunitarias y las sociedades cooperativas de ahorro y

préstamo puedan contratar con terceros la prestación de servicios necesarios para su operación, así como celebrar comisiones para realizar tales operaciones en nombre y por cuenta de dichas sociedades.

De aprobarse las disposiciones propuestas, sería posible que las entidades que operan bajo las figuras mencionadas, funcionaran como corresponsales o agentes de terceros, pudiendo ser instituciones bancarias, sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. Esta previsión no solo generaría beneficios a la población, pues permite acercar más y mejores productos y servicios financieros a sus comunidades, fomentando el ahorro en tiempo y dinero, sino que también beneficiaría a los terceros que sean contratados por las sociedades financieras populares, las sociedades financieras comunitarias y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo para otorgar tales servicios, lo que causaría un impacto favorable en la estrategia que se lleva a cabo en materia de inclusión financiera, especialmente para la población que habita en las zonas más alejadas del país. Es decir, con ello se posibilitaría la ampliación de la red de puntos de servicio financiero de las entidades reguladas con el fin de mejorar el acceso de la población rural al sistema de pagos, así como a servicios de ahorro y crédito. Asimismo, la cercanía geográfica y cultural de los corresponsales reduce significativamente los costos de transacción de los clientes, así como el de evaluación y seguimiento del crédito.

Esta innovación bancaria se encuentra desarrollada en diversas experiencias en el ámbito internacional. Particularmente en América Latina se han establecido esquemas de corresponsales con buenos resultados en países como Brasil, Perú y Colombia. En Brasil, por ejemplo, después de cinco años de impulso, se logró extender la presencia de sucursales o agentes bancarios a todos sus municipios.

Almacenamiento de productos agropecuarios

La iniciativa de decreto 7 contiene disposiciones de reformas y adiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito que se vinculan con el medio rural.

Estas disposiciones proponen una mayor participación del sector rural en las operaciones de almacenamiento y financiamiento, con lo que incorpora un nuevo tipo de almacén general de depósito, dedicado al almacenamiento de productos agropecuarios y pesqueros.

De acuerdo con la iniciativa de reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, el nuevo tipo de almacén sería de nivel I (artículo 12 de la reforma) que clasifica a “los que se dediquen exclusivamente a la realización de operaciones de almacenamiento agropecuario y pesquero, incluyendo las demás actividades previstas en esta ley dirigidas a ese sector”.

Asimismo, crea el Sistema de Información de Almacenamiento de Productos Agropecuarios, a cargo de la Sagarpa, y un Registro Público, denominado Registro Único de Certificados, Almacenes y Mercancías (RUCAM) que estaría a cargo de la Secretaría de Economía.

Al respecto es importante destacar que la nueva entidad de almacenamiento y el sistema de información, se retoman prácticamente en su integralidad de las proposiciones legislativas sobre el mismo objeto, aprobadas en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados en el proyecto de Ley General de Almacenamiento y Ley de Almacenamiento Rural. Al final de la legislatura, ambas minutas fueron enviadas al Senado para su trámite correspondiente y a la fecha no han sido examinadas por la colegisladora. De aprobarse estas disposiciones, se contribuiría a resarcir los grandes vacíos en materia de almacenamiento, de información de inventarios, de emisión de títulos de crédito para productos del campo mexicano y de integración de la producción primaria con procesos de agregación de valor y comercialización, y finalmente se fortalecería a los productores del campo, en razón de su nivel productivo.

Aspectos por considerar en la discusión

En la medida en que la reforma financiera no atiende la necesidad de articular las instituciones, organismos y fondos de fomento para el desarrollo del sector rural –que en nuestros días constituye uno de los factores que explica la falta de amplitud y profundidad de los servicios financieros en el sector–, **su impacto será previsiblemente**

te nulo en cuanto al gran propósito de **transformar la banca y el crédito en palanca de desarrollo de los hogares y empresas**. La propuesta de reforma no modifica la situación de FIRA, que de hecho no es mencionada. Las disposiciones relativas a la Ley Orgánica de la Financiera Rural únicamente modifican (mejorándola) las condiciones de gobernabilidad y fondeo y la política para la administración de sus recursos humanos. Sin embargo, seguirá derramando recursos crediticios bajo los mismos criterios con los que hasta ahora lo ha hecho. O, si se permite, se podría decir que con la reforma financiera, la Financiera Rural será más eficiente y su personal estará cada vez mejor capacitado para ofrecer mayores recursos crediticios a las unidades de producción agropecuaria de mediana y gran escala.

Otro aspecto que deberá tenerse en consideración en el análisis y que no aborda la reforma, es el comportamiento de las instituciones de crédito de la banca múltiple en el medio rural, pues a pesar de ser los únicos agentes que operan en primer piso, no han incrementado su oferta crediticia; por el contrario, esta observa una tendencia decreciente en el otorgamiento de créditos para actividades productivas, siguiendo pautas internacionales de búsqueda de ganancias inmediatas sin riesgo. Como se ha mostrado, a la fecha únicamente se mantienen en el negocio de la intermediación de los fondos de FIRA y de la Financiera Rural. Para modificar esta situación, se tendrían que incorporar a la reforma disposiciones que pongan límites al margen de intermediación que las instituciones bancarias obtienen de la intermediación de recursos públicos; o, en su caso, obligar a las instituciones de crédito que otorguen financiamiento con fondos de las instituciones de la banca de desarrollo del sector rural, a colocar con recursos propios en créditos de avío y refaccionarios al menos el mismo monto que hayan descontado de las instituciones de desarrollo.

Por último, habría que aprovechar la posibilidad que ofrece el espacio de discusión de la reforma financiera que nos ocupa, a fin de establecer disposiciones claras y plazos determinados para que el Ejecutivo federal dé cumplimiento a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable respecto a la integración del Sistema Nacional de Financiamiento Rural.

Junio de 2013

Temas de la reforma financiera a debate
fue impreso en julio de 2013
en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.
Tiraje: 500 ejemplares.