



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
PLANTEL ARAGÓN

"LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO  
MEXICANO DE 1988 A 1994, COMO PARTE DE LA  
REFORMA DEL ESTADO."

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN ECONOMÍA**  
P R E S E N T A  
**CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ**

ASESOR DE TESIS: LIC. GUILLERMINA PLANCARTE GONZÁLEZ



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ENERO 1997



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# CAPITULO. I MEXICO EN LA CRISIS INTERNACIONAL

## 1.1 EL ESTADO INTERVENTOR EN MEXICO

Aún mucho antes de que surgiera el concepto del "Estado de Bienestar" a nivel mundial, el Estado mexicano ha desempeñado un papel muy importante, en la organización de la sociedad, como el agente regulador y promotor de la vida económica.

### 1.1.1 MEXICO EN EL SIGLO XIX

Durante el siglo XIX mexicano, se libra una lucha entre el proteccionismo, representado por el partido conservador y el librecambismo por los liberales; este último pretendía desmantelar los resabios de la sociedad tradicional heredada por la colonia, por considerar que frenaba el desarrollo económico, obstaculizando la iniciativa e inventiva individuales en favor de la centralización.

No obstante, que la independencia del país se alcanzó en 1821, fue hasta la segunda mitad del siglo XIX que se termina con la sociedad colonial: caracterizada por la organización corporativa de la sociedad, basada en los estamentos (clero, milicia y burocracia), por lo que respecta a su contraparte (burguesía y proletariado) tenían una posición sumamente débil.

La situación del Estado mexicano era paradójica, ya que por una parte, representaba los poderes estamentales, especialmente del clero; por otra parte era el único elemento modernizador hacia el capitalismo. Esto explica porque el Estado incrementa su actividad y ocupa espacios estratégicos en el ámbito social.<sup>1</sup>

Ante la invalidez del proyecto de nación de las clases estamentales por representar al pasado, y la debilidad de la naciente clase capitalista, el Estado ocupa la laguna de poder de clase, pero siempre en favor de la pequeña burguesía y sectores medios.

Las guerras de reforma de 1854-1867, lograron romper con la estructura colonial e iniciar con la transición hacia un capitalismo dependiente, con el surgimiento de una clase burguesa nacional, ubicada en el sector primario dentro del contexto de una economía mundial y en donde la división internacional del trabajo los había ubicado (burguesía agraria, minera, comercial y ferrocarrilera).<sup>2</sup>

Los liberales mexicanos, adaptaron su ideología a las circunstancias imperantes en el país; lucharon por la secularización de la sociedad y la igualdad ante la ley, por consiguiente, el Estado debe estar por encima de todo supuesto derecho personal (fueros), de todo juicio moral (iglesia), y de toda restricción política (absolutismo) y en general de todo aquello que impidiera el ejercicio de la libertad. Por su parte los conservadores pretendían seguir disfrutando de los privilegios heredados por el régimen colonial, bajo el lema "religión y fueros", eran apoyados por el alto clero, los ricos propietarios y altos jefes militares.<sup>3</sup>

La guerra de reforma puso fin a esta lucha por la hegemonía en favor de los liberales. La secularización de la sociedad culminó con la debilidad del Estado frente al poderío económico de la iglesia; por ello la reforma fue tanto política como económica, ya que el establecimiento de un Estado laico independiente y supremo, y una sociedad secular, solo son posibles, si se ocupan previamente los bienes del clero.

La desamortización de los bienes eclesiásticos, que realizó Juárez, tuvo como base tres criterios fundamentales: "uno el utilitarista y estrictamente económico, por el cual el capital amortizado debía ponerse en libre circulación para propiciar el progreso económico y una economía capitalista moderna; otro principio fue el político y legal, el privilegio corporativo y el poder de la iglesia debían eliminarse en favor de un régimen de derechos iguales y uniformidad administrativa dentro del Estado; por último un criterio fiscal, la ancestral crisis financiera de México sólo podrá resolverse utilizando los bienes desamortizados de la iglesia para sentar las bases del crédito público".<sup>4</sup>

Si bien las leyes de reforma y la constitución liberal de 1857, lograron destruir la base del poder económico de la iglesia, así como la secularización de la sociedad, fallaron en su objetivo de movilizar la riqueza territorial, ya que las propiedades liberadas se convirtieron en el núcleo de las grandes haciendas privadas, y a ellas se añadieron las tierras de cultivo de las comunidades indígenas, creándose las condiciones para un nuevo proceso de concentración de la propiedad. También fallaron en el establecimiento de un Estado de derecho que la constitución consagraba, ya que los regímenes posteriores practicaron un sistema de la dictadura presidencial, dado que el país vivía en condiciones de guerra civil.

### 1.1.2 EL ESTADO DURANTE EL PORFIRIATO

Con el Porfiriato, tal parecía que se revertía el papel del Estado, las libertades políticas y sociales, casi se extinguieron, "La Paz Porfiriana" fue impuesta, mediante la cual la oposición fue aplastada o decapitada, fue el marco de la centralización administrativa. Díaz formó un Estado Político, "un poder policiaco que se aplica dura y despiadadamente generando un proceso de progresiva disolución de los centros de poder con autonomía local en la sociedad e instrumentado con una intrincada red de lealtades y complicidades políticas en casi todo el país".<sup>5</sup>

No obstante la ausencia de libertades políticas, el régimen logra impulsar crecimiento económico, dados los escasos recursos de México, Díaz estaba convencido de que el capital extranjero era necesario para el desarrollo del país. Se impuso un liberalismo económico ortodoxo, que negaba la trayectoria histórica liberal, que tuvo como resultado la dominación económica y política de una reducida camarilla (los científicos). "Al violar los principios políticos del liberalismo, el Porfiriato se convierte en un modelo instrumentalista de la economía. La desigualdad social y la aniquilación de la democracia, de las libertades, son el costo social con que el Porfiriato asumió el desarrollo económico".<sup>6</sup>

El régimen Porfirista, se adaptó de forma singular a la concepción liberal, por lo que redefine el papel que debe jugar el Estado en la organización económica y política del país.

La política económica en una primera etapa buscaba protegerlos intereses de la propiedad privada de las clases privilegiadas, fortaleciendo así la gran propiedad del latifundio. Posteriormente, y tomando en cuenta la insuficiencia de recursos internos del país, dado que la hacienda Porfirista maniatada el espíritu de empresa y el dinamismo del hacendado, el régimen promovió la participación masiva de capitales extranjeros en los sectores estratégicos y mas dinámicos de la economía mexicana como: ferrocarriles, petróleo, electricidad, minería, etc.<sup>7</sup>

El régimen promueve una gran cruzada por la modernización nacional, enfocada principalmente a las actividades económicas en manos de los particulares, especialmente los extranjeros. La base material del desarrollo la sentó el gobierno, a través de la consolidación de la deuda externa, que condujo a finanzas públicas estables y la atracción de inversión externa.

En este contexto, el papel del Estado radica en garantizar la propiedad a través de un orden político-social, con elementos como: paz, orden, progreso, seguridad, propiedad y estabilidad; se busca justificar la acción del Estado como gestor de un proceso natural y evolutivo de la sociedad que conduce al progreso material, es decir conforme al espíritu del "laissez-faire"; en donde la acción positiva del Estado es mantener la estabilidad social y económica, como prerrequisitos para alcanzar una sociedad plenamente desarrollada. Es por ello, que dentro del pensamiento económico del Porfiriato destaca la ausencia de una política social explícita o deliberada, ya que el progreso social se logra como resultado automático del crecimiento económico.<sup>8</sup>

En su sentido práctico el desarrollo porfiriano se apoya en tres elementos: 1) El gobierno debe mantener las condiciones requeridas para la atracción de capital extranjero; 2) Un sector privado extranjero, capaz de promover el crecimiento económico a través de sus inversiones y 3) Un sector privado nacional, con apoyo socio-político del régimen.<sup>9</sup>

El resultado de la estrategia de desarrollo fue un crecimiento económico, con importantes desviaciones estructurales que lo colocaron en un callejón sin salida como son:

1. Una agricultura extensiva, cuya producción se canalizó al exterior, disminuyendo así la producción interna;
2. Por otra parte la falta de espíritu empresarial de la burguesía local, la ubicaba en una posición de desventaja en el mercado mundial, pese a las medidas proteccionistas y de fomento adoptadas por el gobierno, la industria nacional estaba muy lejos de ser competitiva;
3. por mas esfuerzos que realizara el gobierno por diversificar los mercados para las exportaciones mexicanas, el comercio exterior se concentro en el intercambio con los Estados Unidos. Esta dependencia externa determino la fragilidad de la estructura económica y las graves consecuencias de la crisis internacional de 1908 sobre México, y por el alto porcentaje de la producción para el mercado exterior y que la mayoría de los ingresos fiscales y de divisas derivaban del comercio exterior.

Finalmente los cuellos de botella opacaron el crecimiento económico, por el alto costo social con el que se obtuvo éste. La resultante obvia fue la disminución del ingreso de la mayoría de la población y el malestar de la sociedad. Este problema económico aflora políticamente cuando el deterioro de las condiciones en el mercado de trabajo sobrepasó los límites tolerables.

### 1.1.3 BASES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE BIENESTAR

La revolución de 1910, transforma radicalmente el concepto de propiedad, postula las libertades económicas y políticas; con la constitución de 1917 se establece la función rectora y de gestión económica del Estado, condiciones básicas para que asuma el control sobre el territorio nacional y oriente la actividad económica hacia objetivos sociales.

El sustento jurídico-político, se encuentra en el texto original del artículo 27, que otorga al Estado "el derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación". Se establece por tanto la idea de propiedad social.<sup>10</sup>

Las bases del Estado social mexicano se encuentran en la constitución de 1917, ya que introduce una serie de derechos sociales, como el trabajo, educación y bienestar, para combatir la desigualdad, la viciosa distribución de las tierras, la falta de un sistema completo de vías de comunicación, la falta de educación a las masas, la postración en la que se hallan los indígenas y la defectuosa organización de las instituciones políticas.<sup>11</sup>

La nueva organización jurídica, fue la base de una nueva organización social de la República, la norma jurídica ha sido el instrumento para modernizar y desarrollar al país; consagrando al mismo tiempo la satisfacción de las nuevas necesidades, producto del cambio social (educación, trabajo, salud, vivienda, etc)

La constitución de 1917 es el sustento de legitimidad del Estado mexicano por vía de la legalidad; por lo que toda acción o intervención estatal tiene una observancia en un sentido positivo.<sup>12</sup> Y que los gobiernos posrevolucionarios han aprovechado favorablemente dado lo flexible y laxo con que la ley puede modificarse, lo que ha dado paso a la introducción de innumerables reformas constitucionales bajo la justificación de enriquecer aun mas los "ideales revolucionarios".

La constitución de 1917 instaura un fuerte Estado intervencionista, que expandiera sus funciones para abarcar áreas que garantizaran la soberanía nacional sobre los recursos naturales, el acceso a las comunidades campesinas a la tierra y los derechos de los trabajadores.

Así se establece en el artículo tercero, que toca al Estado la responsabilidad de la educación; el artículo 27 que daba a la nación la inalienable propiedad de los recursos naturales, preveía la expropiación de la propiedad privada en interés público y especialmente la división de la propiedad agraria y su reparto entre los centros de población sin tierras; el artículo 28 prohibía la formación de monopolios y el artículo 123, se constituyó en una "carta de derechos

laborales", establecía la jornada laboral de ocho horas y un día de descanso, salario mínimo y el derecho de organización y de huelga.<sup>13</sup>

Durante los períodos de Venustiano Carranza, Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, se finaliza con el antiguo régimen y se sientan las bases del nuevo papel que tendrá el Estado; un reflejo importante de ello, es la disminución de la participación del gasto administrativo en el presupuesto federal y el aumento del gasto económico y social; se comienza a dar un impulso creciente a la reforma agraria y a la protección al trabajo, así como importantes obras de infraestructura como la irrigación, la construcción de caminos y el mejoramiento de los ferrocarriles entre otros.<sup>14</sup>

En el gobierno de Venustiano Carranza se promulga la constitución de 1917 que, de acuerdo con los ideólogos carrancistas como Luis Cabrera, instauraba un Estado Fuerte, capaz de impulsar las reformas sociales necesarias, pero que a la vez estuviera limitado por las leyes a fin de proteger las libertades individuales. Sin embargo esta situación, de un Estado fuerte necesitaba de un poder excesivamente unipersonal en la figura presidencial, constituyéndose así el régimen presidencialista, caracterizado por su excesiva centralización en la toma de decisiones.

El presidente Obregón otorgó protección al capital y a la iniciativa privada. En el campo se procede al reparto agrario en pequeña escala, se buscaba consolidar al pequeño propietario agricultor y terminar con los latifundios. También hubo enfrentamientos con el capital extranjero, sobre todo por la cuestión del petróleo, cuya reivindicación para sustentar el desarrollo nacional provocó numerosos problemas y presiones del extranjero.<sup>15</sup>

Plutarco Elías Calles continúa con la política de armonización entre el trabajo y el capital a través de la acción reguladora del Estado. Puso en práctica nuevas políticas monetarias, con la fundación en 1925 del Banco de México, que puso fin al caos monetario, lo que permite la estabilidad del sistema financiero. Además de ser un factor de saneamiento económico, sirvió de apoyo a las actividades financieras. En 1926 se funda el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para financiar al ejidatario y pequeño propietario. El énfasis que a través del presupuesto se dio a la agricultura e irrigación viene del período de Calles, para ello se crea la Comisión Nacional de Irrigación.<sup>16</sup>

Emilio Portes Gil, introduce ciertos elementos de contenido social en su política, para apoyar la lucha obrera y la reforma agraria, con el resultado del mayor reparto de tierras hasta entonces, que sin embargo no llegó a la expropiación a gran escala, sino que prefirió el reparto de los terrenos nacionales.

A Pascual Ortiz Rubio le toca enfrentar los problemas derivados de la crisis de 1929, por lo que se presentan recortes en el presupuesto federal, especialmente en el gasto corriente. En cambio aumento el porcentaje en el gasto de inversión y la construcción de infraestructura.

El presidente Abelardo L. Rodríguez, toma varias medidas para salir de la depresión económica, entre los que destacan: fijar un salario mínimo, expedir un código agrario y crear la Secretaría de Economía Nacional, encargada de la planeación estatal, la Comisión Federal de Electricidad y el Fondo de Cultura Económica.<sup>17</sup> Este presidente a diferencia de sus antecesores, pone el

énfasis en las políticas de beneficio social, más que en la creación de infraestructura, tendencia que continuara con el presidente Lázaro Cárdenas.

#### 1.1.4 EL CARDENISMO Y LA ACCION INTERVENTORA DEL ESTADO

Para 1934, muy pocos avances se habían logrado en la consolidación de un nuevo proyecto nacional: el capital extranjero seguía controlando los sectores básicos de la economía, el comercio mexicano estaba más estrechamente ligado al de los Estados Unidos.

A nivel internacional se viven los efectos de la crisis económica de 1929 y los países más desarrollados adoptaron una nueva política económica, basada en la teoría keynesiana sobre el empleo, interés y el dinero, que fundamentó la intervención del Estado en actividades de las que antes estaba relegado con la necesidad de reactivar el sistema productivo, moderar los intereses antagonicos de las clases y evitar la desigualdad excesiva.<sup>18</sup>

La llegada de Lázaro Cárdenas, coincide con estos procesos de reajuste del sistema capitalista, representado, tanto por el modelo soviético como por el New Deal de Roosevelt, como una tendencia generalizada hacia el estatismo. la acción política de Cárdenas se guió por las directrices planteadas en el Plan Sexenal de 1933, el proyecto establecía un Estado intervencionista activo que controlara y dirigiera la economía nacional. Propugnaba la integración económica a nivel nacional y reafirmaba el principio constitucional de la soberanía nacional sobre las riquezas del subsuelo, incluyendo los estímulos a los mineros mexicanos y el desarrollo de una industria petrolera nacional.<sup>19</sup>

La política de masas del cardenismo, jugó un papel muy importante en la recomposición de las relaciones de producción, como base del despegue económico de Cárdenas procuró encauzar en el marco de una sociedad igualitaria.

En efecto, las políticas de corporativización del régimen si bien mantenía separados al proletario y al campesino, para evitar que el proceso de reformas sociales, escapara del control del Estado, la política populista contenida en "la alianza progresista", aglutinaba alrededor del Estado a las grandes masas movilizadas (millones de campesinos sin tierra y clases trabajadoras en lucha por derechos laborales). Pero no sólo estos grupos, sino que el país entero había sido organizado desde el Estado, incluidos los empresarios obligados a pertenecer a las Cámaras correspondientes. Nunca en la historia de la nación el Estado había logrado tal grado de legitimidad y un dominio tan definitivo en la vida económica, política e ideológica.<sup>20</sup>

La idea de un Estado autónomo de la sociedad, se base en que el control, dirección y protección del desarrollo nacional, sólo es posible por el Estado. "Sólo el Estado tiene un interés general. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo".<sup>21</sup>

Esta visión, no implica, la supresión del sector privado, por el contrario se sientan las bases para lograr su progreso, siempre y cuando se sometan a la dirección y preeminencia del Estado en la actividad económica.

El período cardenista, conforma los rasgos característicos del Estado mexicano durante los próximos cuarenta años, como un Estado árbitro de las condiciones de organización y desarrollo del sistema económico nacional, con los siguientes elementos: nacionalismo económico, alianza entre el Estado y los sindicatos, y la rectoría económica del Estado dentro de un régimen de economía mixta.

En esta fase del desarrollo histórico, el Estado mexicano adquiere los rasgos de un "Estado bonapartista"-paternalista, puede actuar con relativa autonomía, dado el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas es muy bajo, pero que va a orientar su actividad al fortalecimiento de las clases dominantes, en el marco de un capitalismo periférico (burguesía nacional y extranjera). "En el bonapartismo, existe una relación de correspondencia entre el desarrollo y la satisfacción de los intereses económicos y políticos de la burguesía, con el fortalecimiento de la administración pública".<sup>22</sup>

Por último, cabe señalar cuales fueron las acciones concretas que tomó el régimen para promover el desarrollo nacional, y que van desde un programa intensivo de reparto agrario, hasta el impulso a la industrialización, apoyada en la expansión del gasto público, en la creación de un fuerte sector paraestatal.

Se consolidó la modernización del sistema financiero, para el apoyo de actividades productivas: de fortaleció el Banco de México como emisor único del gobierno y se creo NAFINSA, BANOBRAS y el Banco Nacional de Comercio Exterior y varios bancos de crédito agrícola y ejidal.

Asimismo, la participación estatal abarca importantes áreas de la economía como lo son: el sector energético, el de comunicaciones y transportes, entre otros.

### **1.1.5 MILAGRO ECONOMICO Y DESARROLLO ESTABILIZADOR (1940-1970)**

A partir de 1940 y hasta el año de 1970, el país vive lo que se ha denominado como el "Milagro económico", caracterizado por un crecimiento económico ininterrumpido, el PIB, creció en 6.5% en promedio anual. En este proceso la intervención del Estado fue fundamental, al crear las condiciones necesarias para la acumulación del capital, no sólo en cuanto a la infraestructura productiva, sino que también se ocupó de industrias estratégicas, como el petróleo y la electricidad y promovió de manera decidida la participación de los particulares en el desarrollo económico, vía política fiscal regresiva, el otorgamiento de crédito barato y la protección de la industria nacional, por medio de aranceles altos y reglamentación excesiva para la inversión extranjera.

Es en éste marco, en el que se inserta el proyecto de industrialización, basado en la "sustitución de importaciones" en las décadas de los años cuarentas y cincuentas. El Estado apoyo a la industria privada nacional, mediante un desarrollo económico endógeno, ante la coyuntura provocada por la segunda guerra mundial, así como la guerra de Corea, el país se vio en la necesidad de sustituir ciertas importaciones. Paralelamente a ello el Estado realizaba una serie de medidas "proteccionistas" y diversos apoyos a la iniciativa privada.

En el período analizado, la participación directa del Estado en la estructura económica, se orienta principalmente en dos rubros: el establecimiento de la industria básica, son aquellos organismos sin los cuales no es posible pensar en el florecimiento de la industria privada nacional (Comisión Federal de Electricidad, PEMEX, Altos hornos, SICARTSA, FERTIMEX, Ferrocarriles, etc), como se ha señalado el Estado mexicano se preocupa por preservar la independencia económica mediante el control directo de las actividades indispensables para la vida económica del país.

La otra vertiente en la intervención estatal, se refiere el proceso de ordenamiento y regulación jurídica de la actividad económica estatal, se da una serie de medidas legislativas que tienen como finalidad incentivar el desarrollo económico, por medio de instrumentos y medidas como: desgravación, riesgos compartidos, exenciones tributarias, estímulos a las industrias "nuevas y necesarias". Aquí también se incluyen las medidas proteccionistas para algunas ramas industriales.<sup>23</sup>

Como se observa, la intervención del Estado en la economía demanda fuertes erogaciones públicas que se reflejan en los crecientes déficits; que no podrán ser cubiertos con los ingresos propios, dados los bajos impuestos en apoyo de la industria. De tal suerte que el Estado financio su déficit primero, con los ingresos provenientes del comercio exterior y utilidades de las empresas públicas; luego se recurrió al uso de mecanismos inflacionarios, auspiciados por el Banco de México y finalmente desde los inicios de los años cincuenta, se comenzó a recurrir con mayor frecuencia a los créditos externos. Aquí se observan las primeras limitaciones del modelo de Estado interventor en México entre las que destacan:

1. Los excesos del Estado Propietario y además la falta de racionalidad que significó el crecimiento de empresas públicas.
2. Los excesos y la ineficiencia de mercados sobrerregulados y burocratizados, con fuertes tendencias a la centralización.
3. El Estado proteccionista, que siendo efectivo para promover una industrialización sustitutiva, dio un carácter permanente a sus políticas, siendo excesivo e indiscriminado el proteccionismo, prohibiendo el desarrollo de una industria eficiente que además mantuvo un sesgo antiexportador.
4. Un Estado paternalista, que fue fundamental en la atención de la salud, educación y vivienda, pero que mostró ineficacia para atender los problemas de los grupos de extrema pobreza; además su gasto se sustentó en mecanismos de financiamiento inflacionario que terminaron por marcar un límite al desarrollo de la política social.<sup>24</sup>

#### **1.1.6 LA CRISIS ESTATAL Y EL DESARROLLO COMPARTIDO (1970-1982)**

Al iniciarse la década de los setenta, el país había ya experimentado una gran transformación modernizadora de su estructura, el crecimiento económico y la estabilidad política habían hecho posible dichos cambios: la sociedad rural, se transformo en una sociedad eminentemente urbana.

La modernización es un proceso histórico en el que se combinan nuevas formas de participación de la sociedad que permiten que el desarrollo y el progreso se realice de diferente forma.

Desde el punto de vista histórico, la modernización es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que se establecieron en la Europa Occidental y en América del Norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX; se extendieron después a otros países de Europa en los siglos XIX y XX a la América del Sur y a los continentes Asiático y Africano.<sup>25</sup>

La modernización es un proceso global que abarca el ámbito político, el espacio económico y a la sociedad; las naciones en transición a la modernización proceden de sociedades tradicionales. En América Latina las estructuras modernas tuvieron su origen en formaciones sociales provenientes de la conquista, en donde existía una clara división entre la oligarquía blanca y la población indígena.

Debido a la clara diferencia entre las sociedades tradicionales en donde se da el proceso de modernización y a la desigualdad en el grado de desarrollo, la modernización no se da de una manera homogénea, por el contrario se da gradualmente.

Las características de la modernización se refieren a lo que se denomina aspectos sociodemográficos de las sociedades, como en los aspectos estructurales de la organización social.<sup>26</sup>

Dentro de los aspectos sociodemográficos esta implícito el término movilización social, que se define como el proceso en el cual los diferentes grupos vinculados con formas tradicionales en las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas se desgastan y estos grupos adoptan una postura diferente a la que venían desarrollando; nacen nuevas pautas de conducta la sociedad es más participativa y se desarrollan los centros urbanos con el abandono de las tareas agrícolas y el acelerado proceso de alfabetización.

En las sociedades modernas se da una clara diferencia en las actividades individuales y las estructuras institucionales; en la estructura institucional el reclutamiento no se determina por nepotismo, casta territorial o constitución del patrimonio.<sup>27</sup>

En el ámbito económico las sociedades modernas se caracterizan por su tecnología de vanguardia apoyadas por instituciones científicas especializadas, por el grado de desarrollo de la industria, por la comercialización y la complejidad de los mercados de bienes, de trabajo y de dinero.

En lo político la modernización se caracteriza por la extensión del campo territorial y por la fuerza del poder en las entidades centrales, legales, administrativas y políticas de la sociedad; todos los ciudadanos adultos se incorporan a un orden moral-consensual, todas las sociedades modernas son democráticas.

Los gobernantes para mantenerse en el poder y contar con el apoyo para realizar su proyecto de gobierno buscan continuamente el apoyo político de los gobernados o por lo menos de una gran parte de ellos, por la vía electoral.

En el ámbito cultural la sociedad moderna se caracteriza por la diferenciación de los elementos fundamentales de los principales sistemas culturales y de valores; es decir la religión, la filosofía

y la ciencia; la difusión de la alfabetización y de la educación secular, un sistema intelectual complejo para cultivar y perfeccionar los roles de especialidad, basados sobre disciplinas intelectuales. Este proceso se encuentra estrechamente relacionado con los medios de comunicación y la creciente penetración de esos medios dentro de grandes grupos de la sociedad.<sup>28</sup>

Los rasgos característicos de la estructura de asociación en la sociedad moderna son la gran cantidad de organizaciones con funciones específicas, la división del trabajo y la finalidad solidaria y cultural.

En la sociedad moderna la movilidad no obedece solamente a que la familia y los individuos se desplazan entre los puestos estructurales ya existentes; se van creando nuevos puestos estructurales como el resultado de nuevos negocios u organizaciones políticas o administrativas y así se concretan mecanismos para la distribución de las nuevas ocupaciones y actividades sociales.

En concreto la modernización política se expresa cuando se verifica que un número cada vez mayor de ciudadanos unidos entre sí por vínculos de colaboración, pasaje acompañado por la expansión del derecho al voto y de la participación política. Cuando se verifica un aumento de la capacidad de las autoridades para dirigir los negocios públicos, controlar las tensiones sociales y afrontar las demandas de los miembros del sistema. Respecto a la organización de la esfera política cuando se verifica una mayor diferenciación estructural, una mayor especificidad funcional y una mayor integración de todas las instituciones que forman parte de la esfera política.<sup>29</sup>

En la modernización económica, se tránsito de una economía de subsistencia a una economía industrializada orientada finalmente al consumo de masas con el crecimiento del sector productivo. La modernización económica se define a través de como la esfera económica se hace mas racional y eficiente: la racionalidad se mide a la correspondencia de los medios usados respecto a los fines que se intenta alcanzar; y la eficiencia en base a tres índices: el Producto Nacional Bruto, el Rédito Percapita y el índice de crecimiento de la producción percapita.<sup>30</sup>

**Modernización Social:** la exigencia del manejo de maquinas complicadas y de la provisión a la administración de grandes empresas hace necesario un aumento en la alfabetización que permita una adquisición más rápida y segura de los conocimientos exigidos.

Estas son las características fundamentales de una sociedad que aspira a la modernización; en algunos países se dan avances y retrocesos, en los diferentes matices que la forman como lo social, lo político y lo económico, debido a que el grupo gobernante sólo aspira a la modernización de un aspecto específico dejando trunca la modernización en su contexto global.

Sin embargo, la modernización en México también arrojó saldos negativos: profundización de las desigualdades sociales, mala distribución de la riqueza y una inadecuada estructura industrial; son aún mayores las demandas por servicios de salud, seguridad social y educación; rebasan por mucho la capacidad de respuesta del Estado. La alianza progresista, que en un principio le otorgo gran legitimidad a la acción estatal en la sociedad, se vio debilitada, ante la emergencia

de las nuevas clases medias, que dada su heterogeneidad, no podían ser corporativizadas dentro del aparato estatal. Fue precisamente por ese sector de la sociedad (intelectuales y estudiantes, principalmente), la que encabeza el movimiento de 1968, "que marca la crisis del sistema de dominación política, basado en el inmovilismo y control social de las masas populares y los trabajadores del campo y la ciudad. Esta crisis, por otra parte, muestra la incapacidad del Estado mexicano para dar una respuesta política a las demandas de democratización, utilizando en su lugar la fuerza pública."<sup>31</sup>

La respuesta del gobierno de Echeverría en el ámbito político, consiste en un aperturismo gradualista muy limitado, que se concretiza en una reforma político-electoral, a fin de recuperar la legitimidad perdida, a fin de cuenta dicha reforma sólo mantuvo intacto el statu quo, e inauguró una etapa de gradualismo político que continua hasta el día de hoy.

En el plano económico, se intento un nuevo modelo de desarrollo, denominado desarrollo compartido, que resulta ser una revisión y modificación del desarrollo estabilizador.

La política adoptada, consiste en una mayor intervención estatal, que se tradujo en un crecimiento sin precedentes del sector paraestatal y una desmesurada expansión del gasto público.

La mayor intervención del Estado tendría como propósito principal, corregir los desequilibrios sociales acumulados durante el desarrollo estabilizador. El desarrollo compartido, cuestiona la responsabilidad de la iniciativa privada en la estrategia de desarrollo, por sacrificar la justicia social, abanderada al Estado como el conductor del proceso económico dentro del marco de una economía mixta.<sup>32</sup>

El modelo recupera los postulados ideológicos de la revolución mexicana, expresados en la constitución de 1917 y en el cardenismo. Sin embargo en el fondo lo que cuestionaba no era el patrón de desarrollo económico, sino sus efectos en cuanto a justicia social: de esta forma se pretendía adecuar esas contradicciones del desarrollo estabilizador, sin atentar en contra del esquema de crecimiento acelerado.<sup>33</sup>

Los objetivos de la nueva política económica, son dos fundamentalmente:

1. Reforzamiento de las finanzas públicas y del sector paraestatal,
2. Crecimiento económico con una justa redistribución del ingreso. Ambos objetivos, se intentaron concretizar en la política fiscal y en la política social. La política fiscal intento introducir reformas fiscales a fin de obtener recursos para hacer frente al expansivo gasto público, así como una mejor distribución del ingreso; el proyecto fiscal echeverrista, fracasó en el enfrentamiento con los grupos empresariales y la división interna del grupo gobernante.

Una parte del equipo de gobierno, encabezada por el secretario de hacienda Margain, proponía aplicar una política recesionista: reducir el financiamiento deficitario y mantener baja la tasa de inflación. El jefe del ejecutivo no estaba de acuerdo con esta postura, lo que profundizó aún más la crisis económica y el proceso inflacionario; al mismo tiempo la iniciativa privada disminuía el

ritmo y volumen de inversión. Ante este "impasse" el gobierno de Echeverría recurrió a las inversiones extranjeras directas y a incrementar el sector paraestatal.<sup>34</sup>

Por otra parte, se encuentra la política social del régimen, vale decir que proponían resolver el problema de la legitimidad y el consenso hacia abajo, mientras que con las fallidas reformas en el terreno fiscal se constituyeron en concesiones hacia los grupos dominantes, con la política social se resolvía el problema de la legitimidad horizontal.

Sin duda la consolidación del Estado de Bienestar en México, se da durante el régimen echeverrista; las políticas más lúcidas de beneficio social se dan en dos ámbitos: la constitución y fortalecimiento de los organismos de asistencia social, bajo una administración tripartita (Estado, empresarios y trabajadores), como: IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FONACOT, INCO, CONASUPO, ETC.

Estas instituciones forman parte de la columna vertebral del Estado Benefactor, el gobierno obtiene un doble beneficio, ya que se reconstituye el consenso y legitimidad, al mismo tiempo que se subsanan los desequilibrios sociales acumulados en el desarrollo estabilizador.

La otra gran política social durante el régimen de Echeverría, fue la aplicada a los "aumentos salariales de emergencia". El incremento del salario real es una de las características del Estado de bienestar; como una política de redistribución más equitativa de la riqueza.

La economía mexicana de 1960-1981, corresponde a una etapa de política salarial keynesiana, orientada hacia el consumo de masas y la expansión del mercado interno; en este período, se ubica la política económica para alcanzar el pleno empleo por medio del gasto público.

Esta etapa 1960-1981 se diferenció por la proliferación de organizaciones sindicales y las abundantes prestaciones sociales. "En el período 1956-1970 la economía creció con una tasa de inflación del 4.22% bastante inferior a la tasa de crecimiento económico que fue de 6.74% anual, los salarios se vincularon a este último, rebasando su crecimiento al índice del costo de la vida obrera".<sup>35</sup>

El salario indirecto, que se materializa en gastos de transporte, educación, pago de utilidades, aguinaldo, actividades recreativas, acceso a vivienda barata y despensa; logra impulsar el consumo de los trabajadores y las clases medias. El salario indirecto representa un aumento significativo, en 1950 representaba el 8.6%, en 1966 el 22.3%, en 1975 el 33% y alcanzó el 44% en 1980.<sup>36</sup>

El fortalecimiento de los salarios, y el crecimiento de la productividad constituyó una dinámica de consumo interno en ascenso hasta la década de los setenta. Estos objetivos se alcanzaron dentro del modelo de desarrollo estabilizador, bajo la siguiente política económica: crecimiento del producto real, estabilidad de los precios, tipo de cambio fijo y endeudamiento público "manejable".

La elevación del salario real y la ampliación del mercado interno, se debió al patrón de reproducción; con una relación salarial de tipo monopolista homogénea en los contratos

colectivos; y la acumulación de capital se sustentó en la relación salario-productividad, que se mantuvo por encima de la inflación, hasta 1982.

A partir de 1970, se pretendió a un mismo tiempo, acelerar el crecimiento económico y corregir los desequilibrios acumulados por el anterior desenvolvimiento económico.

Este mismo propósito fue compartido por el régimen siguiente, para lo cual se planteaba una "alianza para la producción". Sin embargo, la estrategia diseñada para ello, pese a los avances inmediatos, resulto contraproducente en varios aspectos.

La crisis de 1982 hizo trizas el "milagro económico" e invalidó los proyectos autonomistas del Estado por superar la dependencia externa y lograr el desarrollo autosostenido.

En las siguientes páginas, se aborda con más detalle el gobierno de José López Portillo para ubicar en este el momento culminante de la crisis del Estado de Bienestar, así como el patrón de acumulación imperante hasta entonces.

## 1.2 LA CRISIS DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

A partir de la década de los ochenta, se considera como el punto más álgido de la crisis del modelo de sustitución de importaciones, o como dicen otros autores "la crisis del patrón de sustitución de importaciones".

Existen dos teorías a cerca de las causas de dicha crisis, ambas son mutuamente excluyentes pero complementarías y necesarias. Una es la tesis de la "dependencia" expuesta por autores de la escuela de la CEPAL, quiénes atribuyen el desajuste del modelo a causas exógenas a este, (dependencia financiera y tecnológica de las metrópolis capitalistas); la otra tesis es la estructuralista, quien le otorga un peso mayor a fenómenos de tipo endógeno como causantes de la crisis, (estructura del mercado interno, desigualdad de la distribución de la riqueza, etc), a continuación se detallan mas los fundamentos de cada una de estas teorías.

El modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que se implanta en México, duró un gran lapso de tiempo que abarca desde 1940 hasta principios de la década de los ochenta; que se dividen en dos grandes etapas, la primera va de 1940-1958, en donde se prueba propiamente el modelo, etapa de la industrialización de bienes de consumo; la segunda etapa conocida como la del "desarrollo estabilizador" abarca de 1958-1982, en donde la industrialización se basa en bienes de consumo durables y bienes de capital intermedios.<sup>37</sup>

En la primera etapa de industrialización, las actividades productivas se realizan de manera extensiva, es decir con la utilización de abundante mano de obra barata y con escaso desarrollo tecnológico, dada la naturaleza de los bienes a sustituir (textiles, alimentos, implementos para la vivienda, etc), la meta era lograr construir en menor tiempo posible una sociedad de consumo a imagen y semejanza de la norteamericana.<sup>38</sup>

El crecimiento sostenido de la demanda y el vertiginoso desarrollo industrial, no se logran gracias a la modernización de la economía mexicana en este período, sino mas bien debido a los

bajos salarios y su reducción, la poca valoración de la mano de obra de debe a que esta no es altamente calificada (campesinos principalmente).

El papel del Estado, durante la primera etapa fue decisivo para la consolidación de la industrialización a través de la utilización de mecanismos de protección contra la competencia externa como son: barreras arancelarias, permisos de importación, exenciones fiscales, subsidio de insumos, créditos selectivos y por supuesto represión y control sindical.<sup>39</sup>

Por otro lado el crecimiento del gasto público, combinado con el crecimiento económico, contribuyó también a generar la acumulación capitalista a través de la creación de la demanda interna dinámica de bienes y servicios de consumo, reforzando la expansión de la planta productiva nacional.<sup>40</sup> Ello fue así por que la burguesía nacional se mostró contradictoria y débil, que por si sola era incapaz de realizar las transformaciones estructurales que el desarrollo requería. El gobierno procedió así, durante el período previo al auge industrializador, se sentaron las bases de este. Primero profundizó y amplió la reforma agraria, nacionalizó el petróleo y los ferrocarriles y se creó todo un conjunto de empresas estatales; posteriormente corporativizó a la clases trabajadora y desarrolló toda una infraestructura productiva (comunicaciones, sistema financiero, agricultura moderna, etc).<sup>41</sup>

Por lo que respecta a las exportaciones en este período, se caracterizan por cierto dinamismo, aunque de bienes de bajo valor agregado, México, se constituye en un país exportador especializado de bienes privados de escaso grado de elaboración, en tanto que importaba en proporciones cada vez mayores, productos industriales, principalmente medios de producción; estas contradicciones conllevaron a crecientes déficits comerciales.<sup>42</sup> Es importante señalar que las grandes empresas trasnacionales se constituyeron en exportadoras netas de productos mexicanos.

Dadas las características antes mencionadas para finales de los cincuentas se habla ya de una primera crisis del modelo de sustitución de importaciones, cuyos efectos mas evidentes son: déficit en la balanza comercial, inflación, endeudamiento externo, etc; ante dichas perspectivas, el gobierno se plantea la reorganización del modelo en base a una nueva variante se le denomina el "desarrollo estabilizador", lo que implica que la sustitución de importaciones no se orientara al mercado de masas, sino mas bien a un estrato de la población (clase media alta); cuya capacidad económica les permitiría adquirir los bienes de consumo duradero y los bienes intermedios; esta reestructuración del modelo era lógica y se considero como la etapa siguiente del desarrollo, relegando a una etapa posterior la sustitución de bienes de producción, ya que no se contó con el desarrollo tecnológico necesario para ello.

La nueva fase del desarrollo fue una respuesta a las exigencias de un auténtico cambio estructural, gestado dentro de la propia sociedad mexicana, representado por los siguientes puntos:

1. El creciente poder de centros urbano-industriales, lo que implico una redistribución de la población, entre el campo y la ciudad. Ello repercutió con enormes beneficios, incrementando el mercado interno.

2. La utilización general de medios de transporte moderno; favorece directamente a la industria automotriz.
3. La alfabetización a un mayor segmento de la población, esto represento la creación de mano de obra calificada.<sup>43</sup>

Estos cambios estructurales de la sociedad, exigían modificaciones en el modelo de desarrollo, para satisfacer nuevas necesidades. La acumulación de capital en base a la producción extensiva de bienes de consumo perdió su dinamismo y rentabilidad y quedo circunscrita al ámbito del pequeño capital.

La transformación de la base productiva y de la sociedad, se encuentran dentro de una mayor monopolización de la producción, principalmente por parte de empresas trasnacionales, por una amplia participación del Estado como capitalista colectivo, y sobre todo por un gran desarrollo del crédito. A su vez, este conjunto de factores determino una mayor integración de la economía mexicana en el capitalismo mundial, y a si mismo favoreció la internacionalización del capital.<sup>44</sup>

Estas características del desarrollo estabilizador, es donde la teoría de la dependencia encontró las causas de la crisis, sobre todo porque la sustitución de importaciones no desarrollo los bienes de producción, lo que perpetuó la dependencia respecto a las importaciones de maquinaria, equipo, materias primas, sin los cuales el crecimiento industrial seria frenado,<sup>45</sup> dichas importaciones necesitan enormes cantidades de capital, que no podrían tener las empresas nacionales, por lo que el Estado proporciona vía deuda externa.

Otro tipo de dependencia externa lo constituyen las monopólicas empresas trasnacionales, que controlan el mercado nacional; poseen el monopolio del progreso tecnológico que desplazan a la industria nacional, a través de los términos de intercambio comercial en el mundo, desfavorables para la industria local.

En esta segunda etapa de industrialización, el rol del Estado, es determinante pues se constituye en la principal fuente de acumulación de capital nacional y extranjero, esta nueva fase del desarrollo requiere de abundante capital, mas que de mano de obra. El Estado proporciona las divisas necesarias para la adquisición de tecnología, maquinaria, equipo e insumos, que la planta industrial requiere para continuar con el proceso de sustitución de importaciones. Esto lo instrumento a través de mantener la paridad cambiaria sobrevaluada desde 1973. también con los recursos frescos que obruvo de la venta de petróleo, pero sobre todo por medio del endeudamiento externo con la banca internacional.<sup>46</sup>

Las empresas públicas, son el otro pilar en la reorganización de la política de intervención estatal, hacia mediados de los setenta su participación en los gastos del gobierno federal representó entre un 30-40%, y en su mayoría conformaron la industria básica del país (siderurgia, generación de energía eléctrica, petróleo y petroquímica básica) y permite la acumulación en el sector privado, de un capital generado en las empresas del Estado, bajo la forma de subsidio al capital privado.<sup>47</sup>

La política comercial, financiera y fiscal, respondieron igualmente a las tendencias señaladas, caracterizadas todas ellas por elevadas dosis de proteccionismo, creando un mercado cautivo

para la industria. El proteccionismo comercial se concretó en aranceles altos y permisos de importación; por su parte el sistema financiero crece enormemente otorgando abundantes créditos; y la política fiscal se orientó a favorecer el capital con sistemas impositivos laxos.

El desarrollo del modelo se mantuvo hasta principios de los ochenta cuando comenzaron a emerger sus contradicciones intrínsecas que generaron cuellos de botella como:

1. A mayor sustitución de bienes de consumo duradero e intermedios, fue necesario importar cada vez mayores cantidades de bienes de producción, para lo cual se requirió enormes flujos de capital; ello generó problemas como una balanza de pagos deficitaria, por la recurrencia cada vez mayor al endeudamiento externo y la pérdida de divisas por la inversión extranjera directa, a través de regalías.
2. El abandono del desarrollo en el agro, para propiciar el crecimiento industrial, lo que condujo a la pauperización de dicho sector (migración de mano de obra del campo a la ciudad), se llegó al extremo de importar alimentos básicos para cubrir las necesidades de la población.
3. En suma, el modelo, representó un callejón sin salida para la economía mexicana, dicho en otras palabras, había un "crecimiento sin desarrollo", pues el crecimiento de la producción no propició mejores niveles de empleo ni una redistribución del ingreso, lo que demostró su incapacidad para un desarrollo a largo plazo.<sup>48</sup>

Estas contradicciones estructurales del modelo, se conjugaron con otras de carácter externo para desembocar en la crisis del modelo de sustitución de importaciones, esas condicionantes fueron:

1. La rigidez del sistema financiero internacional, que anteriormente fue muy flexible para otorgar créditos baratos, ahora se estrecha y aumenta sus tasas de interés, provocando un sobreendeudamiento externo "inmanejable" para el país.
2. El deterioro de los términos de intercambio mundial, en favor de los países desarrollados, que significó el estancamiento de las exportaciones tradicionales, como las materias primas y el petróleo.
3. Un nuevo patrón de desarrollo tecnológico internacional, que exige fuertes cantidades de capital (microelectrónica, robótica, etc) para lograr la reconversión industrial.
4. La crítica a nivel mundial del Estado benefactor-interventor, por distorsionar las características naturales del mercado, se le presenta como generador del déficit público y la inflación.

En efecto, como señala Prebisch "el libre juego de las leyes del mercado en el plano internacional no permitía desenvolver espontáneamente la industrialización de la periferia, debido a la superioridad técnica y económica de los centros. Fue indispensable proteger la producción para el mercado interno. Pero como ya se dijo, la protección fue excesiva y no respondió a criterios de racionalidad. Y fue tardía la política de promoción a las exportaciones de manufacturas. En cuanto a la distribución equitativa del ingreso, la pugna distributiva y el crecimiento desproporcionado del Estado condujeron a la larga a un nuevo tipo de inflación social, que por su propia naturaleza escapaba a la ortodoxia monetarista" y se superponía con

frecuencia a formas tradicionales de inflación. No hubo en todo ello ningún principio regulador y terminó por desquiciar la economía y desintegrar su urdimbre social".<sup>49</sup>

El funcionamiento del modelo se volvía cada vez, más conflictivo, y también excluyente. Las medidas proteccionistas generaban procesos inflacionarios, dada su improvisación y coyuntura, asimismo las tendencias de concentración de la riqueza en los estratos superiores, se generalizaba. Pero no solo eso, sino que también se expande el consumo privado, en detrimento de la inversión y el empleo.

En suma, el tipo de desarrollo que surgió, sobre todo a partir de la gran depresión mundial, y que pretendía sustituir al desarrollo hacia afuera, por un tipo de desarrollo más integral, va demostrando graves y crecientes fallas económicas y sociales, que se manifiestan cada vez con mayor frecuencia.

Se imponía así la búsqueda de nuevas formas de desarrollo. Pero en lugar de avanzar hacia nuevos rumbos, se retorno a la ortodoxia económica de la época neoclásica; Prebisch, reconoce que no se trata de una simple reacción a las intervenciones del Estado (varias de ellas contraproducentes), sino un cambio estructural en la concepción del desarrollo. "El desarrollo tiene que ser una consecuencia espontánea de las fuerzas del mercado tanto en el plano internacional como en el interno y el Estado ha de abstenerse a toda injerencia como no sea asegurar el juego de la libre competencia."<sup>50</sup>

Este tipo de Estado al que denomina Prebisch como "Prescindente", tiene como misión el desbaratar la protección a la industria y los subsidios a la exportación de manufacturas, en consecuencia, se impone la vuelta al esquema pretérito de la división internacional del trabajo bajo el nuevo lema del aperturismo comercial.

Así pues como se afirmó al principio de este apartado, la crisis del modelo de sustitución de importaciones, responde tanto a causas de origen interno como externo, propias del desgaste de un modelo que tuvo vigencia por más de cuarenta años en México; los modelos subsecuentes que se implanten, deben de tomar como base las experiencias que sentó la sustitución de importaciones para el desarrollo del país.

### **1.3 AUGES Y COLAPSO PETROLERO**

Durante la década de los setenta, México como la mayoría de los países productores de petróleo experimentaron un crecimiento económico en base a la expansión a la venta del crudo. En general gran parte de los países del tercer mundo pasan por una época de prosperidad, puesto que aumentaron los precios de las materias primas, pero en especial el petróleo, tan indispensable para las naciones industrializadas.

Aquellos países, productores de hidrocarburos disfrutaron de los beneficios del alza del petróleo en 1973-1974 y nuevamente en 1979-1980, pero sufrían igualmente su caída en 1981 por la sobre-oferta.

México pasa de ser un importador neto en 1973 al cuarto productor mundial en 1983. La OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) logró imponer en 1973 su objetivo de fijar los precios internacionales del petróleo, así como regular el nivel de producción; para 1973 la OPEP controla el 65% de las reservas mundiales de hidrocarburos, el 55% de la producción y el 70% del petróleo comercializable en el mundo.<sup>51</sup> Lo que le otorgaba una posición de "cartel petrolero" y hacia mas dependientes a los países importadores del crudo como Japón y Estados Unidos, así como Europa, en donde era improbable, por lo menos en el corto plazo la sustitución de esta materia prima y fuentes alternativas de energía.

Por otro lado gran parte de los países árabes, miembros de la OPEP, esgrimieron argumentos políticos para incrementar el precio del petróleo, entre estos destacan: los conflictos en el medio oriente, sobre todo el odio contra Israel y sus aliados occidentales; la no renovabilidad del recurso; y la falta de unión entre sus principales clientes. Todos estos factores se conjugaron para imponer un embargo petrolero a occidente, así como aumentar los precios del petróleo, que pasaron de 2.70 dólares por barril a finales de los años sesenta a 11.60 dólares en 1974, y 13.34 dólares por barril en 1979, para que en diciembre de ese año alcanzara los 21 dólares.<sup>52</sup>

México, como otras muchas naciones productoras de petróleo aprovecha la situación favorable de los precios del petróleo; con los abundantes recursos obtenidos por la exportación del petróleo, se intenta canalizarlos al desarrollo económico, tratando de conseguir una industrialización interna (sustitución de importaciones). El presidente José López Portillo, elabora una política económica con un "Estado interventor" como eje fundamental de dicho proceso, que prácticamente interviene en todos los rubros de la economía, telecomunicaciones, infraestructura, petroquímica, turismo, etc; la intervención se realizó a través de un amplio sector paraestatal, en el que destacó PEMEX.

Se diseñan una serie de reformas, planes y programas con la idea de planificar la economía; la iniciativa privada también estaba incluida en la planificación, en términos indicativos. "El marco legal constituido en el primer año de gobierno de José López Portillo, fue relevante también, porque a partir de él se conformaron los grandes planes de desarrollo, sobre todo el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, presentado en 1979 y el Plan Global de Desarrollo de 1980".<sup>53</sup>

Durante el sexenio 1976-1982, se fortalece al Estado, se caracteriza por ser un Estado interventor y regulador del mercado. El Estado desempeña un papel importante como promotor de la demanda y a la vez como oferente de insumos baratos a la industria.

Con el descubrimiento de abundantes yacimientos petroleros y con los precios altos a nivel mundial, se conduce a un incremento en el gasto público. El Estado comienza a crear empleos y participar en la producción, el gobierno impulso la economía por medio del déficit público, financiado de manera fundamental a través de los crecientes ingresos petroleros y el endeudamiento público externo.

El petróleo sirve de aval en el mercado financiero internacional para conseguir recursos financieros; y seguir expandiendo así el gasto público, que se orienta principalmente al fortalecimiento de la planta productiva, financiando la importación cada vez mayor de bienes de

capital y creando fuentes de trabajo, López Portillo enfrenta las demandas del movimiento obrero organizado, no tanto aumentando el salario real sino expandiendo el empleo.<sup>54</sup>

Las enormes inversiones y el gasto público gubernamental, respondían a los intereses de la iniciativa privada; el gasto se transforma en demanda, producción y empleo, pero no abarca el agro, se abandona la inversión agrícola, porque no se considera prioritaria; ya que se contaba con los recursos necesarios para importar los alimentos básicos.

Entre 1977 y 1981, PEMEX incrementa su capacidad instalada, construye las refinerías de Cadereyta y Salina Cruz, el Complejo petroquímico el Cactus y la primera etapa de la Cangrejera, triplicando sus activos. La Comisión Federal de Electricidad (CFE), construye en el mismo periodo 61 termoeléctricas, incrementa su capacidad instalada en 5,804 megavatios (mv).<sup>55</sup>

En el gobierno Lopezportillista se pueden constatar las fuertes inversiones del sector público, que coadyuvaron a la capitalización de las empresas privadas extranjeras y nacionales; la ubicación de las centrales termoeléctricas se localiza cerca de las ciudades donde se concentro la industria, las perforaciones petroleras se concesionaron a grupos privados (Protexa, Rowan, Permargo, Sedco y Fimsa).<sup>56</sup> La CFE en su compra de material eléctrico y metálico y electrónico, es abastecido por (Sidermex, HYLISA, Tubos de Acero, Metalver, entre otros).<sup>57</sup>

La posición de los industriales es de beneplácito, en los primeros años de gobierno, las enormes inversiones y el gasto público favorecían los intereses privados, proporcionando un aparente desarrollo de la industria privada, ya que más bien se trato de un desarrollo desequilibrado, el objetivo era lograr la sustitución de importaciones, pero en su lugar se incrementaron aún más estas importaciones, ya no tan sólo de bienes de capital, sino de bienes salariales (alimentos básicos) y mercancías suntuarias; dada la estructura de la industria nacional, esta se encontró desarticulada de la expansión petrolera. La entrada masiva de capital foráneo, se manifestó en los déficits crecientes de la balanza de pago y de las finanzas públicas.<sup>58</sup>

Hasta 1980 se mantiene este esquema de la política económica, basado en la exportación extensiva de petróleo, endeudamiento externo y contención de salarios, pero en ese año la situación cambio radicalmente por la caída de los precios del petróleo, así como de otras materias primas a nivel internacional y una alza en las tasas de interés internacionales, pasan del 6% en 1977 a un 18-20% en 1980, aunado al deterioro de la balanza comercial de los países del tercer mundo y el proteccionismo comercial de los industrializados produjo la llamada crisis del sobreendeudamiento de los países en vías de desarrollo.<sup>59</sup>

Las naciones como México, basaron su desarrollo en el auge petrolero; convirtiéndose en casi-monoexportadores, tuvieron que pagar la bonanza con altos costos políticos, económicos y sociales. México tuvo un crecimiento durante el sexenio de López Portillo del 7% anual en promedio, mientras que el resto del mundo padecía una aguda recesión.<sup>60</sup>

#### 1.4 LA CRISIS FINANCIERA DE 1981-1982

Actualmente, es reconocido por amplios sectores que la crisis económica que padeció México entre 1981-1982, tuvo características estructurales que trascienden más allá del mero ámbito económico, hasta traspasar la estructura política, social y cultural; también se reconoce que las causas de dicha crisis se deben a factores endógenos y exógenos y que forma parte de la crisis del capitalismo a nivel mundial.

Como ya se menciona con el "boom petrolero" de los años setenta se origina un desarrollo y crecimiento aparentes más que reales, el gobierno canaliza cuantiosos recursos obtenidos por la venta de petróleo para modernizar la industria paracetal; asimismo se recurre frecuentemente al crédito internacional (sumamente barato), con ello se promueve el aumento de fuentes de trabajo, paralelamente a esto se incrementa la demanda en servicios de salud, educación, vivienda, luz, agua, etc. El crecimiento industrial trajo consigo cuellos de botella que se presentaron en 1982.<sup>61</sup>

La crisis del modelo de desarrollo (estabilizador) se gesta a partir de la imposibilidad de este por producir una integración productiva, lo que se traduce en la apertura al exterior por mayores necesidades de financiamiento externo, principalmente por parte de los grandes bancos comerciales internacionales, cuyos créditos fueron encareciéndose a partir del abandono de los tratados de Bretton-Woods y la implantación del sistema de flotación a nivel internacional, lo que trajo la inestabilidad de los mercados financieros.<sup>62</sup>

La crisis financiera en México, tiene varios elementos, entre los que destacan: la composición del gasto, la desintegración productiva obliga a requerir de gasto externo; la desintegración pudo evitarse con una adecuada planeación del gasto tanto público como privado.

Por el contrario, el gasto público se orienta a lograr un crecimiento de corto plazo y efímero que solamente incremento las importaciones y vulnero la propia planta productiva. El gasto privado también actuó de acuerdo a criterios de corto plazo, aprovechando la gran masa de divisas que el Estado suministraba, sin que se pusieran de acuerdo Estado y empresarios, estos últimos actuaron a su libre albedrío.

La combinación de ambos gastos, hizo más abierta a la economía con el exterior, pero exigía mayores requerimientos de divisas, por lo que una reducción de estas afectaría la economía interna. El Estado fue el único responsable de conseguir las divisas necesarias para financiar el desarrollo; a la iniciativa privada no se le impusieron metas a este respecto. El Estado, no se financió a través de sus ingresos ordinarios de carácter fiscal con el fin de estimular la acumulación privada y el crecimiento económico; el financiamiento se otorgó vía gasto público deficitario, pero sobre todo por deuda externa, en la cual se encuentra el germen de la crisis, estos recursos se utilizaron para apoyar el proyecto petrolero, respaldado por la banca internacional y por su parte México pretendía lograr la autosuficiencia financiera, superando así su endeudamiento, pero no se percató que a mayor exportación de petróleo le seguían mayores importaciones, y el circuito desemboca en mayores requerimientos de divisas.

La dolarización de la economía mexicana y la facilidad para depositar en moneda extranjera (a fin de evitar la fuga de capitales), hizo más vulnerable a la economía frente al exterior, provocando la compra por parte del banco central de dólares, para que al vencimiento del

depósito el ahorrador pudiese demandar dólares, aunque él hubiera invertido en pesos, esta operación tuvo un alto costo para el país, pues provocó una sobrevaluación del peso (se mantiene el tipo de cambio).

Gracias a ello varias empresas contrataron deuda en moneda extranjera, por la estabilidad que ello representaba. Todo el sistema se derrumbó cuando cayeron los precios del petróleo, disminuyendo el flujo de divisas tan necesarias para pagar los intereses de la deuda y no fue posible sostener la paridad cambiaria.<sup>63</sup>

Por otro lado, la banca internacional elevó sus tasas de interés, ello resultó particularmente grave para México, al tener contratada la mayor parte de su deuda externa a tasa variable; las modificaciones a la alza se tradujeron de inmediato en un incremento en los pagos por el servicio de la misma; así en 1977 México pagó por servicios financieros 2,600 millones de dólares y en 1981 pagó 8,200 millones de dólares.<sup>64</sup>

Fue entonces que se agudizó la fuga de capitales, se trató de detenerla contratando más deuda, y no oponiendo barreras a la fuga, se creía que así se restauraría la confianza; el mercado sólo profundizó aún más la desestabilización financiera.

Para 1982 es evidente que se revierte el ciclo interno de crecimiento, se advertían síntomas de una desaceleración económica acompañada por inversiones de fácil y rápida recuperación así como por la especulación cambiaria y financiera. Para continuar la expansión económica sería necesario un mayor crecimiento del sector petrolero; fue suficiente una contracción en la demanda de hidrocarburos y una caída en los precios internacionales de este para que la crisis se precipitara. Al mismo tiempo la banca internacional (que jugó un papel importante en el endeudamiento del país), terminó por volverse inflexible para nuevos créditos.

Las autoridades financieras deciden realizar tres devaluaciones, en febrero, agosto-septiembre, y diciembre de 1982 del tipo de cambio; el peso pasa de 27 por un dólar a 150 por dólar. Los efectos de tales medidas son de dos tipos, uno externo y otro interno. El efecto externo, trató de hacer una redistribución de carácter recesivo con el exterior, reduciendo el ingreso nacional real con respecto del PIB, para paliar los efectos desfavorables de la balanza comercial y revaluar los pagos de la balanza de pagos (intereses de la deuda).

El segundo efecto de esa redistribución regresiva era provocar una deflación de la demanda interna; la disminución del ingreso nacional real recae sobre los salarios reales, sobre el consumo, y por lo tanto sobre la demanda interna. En realidad dicho ajuste aumentó el proceso especulativo y de fuga de capitales.<sup>65</sup>

Las empresas enfrentaron una situación difícil, lo que repercutió en una espiral inflacionaria, pese a ello el gobierno de José López Portillo, jamás reconoció el carácter estructural de la crisis; que trasciende la esfera económica. Para el gobierno se trata solamente de una crisis financiera, con ciertas relaciones en el ámbito económico e incluso el entonces secretario de hacienda, Silva Herzog afirmó que se trataba de "un problema de caja", simple falta de liquidez, pero que la estructura productiva del país se mantenía intacta.<sup>66</sup>

En realidad, como ya se ha señalado el gobierno enfrente problemas de fuga de capitales, inflación, dolarización de la economía, déficit de la balanza de pagos, déficit del sector público y una deuda externa con altas tasas de interés. Todo ello repercutió definitivamente en el financiamiento y transferencias constantes del gasto del gobierno a la planta productiva, debido a la escasez de recursos, hubieron de paralizarse proyectos de desarrollo y de crecimiento.

Para agosto de 1982, se llegó al punto más álgido de la crisis, el país no podía hacer frente al servicio de la deuda, fue así que un mes más tarde se tomó la decisión histórica de nacionalizar la banca e introducir el control cambiando atacando a fondo la especulación reordenando las prioridades para la utilización de las divisas.

En 1982 la caída de la tasa de ganancia, estimuló una reestructuración en la industria; los empresarios tratan de optimizar su ciclo productivo por medio de la intensificación del trabajo, y la relación entre productividad-salario. Las prestaciones sociales representan un obstáculo para la valorización del capital y la capitalización de la industria.

Como respuesta inmediata se desarrollan políticas de austeridad "efectivamente, la política de austeridad parte de que la inflación es provocada por un exceso de demanda. En consecuencia hay que bajar los salarios para disminuir el consumo; es necesario disminuir el gasto público para que suceda lo mismo a la demanda que aquel genera, hay que subir las tasas de interés para disminuir la inversión componente de la demanda agregada. En suma mecanismos todos que influyen en el corto y mediano plazo al crecimiento del desempleo"<sup>67</sup>

Las consecuencias inmediatas son el desempleo con un índice del 100 en 1981 a 607 en 1987; reducción del salario mínimo real de 1986 había acumulado una pérdida adquisitiva del 39% en relación con 1981.<sup>68</sup>

#### NOTAS AL CAPITULO I

1. Guerrero Omar; El Estado y la Administración Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública; 1ª edición 1989; pág.148
2. Cardoso Ciro, (coord); México en siglo XIX (1821-1910); México, Nueva Imagen; 1ª edición 1980; pág. 62
3. Granados Roldan Otto; Estado y rectoria del desarrollo en México: 75 años de revolución; Desarrollo Económico I; México; F.C.E; 1ª edición 1988; pág. 7
4. Idem; pág. 9
5. Idem; pág. 12
6. Idem; pág. 16
7. México a través de los Informes presidenciales; Tomo 6; "El sector paraestatal"; Ed. Dirección General de Estudios Administrativos; México; 1ª edición 1976; pág.14-15
8. Idem; pág. 17-18
9. Idem; pág. 18
10. Petricioli Gustavo; Economía Mixta, en México: 75 años de revolución... Op.Cit; pág. 842
11. Valadés Diego; La revolución social mexicana y las transformaciones constitucionales, en México: 75 años de revolución... Op.Cit; pág. 30
12. Idem; pág. 35
13. Hamilton Nora; México: Los límites de la autonomía estatal; México; ERA; 1ª edición 1983; pág. 68
14. México a través de los informes... Op.Cit; pág. 28
15. Idem; pág. 35
16. Idem; pág. 37
17. Idem; pág. 41
18. Granados Roldan Otto; Op.Cit; pág. 24
19. Hamilton Nora; Op.Cit, pág. 119
20. Granados Roldan Otto; Op.Cit; pág. 25
21. Córdoba Arnaldo; La política de masas del Cardenismo; México; ERA; 9ª edición 1987; pág. 180-181
22. Guerrero Omar; El Estado y su Administración; Cuadernos Núm. 1; serie Ensayos; México; UNAM; 1ª edición 1980; pág. 9
23. Campuzano Paniagua Gabriel (compilador); Empresas Públicas; México; UNAM/SUA; 1º edición 1990; pág. 21

24. Villareal René; Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno; México, Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica; 1ª edición 1993; pág. 216-217
25. Einsenstadt S.N; Modernización, movimientos de protesta y cambio social; Buenos Aires; Ed. Amorrouto; 1ª edición 1968; pág. 4
26. Idem; pág. 13
27. Idem; pág. 14
28. Idem; pág. 17
29. Bobbio Norberto (coord); Diccionario de Política; México; Siglo XXI; 1ª edición 1989; pág.1039
30. Idem; pág. 1045
31. Saldívar Americo; Ideología y política del Estado mexicano; 1970-1976; México; Siglo XXI; 5ª edición 1986; pág. 88
32. Idem; pág. 92
33. Idem; pág. 93
34. Idem; pág. 108
35. Gutiérrez Garza Esthela; (coord); Crisis del Estado de Bienestar, en Testimonios de la Crisis; Vol 2; México; Siglo XXI; 1ª edición 1988; pág. 154
36. Idem; pág. 156
37. Pérez Germán y León Samuel; (coords); 17 Angulos de un sexenio; México; Plaza y Valdez; 1ª edición 1987; pág. 37
38. Rivera Ríos Miguel Angel; Op.cit, pág. 22
39. Oribe A y Cordero R; Cien años de lucha de clases en México 1876-1976; Tomo II; México; Quinto Sol; 1ª edición 1976; pág. 195
40. Pérez Germán, León Samuel. (coords); Op.Cit; pág. 38
41. Oribe A y Cordero R; Op. Cit; pág. 189
42. Rivera Ríos Miguel Angel; Op.Cit; pág. 22
43. Idem; pág. 36
44. Idem ; pág. 24
45. Oribe A y Cordero R. Op.Cit; pág. 192
46. Pérez Germán y León Samuel; (coords); Op.Cit. pág. 38
47. Oribe A y Cordero R; Op.Cit; pág. 193
48. Rivera Ríos Miguel Angel; Op.Cit; pág. 47

49. Prebisch Raúl; "El retorno a la ortodoxia"; en Mercado de Valores, Año XLVII, Núm 27; México D.F julio 6 de 1987; Nacional Financiera SNC; pág. 723
50. Idem; pág. 723
51. González Casnova Pablo y Aguilar Camín Héctor; (coords); México ante la crisis; México, Siglo XXI; 1ª edición 1985; pág. 233
52. Idem; pág. 209
53. Mirón Lince Rosa María; (coord); Evolución del Estado mexicano. Consolidación 1940-1983; Tomo III; México; Caballito; 2ª edición 1989; pág. 204
54. Idem; pág. 209
55. Alonso Aguilar M; La nacionalización de la banca: la crisis y los monopolios; México; Nuestro Tiempo; 2ª edición; pág. 136
56. Idem; pág. 136
57. Idem; pág. 137
58. González Casanova Pablo y Aguilar Camín Héctor; (coords); Op.Cit; pág.138
59. Idem; pág. 48
60. Idem; pág. 242
61. Mirón Lince Rosa María; (coord). Op.Cit; pág. 215
62. González Casanova Pablo y Aguilar Camín Héctor. (coords); Op. Cit; pág. 183
63. Idem; pág. 184-196
64. Mirón Lince Rosa María; (coord); Op.Cit, pág. 235
65. González Casnova Pablo y Aguilar Camín Héctor; (coord), Op.Cit; pág. 141
66. Idem; pág. 159
67. Gutiérrez Garza Esthela, (coord); Op.Cit; pág. 168
68. Idem; pág. 170-172

## **CAPITULO 2**

### **LA CRISIS MUNDIAL DEL CAPITALISMO**

#### **2.1 LOS LIMITES ESTRUCTURALES DEL ESTADO DE BIENESTAR**

##### **2.1.1 EL ESTADO DE BIENESTAR**

El siglo XIX se caracterizó por cambios constantes de la transición de una sociedad agrícola a una sociedad industrial, que conllevó a repercusiones inmediatas como es la expansión de las ciudades, el progreso científico y tecnológico y la explosión demográfica representan discontinuidades fundamentales en el desarrollo económico.

En el umbral del siglo XX se configura una sociedad en proceso de cambio, el impacto de las fuerzas modernizantes trastocan el modo de vida tradicional, el avance industrial y del libre mercado erosiona la cohesión interna de los grupos de asalariados y campesinos creando un proceso de movilidad que a la postre se convierte en un desarraigo regional "millones de individuos han sido arrancados de su hábitat sociocultural e inducidos a un nuevo sistema de relaciones del mercado autoregulado en el cual el sentido de pertenencia comunitaria y la solidaridad estaba amenazada por la despiadada lógica de la ganancia. El mercado autoregulado es inhumano, para él no existen hombres, valores morales, sentimientos, sino sólo mercancías".<sup>1</sup>

El Estado moderno protege al mercado como un garante para mantener las normas esenciales para que el sistema no sea violado, se abstiene de toda acción que altere el mecanismo de la competencia, se convierte en un estado carente de sensibilidad social y por lo tanto en un estado vulnerable ante las demandas de una sociedad que se encuentra en cambio.<sup>2</sup>

Las condiciones materiales de los trabajadores son de constante deterioro ni el Estado ni la burguesía se preocupan de sus condiciones mínimas de existencia lo que provocó "una protesta obrera revolucionaria o reformista, nace del resentimiento colectivo contra la sociedad burguesa que no siente ningún deber frente a las víctimas de la acumulación salvaje y de la industrialización acelerada".<sup>3</sup>

Una fecha representativa es el año de 1917, cuando la revolución rusa de octubre se presenta al mismo tiempo desde dos perspectivas: como un problema internacional y como problema interno en los diversos países capitalistas, la primera respuesta son el implemento de todos los mecanismos a su alcance para darle fuerza a una contrarrevolución, y la represión sistemática del movimiento sindical y político en todo el mundo capitalista.

En 1929 la crisis económica manifiesta que el libre mercado por sí sólo no logra un orden espontáneo y para disminuir la confrontación capital-trabajo se hacen necesarios generar modificaciones constitucionales para hacer copartícipes a los trabajadores del desarrollo del capital.

La lucha de la clase obrera en contra de la burguesía y las posibles alternativas proyectadas por los pensadores socialistas tienen en común la propuesta de abolir el mercado o cuando menos someterlo al control de la colectividad "la economía mixta, en la cual la lógica de la ganancia individual sea moderada por la del interés de la colectividad. En Europa Occidental no es la solución radical la que prevalece sino la moderada, es decir la solución del contrato social del mercado, el cual no es abolido sino socializado. De tal modo se verifica, como consecuencia más o menos directa de las enérgicas presiones ofrecidas por los partidos obreros, el pasaje del capitalismo individualista al capitalismo organizado".<sup>4</sup>

A diferencia de las tradicionales funciones de mantenimiento del orden que el estado liberal llevaba a cabo al interior con la policía, los tribunales y una política fiscal cautiva, y al exterior apoyándose en las fuerzas armadas en la política exterior, las medidas intervencionistas tienen la función de influenciar el proceso de la vida social; mediante la protección, compensaciones y redistribuciones en favor de los grupos débiles.

La configuración de grupos de interés deja constancia que en el estado donde ha asumido funciones sociales, todos los intereses, de los que poseen y de los que no poseen, son de modo inmutable intereses particulares y privados, sólo que hoy tienen necesidad de una traducción política; mientras que antes tenían necesidad del estado sólo como garante de la libre competencia y del mecanismo automático del mercado.

El parlamento se convierte en la asamblea de los partidos en donde cada uno de los diputados participa en la elaboración de la línea política de su propio partido, pero sus decisiones están vinculadas a la disciplina del grupo.<sup>5</sup>

El capitalismo parcialmente "socializado" con el estado de bienestar, es sometido al control de las estructuras imperativas de la comunidad política. El desarrollo económico ya no se regula por mecanismos espontáneos sino por intervenciones económicas como son:

1. "Expansión progresiva de los servicios públicos como la escuela, la casa, asistencia médica, etc.
2. La introducción del sistema fiscal basado en la tasación progresiva.

3. Institucionalización de una disciplina del trabajo orgánica dirigida a tutelar los derechos de los obreros y a mitigar su condición de inferioridad frente a los empleadores.
4. Redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un rédito mínimo.
5. Erogación de los trabajadores ancianos de una pensión para asegurar un rédito de seguridad aún después de la cesación del trabajo.
6. Persecución del objetivo del pleno empleo con el fin de garantizar a todos los ciudadanos un trabajo y por lo tanto una fuente de rédito".<sup>6</sup>

En la sociedad capitalista se reconocen las diferencias, su componente demográfico puede tener acceso a la educación, trabajo, salud, vivienda; y en la medida que se aproveche se tiene la oportunidad de tener una movilidad social.

### 2.1.2 LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

La crisis de 1929 marca un cambio en la relación entre Estado y economía; queda de manifiesto que el libre mercado por sí sólo es incapaz de proveer bienes públicos, lograr una distribución de la riqueza nacional, crear instituciones de bienestar para la mayoría de la población. Esta consideración logra amplio consenso en gran parte de la comunidad internacional, posteriormente a la Segunda Guerra Mundial se adopta una mayor intervención estatal, impregnada de instituciones de beneficio social como en la educación, distribución del ingreso, salud pública, vivienda social y políticas de pleno empleo; que en conjunto forman el " Estado de Bienestar".

El Estado de bienestar es característico de un Estado interventor (interviene para modificar las principales variables económicas); existen diferentes modelos de Estado interventor "el Estado de bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través de incremento del gasto social. El Estado de las nacionalizaciones, en cambio, puso énfasis en una política de gasto de apoyo a las ramas de la economía débiles pero indispensables para el crecimiento de toda la economía. El Estado desarrollista, por su parte colocó el acento en el logro del crecimiento económico de la inversión y el empleo para impulsar la modernización industrial".<sup>7</sup>

En el período de posguerra son tres los modelos de Estado, que adoptan los países industrializados y en vías de industrialización; estos paradigmas se desarrollan de manera combinada dependiendo de las características de cada país.

Al referirse a los rasgos específicos de un determinado país, estos son: el grado de desarrollo económico, la participación de sus sindicatos, el pacto social; entre Estado y trabajadores, el nivel de industrialización y la consolidación de la burguesía nacional.

En los Estados Unidos e Inglaterra, el Estado benefactor, aumenta la demanda agregada, a través de políticas de pleno empleo, crea instituciones de carácter social para educación, vivienda y salud; se crea un seguro de desempleo y de pensiones, a diferencia de países con un menor desarrollo en donde el Estado interviene con mayor frecuencia en la producción.

En países como México, con una incipiente burguesía nacional, el Estado, tiene una mayor intervención en la economía, no solamente como promotor del bienestar social sino para ampliar el consumo; interviene directamente en la producción y/o provisión de bienes públicos. Un ejemplo claro es PEMEX, que subsidia con energía a precios bajos a la industria nacional. En México se dieron los tres tipos de Estado (benefactor, desarrollista y nacionalista).

El Estado benefactor, se sustenta en las tesis Keynesianas; que proponen políticas de pleno empleo y la necesidad del manejo estatal de la demanda, por medio del gasto público orientado principalmente al gasto social. En la economía, su principal objetivo consiste en el crecimiento del consumo privado impulsado por el gasto público; otra de las variantes del Estado benefactor es el aumento constante del salario real y de los salarios indirectos por medio de prestaciones.

Se fortalece por el pacto social que le proporciona un amplio espacio de maniobra, entre las obligaciones que adquiere el Estado, se pueden mencionar: la distribución del ingreso nacional vía el aumento del salario real, el reconocimiento de los sindicatos, que se convierten en sujetos activos en la formulación de la política económica.

Es a partir de la década de los setenta, cuando se cuestiona el papel de la intervención estatal en la economía; por la inflación y la caída en la tasa de ganancia. Las economías entre 1961-1983 se observa una baja general del ritmo de crecimiento en los países mas desarrollados.

"Aunque la tendencia declinante del capitalismo puede ser ubicada en la mitad de la década de los sesenta la aparición plena de la crisis se produjo en 1974-1975. Desde ese tiempo la economía internacional sufrió un incremento en la tasa inflacionaria, una caída en el crecimiento del Producto Nacional Bruto (PIB) de los principales países capitalistas y un aumento del desempleo".<sup>8</sup>

La sobreproducción mundial en algunas industrias como la automotriz, la petroquímica, la caída en la tasa de ganancia adquirió un carácter mundial y afectó las actividades industriales

tradicionales. Los países industrializados desarrollan otras industrias con fuertes inversiones en informática, microelectrónica y biogenética entre otras; para diversificar el capital y elevar la tasa de ganancia.<sup>9</sup>

El Estado para seguir manteniendo el bienestar social, tiene que recurrir a un porcentaje cada vez mayor del PIB; en algunas ocasiones lesiona la capitalización y competitividad de las empresas, acelerando tendencias recesivas; el Estado jugó un papel importante al financiar los déficits privados, al expandir la base crediticia de los bancos y aumentar el suministro de dinero. Todos estos gastos son financiados esencialmente por la sociedad, vía impuestos.

"En general las políticas fiscal y monetaria keynesianas, juntamente a otras políticas intervencionistas, amortiguaron la desaceleración. Sin embargo hubo límites para el sistema ante presiones inflacionarias en la necesidad de mantener una política de gasto expansiva, lo que requería de la expansión monetaria en un ambiente inflacionario la política salarial cambia dinámicamente, es decir aumentan los salarios monetarios frente a la inflación, especialmente en ramas productoras de bienes de capital. Ello tiene vastas repercusiones; puede crear demanda por financiamiento obligar a incrementar la oferta monetaria, y el estado verse en la necesidad de gastar mas para mantener el empleo. En tales circunstancias, el nivel general de precios se elevara al mismo ritmo acelerado, incluso, mas rápido que los precios clave de la economía".<sup>10</sup>

Las tendencias crecientes del Estado de bienestar en la economía por medio de redistribuciones a favor de los salarios; y la reducción sistemática del tipo de beneficio, con la respectiva caída de la tasa de ganancia son elementos que no se pueden mantener de manera ilimitada en una economía capitalista.

## 2.2 LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL 1971-1982

Tal parece que la expansión creciente del capitalismo de posguerra haría casi imposible una eventual crisis del sistema; se había consolidado la hegemonía de los Estados Unidos en los tratados de Yalta y Bretton Woods, se habían adoptado doctrinas keynesianas en la política económica de los Estados desarrollados, que generaron al Estado de bienestar; el avance científico y tecnológico era espectacular. Toda esta estabilidad produjo una acumulación y expansión del capital sin precedentes, recuérdese los llamados "milagros económicos" que permanecieron durante más de dos décadas.

Recién a finales de los sesenta comienza a manifestarse los síntomas, de una crisis global del capitalismo, que para la década siguiente se presenta plenamente.<sup>11</sup>

La crisis económica latinoamericana de la década de los ochenta tiene su correspondencia directa con una gran crisis global, y en donde se cuestiona el modelo de desarrollo surgido de la posguerra a nivel mundial. La tradicional hegemonía económica de las dos superpotencias, es menguada sustancialmente. las enormes ventajas tecnológico, productivo, comercial y financiero que Estados Unidos había logrado consolidar después de la Segunda Guerra Mundial se desvanecieron a lo largo de dos décadas; esto sucedió así gracias al proceso conocido como "globalización" de los procesos productivos (costos, ventajas comparativas, acceso a mercados y materias primas, etc), emergen nuevas potencias económicas tanto en Asia (Japón), como en Europa (Alemania), quienes disputan la hegemonía económica de los Estados Unidos.

No obstante los Estados Unidos, mantienen y acrecientan su hegemonía como potencia militar; lo que le otorga un papel primordial en la seguridad mundial. Pero cuando se refiere al desarrollo del mercado y economías internacionales no puede hablarse más de una sola hegemonía dominante, sino mas bien de un mundo multiregional.<sup>12</sup>

La crisis mundial de la década de los ochenta, tiene su antecedente inmediato en la crisis energética de 1973, con la alza en los precios internacionales de petróleo, las economías centrales carentes de estos recursos (Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña) estancaron su productividad, su innovación tecnológica y no renovaron su planta productiva; se concretaron a aplicar medidas de tipo keynesiano que en un pasado reciente les habían dado buenos resultados, pero que ahora les produjo altas tasas de inflación, inestabilidad cambiaria y reactivación breve y pobre, fue entonces cuando a principios de los ochenta abandonaron las políticas anticíclicas de tipo keynesiano: decidieron aplicar acciones de corte monetarista procurando restringir al máximo la demanda agregada, lo que ha provocado enorme recesión, alza en las tasas de interés y una contención limitada de la inflación. Como consecuencia de lo anterior se concluye que la crisis mundial plantea una reestructuración global del modelo de producción capitalista, que contemple las nuevas tecnologías, las nuevas ramas productivas y nuevas relaciones del poder y las finanzas.<sup>13</sup>

Un elemento importante relacionado directamente como causa de la crisis mundial, es el que se refiere al sistema financiero internacional, sin duda su papel sobre la economía mundial ha sido fundamental para el desarrollo de la crisis.

La realización de operaciones transnacionales con monedas económicamente fuertes escapa al control de las autoridades locales, tan sólo la banca mexicana al momento de ser nacionalizada, tenía una "emisión" sin respaldo de 12 mil millones de dólares denominados mexdólares; se produce en general el predominio de actividades especulativas en lugar de inversión productiva a escala global, factor importante del receso económico y desnacionalización industrial.<sup>14</sup>

Un tercer nivel en la crisis, lo constituye la crisis de las relaciones económicas internacionales que se manifestaron en corrientes de comercio desiguales, así como flujos de capital, el avance del proteccionismo, competencia desleal, etc. La crisis de las relaciones económicas internacionales tiene varias explicaciones como podría ser la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, la sobreproducción por el avance de la tecnología y la quiebra del sistema monetario internacional surgido en Bretton Woods.<sup>15</sup>

### 2.2.1 LA CRISIS DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

En la conferencia de Bretton Woods de 1944, se discutieron dos documentos trascendentales, uno fue el plan de Keynes, que sentaría las bases del Estado benefactor, el otro fue el plan White, que constituyó la base del Sistema Monetario Internacional (SMI) instaurado en posguerra, en donde predominó la supremacía económica de Estados Unidos, en resumen, los puntos principales de dicha conferencia fueron:

- A) Se adopta el patrón de cambio-oro, que implicaba entre otras cosas que:
  - a) Las reservas monetarias mundiales se constituirían ya sea en oro, o en dólares y subsidiariamente en libras esterlinas;
  - b) El tipo de cambio y la paridad se fijarían en torno al oro, los Estados Unidos se comprometieron a mantener la paridad en 35 dólares por onza troy;
  - c) Se establecían para el resto de los países un tipo de cambio fijo de paridad, el cual sólo podría modificarse cuando se presentase un "desequilibrio fundamental" en la balanza de pagos. Si la modificación del tipo de cambio sobrepasará el 10% sería necesario la autorización de un organismo monetario internacional, por crearse y;
  - d) Las monedas se relacionaban entre sí a través de un tipo de cambio único y se admitiría la conversión a oro de los saldos de moneda de un país a otro.
  
- B) Se crea el Fondo Monetario Internacional (FMI), que otorgaría préstamos condicionados a países deficitarios, pero no establecía ninguna regla para los países superavitarios.

- C) Se fijaron las cuotas ha asignar a los principales países del nuevo organismo monetario (25% en oro y 75% en la moneda del país miembro), a fin de integrar los fondos de operación del organismo, los cuales deberían de responder a las necesidades de liquidez del comercio internacional (8 mil millones de dólares).

Como las cuotas estaban ligadas al número de votos, estableciendo relaciones de poder al interior del organismo, dado este sistema de votación, los Estados Unidos se reservaba el derecho de veto y con una posición decisiva en el nombramiento de las autoridades del FMI y en la toma de decisiones. La constitución del FMI fue de enorme interés para los Estados Unidos, pues significó asegurar su hegemonía sobre el Sistema Monetario Internacional.<sup>16</sup>

Esto fue así ya que su moneda pasa ha ser el eje del patrón de cambio oro, lo que le permitiría apropiarse de recursos reales con solo inundar de dólares a la economía internacional. Otra ventaja lo constituía la paridad fija de las monedas nacionales con la imposibilidad de poderla cambiar sin su anuencia, ello evita que los países utilicen el tipo de cambio con fines competitivos.

El sistema se constituye de esta manera, debido al indiscutible predominio de la economía de los Estados Unidos en 1944, era poseedor de las 3/4 partes del oro monetario internacional, contaba con enormes recursos, con el progreso tecnológico y con altos niveles de productividad. Sin embargo por su misma naturaleza, en la operatividad el sistema monetario era altamente "inestable", ya que al transformarse el dólar en moneda internacional (unidad de reserva), se hizo necesario cada vez un mayor flujo de liquidez, pues al incrementarse el comercio internacional así como por la recuperación de economías como la alemana y la japonesa; el requerimiento de dólares por parte de los bancos centrales, llevo a un déficit de la balanza de pagos de la economía de los Estados Unidos; ello creo la desconfianza de que a largo plazo se presentase una devaluación de dicha moneda.

Para que esto no ocurriera únicamente existían dos caminos: o que las reservas de oro en Estados Unidos fueran tan grandes que las posibilidades de su agotamiento fuesen remotas; o bien que el resto de las economías aceptaran al infinito el endeudamiento de la economía estadounidense y la consiguiente transferencia de recursos reales hacia esa economía. Indudablemente que ninguno de estos dos supuestos es valido.

Una solución fue que el resto de las economías mundiales trataran de solucionar el déficit de la balanza de pagos, devaluando sus monedas o aplicando políticas cuyos efectos fuesen similares, pero ello creaba desconfianza sobre la inestabilidad de dichas monedas.<sup>17</sup>

En términos generales, el funcionamiento estable del sistema monetario internacional se mantiene desde 1944 y hasta 1977, en ese año y hasta 1971 se presenta su debilitamiento y quiebra del sistema nacido bajo el tratado de Bretton Woods; analizando mas a fondo su desquebrajamiento tiene que analizarse necesariamente "la liquidez monetaria internacional". ¿Cómo se compone?, ¿Cuáles son sus fuentes, y Cuáles sus necesidades? (oferta y demanda).

La liquidez internacional expresa la disponibilidad y características de los medios de pago de la comunidad internacional, es decir la cantidad y calidad de los medios de pago que posee un país para hacer frente a sus compromisos comerciales y financieros con el exterior (liquidez internacional de un país).<sup>18</sup>

Las fuentes de liquidez mas importantes durante el período de estabilidad del sistema de Bretton Woods (1944-1971) lo constituyeron el oro y el dólar en esa importancia, aunque la producción del oro bajo, y el dólar cobro mayor importancia. Así tenemos que en 1952, el oro representaba el 72% de las reservas internacionales, para 1971 dicha participación cae a sólo 29%: a su vez la participación de las divisas en las reservas internacionales se incremento de un 34% en 1952 a un 75% en 1971.<sup>19</sup>

Ello demuestra la creciente necesidad de liquidez internacional, por lo que el dólar es muy codiciado, al mismo tiempo comienzan a consolidarse otras monedas extranjeras como el yen, el marco y otras monedas europeas.

Para 1961 las presiones sobre el dólar son muy fuertes, pues además del gran déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos que tendían a devaluar su moneda, gran parte de las naciones europeas, pretenden cambiar por oro sus reservas en dólares, lo que condujo al pacto conocido como "pool del oro", en donde los principales países industrializados se comprometieron a aportar su oro en cualquier mercado para hacer frente a las maniobras especulativas, esto introdujo cierta estabilidad, hasta que en 1967 Gran Bretaña, para solucionar sus problemas de déficit en la balanza de pagos devaluó la libra esterlina en un 14.3%, aumentando el precio del oro por encima de los 35 dólares por onza troy, a ello le sigue la devaluación del franco en 1968, y en octubre de 1969 Alemania revaluó el marco en 9.29% a su favor.

Durante 1971 persiste la presión para el canje de dólares por moneda europea, persiste también el déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos, y en junio de ese año confirma que la reserva de oro había descendido por debajo de los 10 mil millones de dólares, fue en este contexto que surge "El plan Nixon", que desencadena la ruptura del sistema monetario de Bretton

Woods . A través de este plan, Estados Unidos anuncia la inconvertibilidad del dólar por oro y la aplicación de un impuesto a las importaciones rompiendo así sus compromisos adquiridos. El plan Nixon pretendió atacar a fondo los problemas estructurales que vivía la economía norteamericana como la inflación, el desempleo, y estimular el crecimiento económico así como fortalecer su balanza de pagos.<sup>20</sup>

Con la ruptura del sistema monetario internacional, se da lugar a la adopción cada vez mas generalizada del sistema de "flotación", demostrando la incapacidad del FMI para mantener el control en los tipos de cambio, y estos pasan a depender en gran medida de la banca privada internacional, lo que ha conducido hasta el día de hoy a una inestabilidad cambiaria y monetaria internacional.

### **2.2.2 PODER E INFLUENCIA DE LA BANCA PRIVADA INTERNACIONAL**

No obstante el desmoronamiento del sistema monetario de Bretton Woods y la crisis económica internacional, la banca privada internacional vive una etapa de expansión sin precedentes. Mientras que la economía mundial padecía una recesión e inflación generalizadas así como desempleo, ello no afecta su firme y sostenido crecimiento.

La oferta de su crédito así lo demostró en 1964 sus créditos equivalían al 20.3% de las reservas internacionales, en 1970 tales créditos significaban ya un 69.7%; en 1973 el coeficiente era del 86.7% y en 1976 dichos créditos superaban a las reservas internacionales en 28.3%. En 1980 estos créditos más que duplicaban en (2.15) al nivel de las reservas internacionales, las que pasaron de 68.716 millones de dólares en 1964 a 302.900 millones de dólares en 1980.<sup>21</sup> Esto demuestra un exceso en la liquidez internacional, que en lugar de aminorar la crisis, se nutre de esta.

La explicación de esta espectacular expansión de la liquidez internacional en épocas de aguda crisis, se encuentra presente ya en las ideas de Keynes y del pensamiento marxista, que hablan que ante la imposibilidad de la realización del capital productivo y comercial y a fin de no detener el ritmo de acumulación y excedentes se presenta la transferencia a la esfera del capital financiero; en donde este se revalora y centraliza, es decir es la respuesta natural del capitalismo ante la crisis.

Las fuentes de liquidez internacional durante la crisis de 1973, y hasta la fecha se han incrementado no sólo en cantidad, sino también en variedad, en donde el oro y el dólar tienen una pérdida relativa de su valor; adquieren más importancia las reservas en moneda extranjera (principalmente las europeas); el FMI emite los Derechos Especiales de Giro (DEG).

asignaciones que se otorgaban a los países de acuerdo a su participación en las cuotas. Otra fuente importante de liquidez fueron los depósitos que hacían las naciones productoras de petróleo y la OPEP en los bancos privados del extranjero, al reciclaje de este dinero se le conoció como petrodólares.<sup>22</sup>

El poder e influencia de la banca privada internacional en este proceso fue indiscutible, con la consolidación de sus ganancias cada vez mas se reducía el poder y capacidad para controlar los niveles de liquidez; ni de establecer mecanismos de regulación de las relaciones monetarias y financieras internacionales o implantar instrumentos compensadores de las asimetrías y desequilibrios del comercio mundial por parte de las autoridades monetarias tanto nacionales como supranacionales.<sup>23</sup>

Estas características adquieren rasgos dramáticos, si se considera que gran parte del destino de los créditos de la banca privada internacional fueron a países del tercer mundo; así tenemos que para 1976 tan sólo Brasil y México obtuvieron el 44% de los préstamos netos de este mercado.<sup>24</sup> Los Estados en vías de desarrollo buscaron financiar la industrialización, México se especializa en desarrollar el sector energético petrolero.

Para 1978 la deuda de origen privado en América Latina asciende al 67% de la deuda pública externa total, mientras que en México dicho porcentaje fue del 81.7%. "La cantidad de préstamos otorgados sólo es posible con el funcionamiento de un multiplicador bancario elevado (especulativo), no sujeto a ningún control de autoridades monetarias; y ello significó la creación acelerada de dinero internacional".<sup>25</sup>

Es decir que la expansión de la liquidez internacional, se explica en buena medida por el crecimiento explosivo del endeudamiento externo del tercer mundo; pese a que estos créditos eran mas caros y a plazos mas cortos que los que podrían obtenerse de organismos multilaterales. Este tipo de créditos internacionales se fueron convirtiendo cada vez mas riesgosos para los países deudores, pues únicamente bastaría con liberar las tasas de interés internacionales (libor y Us Prime rate) ambas relacionadas con la deuda externa y la caída drástica de los precios internacionales del petróleo para provocar una crisis de sobreendeudamiento del tercer mundo.

La respuesta de las autoridades monetarias a la creciente privatización de las corrientes internacionales de capital y la creación de liquidez privada fue el buscar un mayor fortalecimiento de los organismos financieros multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID, entre otros bancos regionales); incrementando su volumen de recursos para ser prestados. ello es

paradójico ya que para neutraliza la expansión monetaria y la liquidez internacional privada, el FMI amplía sus recursos, creando así mayor liquidez internacional.

Todo esto sólo demuestra la incapacidad por neutralizar la expansión financiera de la banca privada internacional y contrarrestar las asimetrías de la economía mundial; el FMI no ha tenido la posibilidad de someter a los Estados Unidos a sus clásicas políticas de ajuste ante sus déficits crecientes de la balanza de pagos; tampoco ha podido someter a Japón y Alemania con superávit en su balanza de pagos a moderar sus asimetrías en las corrientes de comercio y capital. Su poder lo ejerce sobre los países subdesarrollados.<sup>26</sup>

La división del trabajo entre la banca internacional y las autoridades financieras internacionales (FMI primordialmente) ha sido casi perfecta, se ha otorgado libertades completas durante la expansión del crédito; seguidas por controles rígidos y supervisión minuciosa de la política económica durante las recesiones, como se observa entre 1976-1977 y ocurre con mayor intensidad entre 1982-1983.<sup>27</sup>

El FMI se constituye así en un "celoso guardián" de su amo (países industrializados y banca internacional), para que los países deudores adopten sus famosas "políticas de ajuste" con sus secuelas de disminución en la actividad económica, mayor desempleo y aumento de las tensiones sociales.

### **2.3 LA RECONVERSION INDUSTRIAL 1973-1993**

Paradójico industrial, "es una nueva fase de la industrialización global, que implica a su vez, una nueva fase de competencia que se sustenta en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas (basadas ya no en la simple dotación de recursos naturales, sino en la creación de ventajas competitivas y capacidades por parte de los actores económicos). La inversión en el conocimiento para el desarrollo de tecnologías de producto y proceso, los nuevos enfoques de productividad y management, así como las alianzas estratégicas entre empresas (fusiones, compras, asociaciones, etc) y entre países formando bloques regionales, son hoy determinante del comercio internacional".<sup>28</sup>

La reconversión industrial se da en los países con desarrollo en ciencia y tecnología más avanzadas, y consiste en la sustitución de la maquinaria obsoleta por otra de vanguardia con tecnología de punta.

Por todo ello la reconversión industrial, trae aparejado una secuela de ajustes, cierres y aun cercenamiento de ramas y divisiones industriales caducas y no competitivas en las economías

nacionales, cambiando por completo las nociones hasta entonces conocidas a cerca del sistema económico mundial en el capitalismo, por tendencias sistemáticas hacia la globalización, la interdependencia y la incertidumbre de las relaciones económicas que apuntan a la conformación de un nuevo tipo de capitalismo global.

A partir de la marcha acelerada de la tercera revolución tecnológica industrial, se crea un nuevo paradigma tecnológico, basado en las grandes transformaciones en la informática, la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología y los nuevos instrumentos, que es la fuerza motriz de todos estos cambios en la industria. Es precisamente este nuevo paradigma tecnológico lo que posibilita y promueve los procesos de globalización en la industria, el comercio y las finanzas.<sup>29</sup>

Las transformaciones en la producción con las nuevas tecnologías de proceso y producto que llevan a la transformación de la tradicional fábrica trasnacional a la fábrica mundial como un nuevo modo de organización industrial y comercial descentralizado y deslocalizado a partir de la subcontratación, el comercio intrafirma y la informatización del proceso global de producción.<sup>30</sup>

Por las características intrínsecas de esta tecnología: alto valor agregado, liquidez financiera para costear los proyectos, tiempo de maduración, relativa pérdida de competencia por las innovaciones constantes, entre otras: hace prácticamente exclusiva de países industrializados.

El nuevo paradigma tecnológico cancela el desarrollo de la industria tradicional (siderúrgica, automotriz, textil, etc), esta nueva estrategia de inversión tiene como premisa la muerte de industrias enteras, la erradicación de millones de empleos, y la creación de un nuevo ejército de desempleados, privados de su especialización. En fin constituye el ocaso de la era industrial y el inicio de la era de alta tecnología que significa la fragmentación de las alianzas de posguerra como la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) e incluso el surgimiento de nuevos delitos como el espionaje por computadora.<sup>31</sup>

Entre 1973-1981, el alza en el precio de los energéticos, impulsaron en sentido general el progreso técnico, hacia una optimización de recursos financieros, materiales y humanos: las políticas que instrumentaron los países industrializados consistieron entre otras:

- A) Un programa de ahorro en el consumo de hidrocarburos (especialmente el petróleo):

- B) La búsqueda e investigación de fuentes alternativas de energía (carbón, gas, solar y nuclear);
- C) El descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros en países no miembros de la OPEP, como México, el Mar del Norte, China y la URSS; ello llevaría a una sobresaturación de oferta que haría descender los precios.<sup>32</sup>

Los patrones de producción y de inversión tanto pública como privada son alterados sustancialmente, la automatización de la economía en áreas de producción: química, automotriz, petroquímica, generación de energía eléctrica, microelectrónica, etc. contribuyeron al desarrollo tecnológico.

Pero ¿Cuáles son las características que cumple dicha tecnología "de punta" para afectar el patrón de acumulación existente?.

- A) No sólo utilizar menos energía, sino que las mercancías que se produzcan ahorren energía.
- B) Su impacto en nuestras vidas es inmediato y permanente lo mismo en la fábrica que en el hogar.
- C) El uso racional de los recursos, incrementa la productividad y eficiencia, utilizando menos mano de obra y menos materia prima.

Entre las nuevas tecnologías que satisfacen estos requerimientos, se encuentran: la robótica, la biotecnología, las telecomunicaciones, y la microelectrónica, entre otras.<sup>33</sup>

El uso de la tecnología tiene consecuencias que no se pueden soslayar: en primer lugar, la rápida acumulación de innovaciones tecnológicas en los más diversos campos (desde el energético pasando por la banca, hasta la robótica); en segundo lugar es que al acelerar en general el ritmo de progreso tecnológico, y por un lado se abate los requerimientos del capital en los procesos de ensamble, por el otro eleva progresivamente la densidad del capital en las fases reconocidas como "intensivas" y por ello choca con la obsolescencia de esas tecnologías; finalmente profundiza hasta niveles demenciales la tendencia capitalista al ahorro del trabajo vivo, convirtiéndose el desempleo masivo en una realidad mundial.<sup>34</sup>

En el contexto de una competencia por los mercados existentes bajo la escala global; para lograr la hegemonía es necesario desarrollar la producción en ramas de alta tecnología.

La reconversión industrial, ha tenido impactos altos en países en vías de desarrollo como México, Malasia, Brasil, India, etc; que durante la década de los setenta se empeñaron en alcanzar niveles de desarrollo semejantes a países de primer mundo. Pero cuando estos se encontraron en los albores de la era industrial, descubrieron que sus industrias eran obsoletas, superadas por la era del capitalismo posindustrial o posmoderno, cuya consecuencia más devastadora fue la desindustrialización de estos países.

El funcionamiento del capitalismo posmoderno, se caracteriza por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre, causa y efecto, a su vez de los cambios estructura de operación de los mercados: "el tránsito de un mercado espacial a las redes de intercambio; el paso de estructuras de competencia oligopolística en el mercado internacional a las alianzas estratégicas oligopolísticas; los cambios en la organización de la estructura industrial a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio intrafirma, donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario a través de bloques regionales. Finalmente la transformación del sistema financiero y monetario internacional, donde los tipos de cambio y las tasas de interés flexibles han generado una nueva economía y comercio del dinero. Todo ello cruzado por la dinámica de la reconversión industrial".<sup>35</sup>

Por otro lado existe un reducido número de naciones en vías de desarrollo que han logrado adaptarse a las nuevas tecnologías (con altos costos sociales); aquí se refiere a los llamados cuatro tigres asiáticos (Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur y Singapur), países que por su extensión territorial no cuentan ni con la población, ni con los recursos de otras naciones más poderosas económicamente del tercer mundo como México.

La estrategia de desarrollo seguida por estos países ante la falta de industrias locales, fue el ofrecer una barata mano de obra a las multinacionales extranjeras, las que utilizaron ese abundante trabajo extensivo como una mera línea de ensamble y montaje, el país no aportaba nada más que la mano de obra; pero eventualmente fueron surgiendo industrias maquiladoras locales, que imitaban los productos elaborados por las grandes multinacionales, primero productos electrónicos como radios, televisores, y relojes, para luego pasar a mercancías más elaboradas y de alta tecnología como computadoras, programas de software, robots etc; cuya calidad es comparable ya a la de occidente;<sup>36</sup> Ello implica enormes inversiones del recurso con que si contaban estos países y hoy es el más apreciado en todo el mundo "Cerebros", es decir se realizaron grandes inversiones en ciencia y tecnología y en la formación de científicos de las llamadas ciencias duras, como matemáticas, física, ingeniería, etc.

Hacia 1982 gran parte de los países industrializados que padecieron la crisis energética de 1973, ya habían superado su dependencia del petróleo y reiniciado su crecimiento, sobre nuevas bases tecnológicas; en ello los sectores públicos de cada país desempeñaron un papel importante para fomentar el desarrollo científico y la posterior transferencia de tecnología hacia el sector productivo.

Así lo demuestra programas como el MITI de Japón (Ministerio japonés de comercio internacional e industria) y el del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. El MITI de Japón fue el que determinó la política industrial que seguiría el país, demostrando la coordinación entre el gobierno y los sectores privados a través de la planeación de proyectos de desarrollo en los que participaban empresarios privados y el Estado, por medio del banco de desarrollo japonés.<sup>37</sup>

Dicha transición tecnológica-industrial ha producido grandes transformaciones entre las que destacan:

- A) El surgimiento de un nuevo patrón tecnológico industrial, el cual ha reactivado el ciclo de crecimiento interrumpido en los países industrializados, en la década de los setenta; sin embargo para los países que no transformen su estructura productiva nacional (países en vías de desarrollo), perderán su dinamismo económico ya que su estructura quedara obsoleta.
- B) La acción gubernamental en los países avanzados, se ha intensificado durante este proceso de transición tecnológica, a fin de afianzar la posición relativa de cada país en el contexto mundial. Este telón de fondo hecha por suelo "la cándida" hipótesis que aconseja entregar a las fuerzas del mercado la transformación de la estructura productiva de un país como México.
- C) Existe una tendencia creciente en los países desarrollados por desplazar hacia el sur procesos de producción técnicas y equipo obsoleto ante el cambio tecnológico; tratándose de sectores que constituyen el núcleo más avanzado de México, esta eventualidad afectaría el desarrollo de la economía del país, provocándose un retraso en lugar de actualizarlo.
- D) Para algunos sectores sin embargo no es tan aconsejable un cambio tecnológico brusco, sería el caso del sector textil, y electrónico, donde México es un gran exportador y ocupa gran cantidad de mano de obra; el cual podría experimentar cambios significativos que afectarían su competitividad con el exterior.

- E) En las áreas tecnológicas de punta, México debe redoblar esfuerzos a gran escala, si es que quiere competir de igual con países del primer mundo y eliminar su dependencia tecnológica, en especial en áreas tales como la microelectrónica, ingeniería genética etc.<sup>38</sup>

En suma, la Revolución científica y tecnológica que estamos viviendo en todo el mundo, a traído profundos cambios estructurales al interior de la sociedad, que también afectaran el equilibrio de poderes a nivel internacional.

## 2.4 LA GLOBALIZACION ECONOMICA

El proceso de globalización económica, es una idea que se empieza a gestar desde los años setenta, como una respuesta para salir de la crisis mundial y se enlaza con la actual revolución científica y tecnológica.

En el renglón del comercio internacional avanza paulatinamente hacia la integración e interdependencia, sustentado en el libre intercambio de bienes y servicios entre las naciones, la globalización supone que el capitalismo eliminaría las fronteras, creando un sólo mercado mundial, reduciendo cualitativamente la importancia de los Estados-Nación en la regulación de las relaciones económicas.

La globalización es un cambio estructural, que esta relacionado con la evolución en las formas de operación de las grandes empresas multinacionales, hacia esquemas globalmente integrados, aprovechando los avances en el terreno de la microelectrónica primero y las telecomunicaciones posteriormente, a fin de introducir toda una nueva racionalidad capitalista en las actividades industriales, de servicios y agrícolas.<sup>39</sup>

La globalización, la interdependencia y la incertidumbre son las tres nuevas características, y al mismo tiempo causa y producto de los cambios estructurales y transformaciones en la organización y operación del propio capitalismo.

En el capitalismo posmoderno se verifica una creciente integración de las economías e industrias nacionales a la dinámica de los mercados globales, a través de flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica, por lo que la estabilidad económica y el crecimiento de cada país depende de su articulación con el mercado global.

La globalización en la producción a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio intrafirma ha establecido todo un sistema global de producción. La globalización productiva impulsa la formación de nuevas estructuras económicas nacionales e internacionales y llevan a nuevas relaciones entre los países y entre los agentes económicos.<sup>40</sup>

Por otra parte se encuentra la globalización financiera que funciona con apertura y con bolsa de valores abiertos e internacionales, están integrados al mercado financiero global de dinero.

La interdependencia entre las economías nacionales, ante la apertura y la globalización en la producción y en las finanzas; los mercados internacionales son cada vez más integrados, tanto en el orden macroeconómico-financiero como microeconómico-tecnológico-productivo. Por lo que hoy día, por la interdependencia no sólo se afectan los problemas económicos, sino también los políticos de otros países a las economías nacionales.<sup>41</sup>

La apertura y la globalización, no solo dan lugar a la interdependencia de los aparatos productivos nacionales, sino que modifica de manera importante los esquemas basados en el desarrollo integral o autosuficiente.

La incertidumbre económica es el otro rasgo del capitalismo posmoderno. La globalización y la complejidad de los actores y de intercambios han hecho menos previsible el comportamiento económico.

En el horizonte del capitalismo posmoderno resulta impredecible el comportamiento de las variables económicas y su proyección a futuro, ante contextos políticos y económicos eminentemente inestables, por lo que estudios y perspectivas a largo plazo se estrella contra lo que se ha denominado como la era de la incertidumbre.<sup>42</sup>

Los principales protagonistas de la globalización son las empresas multinacionales, por su infraestructura en todo el mundo, el crecimiento internacional de las operaciones en las que se encuentran inmersas. Las grandes multinacionales, en un contexto competitivo (sin proteccionismos de ningún tipo) impulsan a la innovación tecnológica, hacia la racionalización global de sus operaciones, en busca de reducir los costos, articular sus mercados en una escala internacional, optimizando las ventajas en el proceso de producción y realización de sus productos, etc.

Entre los pilares en los que descansa la tesis de globalización económica a nivel planetario destacan:

- A) La tendencia a la "fábrica mundial"; estrictamente hablando, ello supone que se pueden descomponer los procesos completos de producción y circulación, distribuyendo entre los países, articulados a través de las filiales de una misma empresa; lo que le permite en cada lugar extraer la máxima ventaja de una combinación dada de condiciones sociales.<sup>43</sup>

La fabrica mundial es un resultado del traslado de segmentos de un proceso mas amplio de producción hacia diferentes países en función de sus ventajas comparativas, con objeto de enfrentar la ardua competencia y reducir costos o acceder con facilidad a los mercados regionales. Existen varios tipos de fabrica mundial como son: alianzas estratégicas (fusiones, en desarrollo tecnológico, etc), la producción participativa, la subcontratación a escala internacional y el comercio intrafirma.

La reorganización del orden económico internacional que se da en la fabrica mundial y el comercio intrafirma, aceleran la integración del proceso de producción a nivel global (globalización de la producción).<sup>44</sup>

- B) Evolución de los Sistemas de Información: hoy gracias a las revoluciones tecnológicas en la microelectrónica y las telecomunicaciones, se ha modificado sustancialmente la dinámica y la naturaleza de un mercado espacial (encuentro físico de la oferta y la demanda) por una red de redes de intercambio de información (networks). El mercado es ahora un sistema interactivo, gracias al telex o la computadora, y las transacciones se integran aumentando el número de actores y agentes económicos.<sup>45</sup>
- C) Una nueva estructura de mercados: el cambio de las estructuras y reglas de funcionamiento del mercado internacional, que pasa de una competencia internacional en un mercado controlado por varias empresas oligopolicas a un mercado de alianzas estratégicas oligopolísticas o monopolísticas, cada vez con menos competencia. Los objetivos que se buscan con estas alianzas estratégicas son: celebrar contratos de suministro o abastecimiento, delimitar o compartir zonas geográficas y realizar adiciones o controlar otras corporaciones, así como conocimientos y tecnologías de proceso o producto y controlar los mercados.<sup>46</sup>
- D) El nuevo sistema de comercio internacional: las alianzas estratégicas entre empresas y la globalización de las finanzas y las inversiones han dado lugar a una nueva estructura de comercio internacional; se modifica el comercio

complementario y competitivo a un tipo de comercio adversario (que busca controlar el mercado a través de mayor participación) y oligopolístico; del comercio entre naciones al comercio intrafirma y entre bloques económicos regionales. Ello implica la administración y control de los mercados que eliminan en gran medida las reglas tradicionales del comercio libre y competitivo. Las firmas se alían y compiten, no por bajos costos, sino para controlar mercados.<sup>47</sup>

- E) El Nuevo Sistema Financiero Internacional: que se caracteriza por tipos de cambio y tasas de interés flexibles o flotantes, los cuales no necesariamente reflejan la competitividad del sector real de la economía de un país, ya que el dinero ha pasado de ser un medio de intercambio a constituirse en una mercancía, que se comercia internacionalmente, constituyendo su propio mercado de divisas, lo que hace de los procesos económicos mas volátiles e impredecibles, y en ocasiones altamente especulativos.<sup>48</sup>

La bancarización de la economía mundial; también se internacionaliza el circuito del dinero, o a través de las grandes instituciones bancarias internacionales (FMI, Banco Mundial, etc.) y se generan movimientos especulativos a nivel global, creando monedas mundiales (dólar, yen, marco, etc) y un mercado mundial de dinero, quitándole a los Estados-nacionales el control sobre sus políticas monetarias locales: (en su lugar hay un libre cambio de divisas).<sup>49</sup>

La globalización en los mercados de capital ha conllevado a incrementos en las operaciones entre instituciones que colocan bonos y acciones e inversionistas de estos instrumentos; obligando a los intermediarios a ofrecer servicios globales para mantener la competitividad; y a los gobiernos a liberar fondos en los mercados de capitales, lo que ofrece oportunidades para diversificar el riesgo.<sup>50</sup>

La globalización en las bolsas de valores, comienzan a desarrollarse, a apartir de los años ochenta, principalmente en países desarrollados para luego extenderse a los países en vías de desarrollo. Las instituciones financieras han incluido acciones de otros países en sus carteras, igualmente muchas empresas multinacionales tienen riesgos simultáneos de sus acciones en otros mercados, gracias a las ventajas comparativas que les ofrecen (posibilidades de financiamiento y costos de capital más bajos). Sin embargo los inversionistas internacionales compran con fines de ganancia y para el corto plazo. Esto indica

que la globalización de los mercados conlleva riesgos inherentes que deben tomarse en cuenta.<sup>51</sup>

- F) **La reconversión industrial:** la nueva industrialización, que apoyada por la tercera revolución científica y tecnológica, propiciaron la reconversión de ramas y sectores industriales, tendientes a su modernización de los procesos y productos, así como de su distribución y circulación; y en síntesis transformando por completo todo el ciclo económico, hacia una nueva dinámica caracterizada por la globalización, la interdependencia e incertidumbre.
- G) **La crisis de paradigmas teóricos e ideológicos:** el mundo padece una doble crisis de modelos reales, representados por la caída del socialismo real y una crisis de paradigmas teóricos como el Estado Benefactor o el Estado Mínimo del neoliberalismo.

El resurgimiento del monetarismo tipo friedmaniano, que expresa un ataque directo contra el Estado-Nación, reduciendo sus funciones en favor de un contexto más global.

Ante la carencia de otros modelos alternativos o nuevos, ha surgido una crisis en las ciencias sociales y económicas. Por lo que el reto para estas ciencias en los próximos años es no solo alcanzar un modelo con altas tasas de crecimiento económico posible, sino que este sea sostenido a largo plazo económica y ecológicamente para que garantice mejores o iguales niveles de bienestar para futuras generaciones.<sup>52</sup>

- H) **Cuestionamiento del Estado-Nación:** tanto la globalización, los intercambios y la apertura han permeado la estructura económica, política y cultural de los Estados-nación, cuyo aislamiento, autonomía y autosuficiencia son cada vez mas relativos. En tanto los actores del plano internacional se multiplican: empresas transnacionales, entidades regionales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales en la fijación de intercambios, tendencias y regulaciones.<sup>53</sup>
- I) **La nueva división internacional del trabajo:** la reconfiguración de las sociedades industriales abre paso a las sociedades de servicios, modificando la división clásica entre la industria, servicios y agricultura; y desplaza la centralidad de la clase obrera. Se imponen nuevas categorías y calificaciones laborales con la revolución de la electrónica y la informática, replanteándose la presencia de los

sindicatos, contratos colectivos y de las formas de contratación y movilidad laboral.

- J) El nuevo sistema económico mundial: el nuevo capitalismo ha generado cambios en el sistema económico mundial, se pasa de un sistema bipolar a otro policéntrico (en realidad tripolar) entre grandes potencias económicas y sus bloques respectivos: Estados Unidos, Japón y Alemania.

La globalización y el establecimiento de alianzas estratégicas entre empresas y entre naciones, para formar bloques regionales. Con ello se induce a la transformación hacia un nuevo sistema de regionalismos en el cual el comercio al interior de los bloques será mucho más libre y el intercambio entre los bloques será mucho más controlado.<sup>54</sup>

No obstante lo contundente de dichos procesos, también es importante destacar que casi simultáneamente al proceso globalizador, surgen movimientos en contra de esta tendencia.

Los bloques económicos buscarán generar incentivos y ventajas mutuas para atraer inversiones y desviar comercio hacia ellos, logrando a través de la movilidad de factores (capital, tecnología, etc) una nueva combinación que potencie la competitividad y productividad de los países socios del bloque a partir de la complementación industrial y económica, y del aprovechamiento de las ventajas competitivas para salir exitosamente hacia los otros bloques.<sup>55</sup>

El desarrollo de los acontecimientos de lo largo de la década de los ochenta, parece desechar la teoría de una globalización económica y más bien parece que asistimos al resurgimiento del papel conductor y regulador de los Estados (pero con la variante supra o multinacional); en las relaciones económicas internacionales, así como también a un nuevo reparto del mundo entre las grandes potencias por el acceso a los mercados, de esta forma tenemos el surgimiento de bloques económicos cerrados y protegidos como lo son: la Comunidad Económica Europea, con Alemania encabezándolo; el Japón y la Cuenca del Pacífico, y el TLC de Norteamérica. Finalmente hay que señalar que la tendencia hacia la integración de bloques regionales, presenta cierto grado de incompatibilidad con la naturaleza de las redes de mercado global, por lo que el regionalismo acusa una importante tensión con la globalización y el multilateralismo, que incluso puede desembocar en guerras comerciales entre los bloques económicos.<sup>56</sup> Un ejemplo de esto, lo constituye el estancamiento de las negociaciones del GATT. Todo ello demuestra los signos de una guerra comercial a nivel mundial, en donde los países menos desarrollados no tendrán más remedio que alinearse a alguno de estos bloques y seguir perpetuando sus relaciones de dependencia.

## 2.5 LOS MODELOS NEOCONSERVADORES

Entre 1975 a 1982 la mayoría de los países desarrollados tienen una desaceleración económica, que se complementa con la caída de la tasa de ganancia, y la inflación que en algunos casos se desborda "estancamiento" (estancamiento con inflación); en este contexto es necesario revisar el papel del Estado en la economía.

Los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra realizan un análisis de la situación; llegan a la conclusión de que el Estado interventor es la causa de los desaciertos económicos, que sólo logra que se prolongue y se profundice la crisis. Esta crítica es apoyada por grupos financieros, empresarios e industriales: que observan con agrado el discurso anti-estatal. Posteriormente se adhieren países de América Latina como México, Argentina etc.

Ahora bien, antes de seguir es conveniente, dadas las numerosas interpretaciones, presentar una definición precisa a cerca de lo que se entiende por "neoliberalismo", puesto que es un vocablo recurrente en este trabajo.

De acuerdo con los teóricos de la escuela de Turín, representados fundamentalmente por Norberto Bobbio, distinguen dos niveles sobre el concepto y sentido del neoliberalismo: Uno es el nivel teórico y el otro es el práctico-político.

Desde el punto de la práctica política llaman a este neoliberalismo simplemente neoconservadurismo y reservan para el análisis de la teoría política el término de liberalismo.<sup>57</sup>

En el nivel teórico, el liberalismo nunca ha desaparecido. No podría morir porque sus principios están indisolublemente ligados con el surgimiento de las sociedades modernas. El liberalismo es una teoría de los derechos civiles, la libertad de pensamiento, de expresión, de asociación, de culto, etc.; esos derechos son la base de la sociedad democrática. Mientras que el neoconservadurismo, se nutre del liberalismo económico clásico, basado en el individualismo y utilitarismo a ultranza; y nace como una respuesta a los efectos no favorables que dejaron las políticas sociales del estado de bienestar.

Para los neoconservadores, el liberalismo y la democracia son antitéticos, en el sentido de que la democracia en sus consecuencias extremas termina por destruir al estado liberal. Por lo que para ellos el estado liberal no es democrático y debe restringirse a su mínima expresión (estado mínimo).

Norberto Bobbio, define por "liberalismo: una determinada concepción del estado, la concepción según la cual el estado tiene poderes y funciones limitadas, y como tal se contrapone tanto al estado absoluto como al que hoy llamamos social".<sup>58</sup>

Ahora bien es necesario precisar cuales son esos límites al estado, que comprende dos aspectos diferentes del problema que no siempre se distinguen: 1) Los límites de los poderes estatales y 2) De las funciones estatales. La noción común para identificar al primero, es Estado de Derecho; es decir, un estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (leyes fundamentales o constituciones) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan.<sup>59</sup> Estos mecanismos impiden el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frenan el abuso o el ejercicio ilegal.

Por su parte la expresión que identifica los límites de las funciones estatales es la de "Estado Mínimo" que está en contra del Estado Máximo (estado de justicia y redistribuidor de la riqueza). El estado debe conservarse como un mal necesario, aunque dentro de los límites restringidos lo más posible; es decir la tesis liberal clásica del estado como organización monopolista de la fuerza que tiene el único y limitado objetivo de proteger los derechos individuales de todos los miembros del grupo.<sup>60</sup>

Ambos límites del estado no siempre se distinguen claramente y menos aún coinciden histórica y prácticamente.

A estos últimos grupos, pertenecen los neoliberales, y toman como base para realizar estas críticas la teoría monetarista y la reivindicación del individualismo, se pronuncian en contra del gasto público que favorece el interés colectivo.<sup>61</sup>

Entre las críticas al Estado benefactor, se encuentran las siguientes: "La promoción estatal de la demanda efectiva y la institucionalización de la distribución de la riqueza mediante mecanismos compensatorios, conforman procesos desvirtuadores de la solvente movilidad y progreso de los distintos factores productivos; todo lo cual afecta contra la "libertad de elegir" y contra la "soberanía individual".<sup>62</sup>

Asimismo la inflación es producida por el aumento en la participación salarial; y por la creciente emisión monetaria del Estado; según Hayek, la eliminación del mercado como regulador de la economía genera procesos nocivos como la institucionalización de un sistema público de seguridad y asistencia, que al decir suyo fomentaba la pereza, falta de ahorro y la desaparición de la iniciativa y el interés privado.<sup>63</sup>

La propuesta neoliberal es una mayor participación privada en la economía, sobre todo en las áreas que son rentables; y como contraparte una disminución del Estado en la economía. Según la lógica neoliberal la participación del Estado en la economía, la alianza con los sindicatos, constituyen obstáculos para el crecimiento económico; por lo tanto se debe instaurar un sistema regido por las "objetivas" fuerzas del mercado.

El Estado debe restringirse a sus funciones tradicionales: vigilancia, cumplimiento de las leyes, defensa de la soberanía, seguridad nacional, hacienda y relaciones exteriores.

El Estado mínimo según Rubio "puede tener grados diversos que van desde posiciones radicales del liberalismo "duro", como las de Nozick, Hayek y Friedman que postulan un Estado mínimo-justo, que no admite más intervenciones que la preservación de la justicia y la libertad; hasta posturas moderadas de un "liberalismo social", como es el caso Ralws y Buchanan que definen al Estado mínimo-legítimo que acepta intervenciones para administrar los ideales contenidos en el contrato social".<sup>64</sup>

El enfoque del Estado mínimo, postula que prevalezca el interés individual sobre el colectivo; los individuos entre ellos los burócratas son racionales y maximizadores de utilidad, y por último la racionalidad individual implica racionalidad social.<sup>65</sup>

En el terreno ideológico la crítica se realiza en la relación Estado-sociedad civil. "La embestida ideológica-política del neoliberalismo atenta contra la "libertad colectiva" como libertad política. El diagnóstico de Friedman, heredado de Hayek y RÖpke, de la causa de la crisis actual radica en que las sociedades contemporáneas están "sobregobernadas", comulga con la idea de que las relaciones sociales institucionalizadas en la democracia representativa, lejos de constituir libertades de expresión de asamblea, de prensa y de elección significa en realidad una forma encubierta de coacción y arbitrariedad sobre el individuo".<sup>66</sup>

La crítica neoliberal al Estado interventor se da en tres puntos fundamentales:

- A) El Estado como promotor de la demanda.
- B) La manutención de un aparato amplio de bienestar social.
- C) El aumento sistemático de los salarios en detrimento de la capitalización de la empresa.

Para los neoliberales las consecuencias de estos tres elementos simultáneos son las siguientes: inflación, disminución de la tasa de ganancia, sustitución de la iniciativa privada por parte del Estado; los gastos sociales del Estado son primordialmente improductivos, lo único que generan

es escasez de recursos para la inversión productiva y un aumento en los impuestos para mantener el gasto del Estado.

"Como vimos el Estado extendió sus actividades dentro de la economía al vincularse directamente al proceso de producción de valor, al mantener la fuerza de trabajo a través del sistema de bienestar y al garantizar la ocupación a partir de la política de pleno empleo. El Estado jugó también un papel importante al financiar los déficits privados, al expandir la base crediticia de los bancos y al aumentar el suministro de dinero; el resultado fue la aceleración de la acumulación pero también, a largo plazo, el agravamiento de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia".<sup>67</sup>

La inflación y la disminución en la tasa de ganancia, son argumentos que efectivamente se relacionan con la crisis del Estado benefactor; pero sobre todo corresponden a la lógica capitalista del ciclo económico dentro del pensamiento neoliberal.

El modelo monetarista ha postulado que las intervenciones estatales no pueden impedir los auges y recesiones del sistema; admiten que el aumento del gasto público o la oferta monetaria tiene un efecto favorable en el crecimiento dice la economía, siendo solamente pasajero enseguida las políticas de gasto público ocasionan espirales inflacionarias más perniciosas.

"La ortodoxia monetarista se restringe al ámbito de las consecuencias de la oferta monetaria sobre la actividad económica y a sus eventuales repercusiones en la tasa de inflación los instrumentos de política que se derivan del monetarismo se sustentaron en alguna versión de la teoría cuantitativa del dinero.

En esa doctrina se subraya el papel pasivo que la política monetarista debe jugar en la economía. Este es su argumento principal. La recomendación de política económica consiste en que el banco central regule la oferta monetaria para mantener la estabilidad de precios, y así crear condiciones de estabilidad propicias para la inversión"<sup>68</sup>

Entre las recomendaciones monetaristas se encuentran: reducción de los impuestos, eliminación del gasto de bienestar y sobre todo desregulación de la economía. Entre los objetivos del monetarismo esta reducir la importancia de cumplir metas orientadas al crecimiento, el desarrollo y el empleo y acentuar la importancia relativas a la estabilidad macroeconómica.<sup>69</sup>

No es casual que el gobierno de Carter decida aplicar una política monetaria restrictiva, a partir de octubre de 1979. La decisión se traduce en un fuerte elevamiento de las tasas de interés. El desmesurado aumento obligo a la comunidad internacional a enfrentar poco tiempo después

reducciones en su ritmo de actividad económica y dar paso a políticas deflacionarias. Los Estados Unidos inició restricciones monetarias que elevaron las tasas de interés a nivel internacional y se eliminaron reglamentos en algunas industrias.<sup>70</sup> Elaborando una política que se orienta a la competencia en una economía con menor intervención estatal y un mayor acento en la economía de libre mercado.

La primer ministro de Gran Bretaña Margaret Thatcher adopta políticas monetaristas; reduce el gasto público, se evita el recurso de imprimir dinero controlando el volumen del crédito; debilitando a los sindicatos, creando un ambiente favorable para el desempleo y el Estado se restringe al mantenimiento adecuado del mercado.

El diseño y ejecución de las políticas neoconservadoras propone los siguientes programas concretos:

- A) Reducción del gasto público
- B) Políticas monetarias restrictivas
- C) Reducciones salariales sistemáticas
- D) Desmantelamiento del Estado benefactor
- E) Privatización de empresas y ámbitos estatales
- F) Maximización del aparato productivo en general.

"En síntesis, la propuesta neoliberal significa la pretendida "reinstauración" de una serie de darwinismo económico en donde la iniciativa privada eficiente y diligente podrá sobrevivir y progresar en medio de los ajustes "incómodos pero necesarios" que pretenden "sanear" a las sociedades actuales restaurando las leyes y el orden en torno a la disciplina del mercado."<sup>71</sup>

Este tema se abordara con más detalle en el capítulo 6, referente a la reforma del Estado y sus implicaciones en el contexto teórico así como su aplicabilidad, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

## NOTAS AL CAPITULO 2

1. Bobbio Norberto, Diccionario de Política; México; Siglo XXI, 1ª edición 1989; pág. 609
2. Idem; pág. 610
3. Idem; pág. 611
4. Idem; pág. 611
5. Cholvis Francisco; Función del Estado en la economía; Buenos Aires; Cuenca ediciones; 1ª edición 1978; pág.23
6. Bobbio Norberto; Diccionario de Política; Op.Cit; pág. 612
7. Ayala Espino José Luis; Límites del mercado, límites del Estado; México; INAP; 1ª edición 1992, pág. 106
8. Gutiérrez Garza Esthela; (coord); Crisis del Estado de Bienestar, Vol 2; México; Siglo XXI; 1ª edición 1988; pág. 22
9. Rivera Ríos Miguel Angel; Crisis y reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1982; México; ERA; 1ª edición 1986; pág.59
10. Anaya Espino José Luis; Op.Cit; pág.67-68
11. Paz Pedro y otros; Banca y crisis del sistema; México; Pueblo Nuevo; 1ª edición 1983; pág. 121
12. González Casnova Pablo. Aguilar Camín Héctor, (coord); México ante la crisis; México; Siglo XXI. 1ª edición 1985; pág.30-32
13. Idem; pág. 46
14. Idem; pág.47
15. Paz Pedro y otros; Op.Cit; pág. 123
16. Idem; pág.124-125
17. Idem; pág.127
18. Idem; pág.131
19. Idem; pág.136
20. Idem; pág.138
21. Idem; pág.158
22. Idem; pág.140
23. Idem; pág.132
24. Idem; pág.159

25. Idem; pág.141
26. Idem; pág.142
27. Alvarez Alejandro; La crisis global del capitalismo en México; México; ERA; 1ª edición 1987; pág.92
28. Villareal René; Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno; México; NAFINSA/F.C.E; 1ª edición 1993; pág. 65
29. Idem; pág.63
30. Idem; pág.61
31. Nussbaum Bruce; El mundo tras la era del petróleo; México; Planeta; 1ª edición 1984; pág.12
32. González Casanova Pablo, Aguilar Camín Héctor; (coord); Op.Cit; pág.238
33. Nussbaum Bruce; Op.Cit; pág.18
34. Alvarez Alejandro; Op.Cit; pág.166
35. Villareal René; Op.Cit; pág.10-11
36. Nussbaum Bruce; Op.Cit; pág.126
37. Idem; pág.215-216
38. González Casanova Pablo, Aguilar Camín Héctor; Op.Cit; pág.289-291
39. Alvarez Alejandro; Op.Cit; pág.164
40. Villareal René; Op.Cit; pág. 71-72
41. Idem; pág.72
42. Idem; pág.73
43. Alvarez Alejandro; Op.Cit; pág.165
44. Villareal René; Op.Cit; pág.77
45. Idem; pág.76
46. Idem; pág.80
47. Idem; pág.79
48. Idem; pág.63
49. González Casanova Pablo, Aguilar Camín Héctor (coord); Op.Cit; pág.49
50. Cabello Alejandra y Ortíz Edgar; "Globalización financiera en los países en desarrollo: retos y perspectivas"; en Memoria del III Congreso Nacional Académico en Administración, Contaduría e Informática, y VII Simposio

Hispanico sobre negocios y Economía; UNAM/HAHPBSE; Septiembre 1993; pág.18

51. Idem; pág.19
52. Villareal René; Op.Cit; pág.63
53. Idem; pág.64
54. Idem; pág.78
55. Idem; pág.82
56. Idem; pág.84
57. Bobbio Norberto; Liberalismo y Democracia; México; F.C.E; 1ª edición 1989; pág.58
58. Idem; pág.7
59. Idem; pág.18
60. Idem; pág.101
61. Revista de Estudios Políticos; Crisis y Estado de Bienestar; Nueva Epoca, Vol.4; abril-septiembre 1985; pág.29
62. Idem; pág.9
63. Idem; pág.10
64. Ayala Espino José Luis; Op.Cit; pág.30
65. Idem; pág.30
66. Revista de Estudios Políticos; Op.Cit; pág.12
67. Idem; pág.23
68. Ayala Espino José Luis; Op.Cit; pág. 75
69. Idem; pág.75
70. Rivera Ríos Miguel Angel; Op.Cit; pág.112-113
71. Revista de Estudios Políticos; Op.Cit; pág.10

## **CAPITULO 3 DESARROLLO DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO 1982-1988**

### **3.1 RESUMEN HISTORICO DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.**

Durante un poco más de 40 años de vida independiente (1821-1864), México careció de intermediarios especializados que prestarán los servicios financieros de manera permanente. La oferta de crédito provenía de algunas casas y negociaciones mercantiles, de la iglesia y de usureros.<sup>1</sup>

Se establece entre 1864-1897 un sistema de pluralidad de instituciones de crédito (principalmente de bancos de emisión) y su formación es casi anárquica ya que cada banco estaba regido a contratos especiales con diferentes términos y prerrogativas.

De 1867 a 1915, constituye un período de homogeneidad, en el sistema financiero. En 1867 se expide la Ley General de Instituciones de Crédito; que clasifica a las Instituciones de Crédito en: Bancos de Emisión, Comerciales, Bancos Hipotecarios, Bancos Refaccionarios y Almacenes Generales de Depósito. En 1910, surge la Bolsa de Valores de México, para ese año existían 24 Bancos de Emisión, cinco Refaccionarios y la Bolsa.<sup>2</sup>

En el período que comprende de 1915 a 1925, se reorganiza el sistema financiero, liquidando el sistema de la pluralidad en los Bancos de Emisión, emitiendo una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y se funda el Banco de México.

Con la revolución de 1910, se precipitó la caída de los bancos de emisión, en 1913, cuando el General Huerta obligó a otorgarle préstamos obligatorios. Ello condujo que el 30 de abril de 1914, los pasivos de éstos fueran de \$ 291,634,635.91, mientras que su liquidez ascendía únicamente a \$ 80,743,433.81<sup>3</sup>

Cuando el gobierno constitucionalista ocupó la mayor parte del territorio nacional, se hizo evidente su asociación con Huerta, cancelando sus privilegios y concesiones compensatorias. Para 1915, Carranza pone en orden a dichas instituciones crediticias, obligándolas a acatar la ley de 1897, sobre el mínimo de capitalización y de liquidez en efectivo, para realizar esta supervisión se crea la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, de su trabajo fueron retiradas 14 concesiones al mismo número de bancos.<sup>4</sup>

El primer paso para la fundación del Banco de México, se encuentra en la constitución de 1917, y en la iniciativa del artículo 28, que establece la creación de un banco único de emisión controlada

por el Estado. Fue hasta 1921 cuando al fin es enviada la iniciativa al Congreso de la Unión, éste, después de muchas discusiones le otorga un dictamen favorable y el 20 de enero de 1923 se le dio la autorización al ejecutivo para organizar el Banco único de Emisión que se denominó "Banco de México"

Toca al presidente Calles establecer al Banco de México el primero de septiembre de 1925, cuyos preceptos fundamentales son los siguientes:

- El Banco estará constituido como Sociedad Anónima y el domicilio en la Ciudad de México, pudiendo establecer sucursales en la república y en el extranjero.
- La duración de la sociedad será de 30 años, pudiendo prorrogarse este plazo con los requisitos que al efecto establezcan los estatutos.
- El capital social es de \$100 millones de pesos oro y podrá aumentarse en los términos que establezca la escritura social y los estatutos.
- Este capital está representado por acciones nominativas, con valor nominal de \$ 100 c/u.
- Las acciones se dividen en dos series: serie "A" que tendrá en todo tiempo por lo menos el 51% del capital social, deberá ser íntegramente pagado y sólo podrá ser suscrito por el gobierno de la república, será intransmisible y en ningún caso podrá cambiarse los derechos que le confieren. La serie "B" podrá ser suscrita por el gobierno feñeral o el público.
- El objeto de la sociedad será: emitir billetes, regular la circulación monetaria en la república, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, encargarse del servicio de tesorería del gobierno federal, y en general, efectuar las operaciones bancarias que competen a los bancos de depósito y descuento.<sup>5</sup>

Para 1928, nace la Asociación de Banqueros de México, y la Comisión Nacional Bancaria. Entre 1925 a 1974, se caracteriza como un período de estabilidad del sistema financiero. no hubo grandes cambios respecto a la banca especializada.

En 1970, durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se realiza la mexicanización de la banca; en junio de ese año, se expide la reglamentación de la ley general de Instituciones de Crédito y

**Organizaciones Auxiliares.** según la cual las personas o grupo de personas físicas o morales que desearan adquirir el control del 25% o más de las acciones representativas del capital social de una Institución Bancaria u Organización Auxiliar de Crédito, deberán cumplir con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los requisitos que impone, contempla el de ser mexicano.

Esta medida viene a complementar el decreto promulgado en diciembre de 1965, que prohibía que gobiernos y dependencias oficiales del exterior, entidades financieras y agrupaciones de personas físicas o morales extranjeras participaran en el capital de los Bancos y otras instituciones de crédito del país. Con estas medidas se aseguraba para los mexicanos la propiedad de la banca.<sup>6</sup>

Entre 1975 y 1982, se establece la Banca múltiple y se conforman poderosos grupos financieros.

El 23 de diciembre de 1974, fue modificada la Ley General de Instituciones de Crédito y de Organizaciones Auxiliares, que permite el funcionamiento de la Banca Múltiple, con la cual se agrupan todas las funciones de la Banca Especializada.<sup>7</sup>

En diciembre de 1976 inicia de hecho, el proceso de creación de la banca múltiple. Este proceso consiste, fundamentalmente, en la integración en una misma institución de los servicios que ofrecía la banca especializada, tales como operaciones de depósito, ahorro, financieras, hipotecarias y fiduciarias. Los bancos múltiples se crearon mediante la fusión de los distintos departamentos especializados que hasta ese momento operaban en cada institución.

La banca múltiple comienza un proceso de concentración y centralización de recursos monetarios y financieros, consolidando grandes consorcios que abarcaban empresas no sólo financieras sino industriales, mineras, comerciales, turísticas, de construcción, etc.

En 1979, tres grupos financieros (Bancomer, Banamex, y Serfin) manejaban más de 55% de los recursos bancarios del país, ello demuestra que la banca evolucionaba hacia una mayor concentración de ingresos y recursos (proceso de monopolización); el fortalecimiento de los grupos financieros, les permitía influir más en las decisiones de política en general y de política económica del país.<sup>8</sup>

Por estas circunstancias y a decir de las autoridades financieras, el sistema bancario, deja de cumplir sus funciones de intermediación financiera, el primero de septiembre de 1982, se nacionalizó la banca múltiple, mediante un decreto de expropiación y con el pago de una indemnización a los antiguos propietarios.

El período de la banca nacionalizada transcurría de 1982 a 1990, lapso en el cual se reestructura el sistema financiero, las instituciones de banca múltiple transforman su naturaleza jurídico de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito, los otros intermediarios financieros no bancarios pasan a manos de la iniciativa privada y consolidan su desarrollo durante esos años, especialmente las Casas de Bolsa. Finalmente el 2 de mayo de 1990, el ejecutivo federal, envía al Congreso de la Unión, la iniciativa para reprivatizar a la Banca Múltiple en manos del estado, proceso que concluye en 1992.

## **3.2 LA NACIONALIZACION DE LA BANCA**

### **3.2.1 LA INTERMEDIACION FINANCIERA EN 1982**

#### **A) LEGISLACION**

La base legal de la banca, se encontraba sin modificaciones importantes desde 1941, salvo cambios significativos como el de 1967 en el que el Estado para llevar su política económica emite medidas reglamentarias de control y vigilancia; en 1974 se trata de orientar parte del crédito a obras de interés social para lograr el desarrollo económico de la sociedad.

"Así la mayor parte de la legislación bancaria era anacrónica por haberse expedido hacía más de 40 años, si no porque a pesar de las reformas y adiciones de que fue objeto no tenía una regulación que la adecuara al proceso de desarrollo del país y que la hiciera congruente con la reforma administrativa que de manera permanente se llevara a cabo en el sector público"<sup>9</sup>

La legislación que dio origen a la banca múltiple es de 1974, con el objetivo de que una misma sociedad, se le permita operar diversos instrumentos de captación de recursos y concesión de créditos; en 1976 los bancos solicitaron a la SHCP la prestación de todos los servicios bancarios en una misma institución; y no de manera especializada como se acostumbro en el pasado. Así las actividades de depósito, de ahorro, financieras e hipotecarias que hasta ese momento se llevaban a cabo por separado en servicio de banca especializada se reunieron en una misma institución.

La aplicación de las leyes fue complicada, por la diversidad de reglamentos existentes en la materia y la falta de coordinación entre las instancias en que se encontraban éstas, tales como la S.H.C.P., el Banco de México y las instituciones nacionales de crédito.

"El marco legal en cuestión era, asimismo, disperso ya que para comprender la operación crediticia general del país, además de consultar la Ley del Banco de México, Leyes Orgánicas de diversas Instituciones Nacionales de Crédito, la Ley del Ahorro Nacional y otras disposiciones legales en

diversos ordenamientos, era necesario tratar de desenmarañar la serie de disposiciones de la Ley Bancaria, en donde los detalles hicieron que se perdiera la visión en su conjunto".<sup>10</sup>

Gran parte del contenido en la legislación bancaria, ya no era práctico, instituyéndose la regulación por criterios interpretativos coyunturales expedidos por la autoridad financiera, se constató como obsoleta ya que únicamente favoreció a la Banca Múltiple, dejándole un alto grado de maniobrabilidad que benefició los intereses de grupo. La diversidad de leyes, provocó la poca aplicabilidad y el desconocimiento del marco jurídico en su totalidad.

## **B) CONCENTRACION DE LA BANCA**

En 1974 se impulsa el desarrollo económico, para modernizar el sistema bancario, modificándose la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Para la transición de una banca altamente especializada a una que agrupará las diferentes especialidades en una sola institución. Los grupos financieros ("asociaciones", unas veces formales y otras informales de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza).

El objetivo principal de ésta reforma consistió en frenar la concentración en pocas instituciones y así realizar su papel de intermediación financiera, para fortalecer la industria y la economía.

Con la asociación de diferentes instituciones de crédito se logró que surgieran grupos financieros que a la postre concentraron y centralizaron el poder económico sin precedente, sus actividades no se circunscribieron a la banca participan en las compañías de seguros, las de finanzas, las arrendadoras, los almacenes de depósito, las casas de bolsa, los fondos y las sociedades de inversión; no se formaron mecanismos alternativos de financiamiento para la industria y el comercio cuyo funcionamiento y actividades se encontró subordinado a los intereses de la banca.<sup>11</sup>

La concentración a finales de 1978 es la siguiente, las aproximadamente 20 instituciones que operan como banca múltiple, captaban el 90% del total de los pasivos bancarios; la banca especializada disponía sólo del 10% restante. "Bancomer, Banamex, Serfin, Somex y Comermex poseían el 75% de los activos totales del sistema bancario que en junio de 1982 ascendían a 281 billones de pesos"<sup>12</sup>

En el mercado de valores Bancomer, Banamex, Serfin y Comermex operaron el 34% de las operaciones del mercado accionario de la bolsa de valores. Las acciones operadas por las casas de bolsa en 1981, propiedad de los bancos correspondían a acciones de la propia banca y de las empresas propiedad de los mismos bancos.<sup>13</sup>

### C) CENTRALIZACION

En México antes de la nacionalización existen tres tipos de relación entre la institución bancaria y la industria; los bancos Serfin, Comermex y Banpaís operaban como un todo estructurado, con unidad de mando, toma de decisiones de manera centralizada y vertical. En otros casos el banco del Atlántico y Cremi la relación banco-industria se dio de manera más flexible, si bien el grupo operaba con cierta unidad lo formaban empresarios distintos no fusionados que maximizaban cada uno su utilidad sin existir superedición de un capital respecto a otro. Por último Bancomer y Banamex de los bancos más poderosos, en donde la participación bancaria se manifiesta por medio de la adquisición de un porcentaje del capital social de las empresas, en este tipo de operación los intereses bancarios tienen predominio sobre las demás actividades.<sup>14</sup>

De la diversidad de actividades en las que incursionó la banca, se pueden mencionar: la industria minera, química, de materiales para la construcción, automotriz de autopartes, alimentos, bebidas, cigarreras, fabricación de papel, entre otras. De acuerdo al grupo financiero del que formaban parte y con un porcentaje variado dependiendo de la industria específica.

El dinero subsidiaba y sostenía a empresas, industria, comercio y al campo del mismo grupo empresarial. Cada grupo tenía su propio banco: Alfa a Banpaís; Peñoles a Cremi; Ica al Atlántico; Visa a Serfin; Grupo Chihuahua a Comermex; Continental a Banco Continental; Bancomer cabeza de grupo de 20 empresas; Banamex, cabeza de grupo.

Alfa, uno de los grupos más sólidos, contaba con aproximadamente 100 empresas, además de poseer Banpaís; otros bancos se encontraban en relación por medio del consejo de administración.

Peñoles se especializó con inversiones en las ramas industrial, de servicios, financieras y comercio; contaba con empresas importantes en minería, peñafiel, fraccionamientos urbanos, Minera Peñoles, Cervecería Moctezuma, el Palacio de Hierro, (cuya especialización es la venta de ropa), contó con los servicios de la Banca Cremi.<sup>15</sup>

ICA, no tiene competencia en la construcción porque se benefició con los contratos de obras públicas del gobierno, se protegía con su banco, el del Atlántico. Se especializó en la construcción, siendo dueño de cementos tolteca y casas de Bolsa, entre más de 50 empresas.<sup>16</sup>

VISA, además de poseer 25% de las acciones de Televisa, su relación con la banca múltiple viene de su pertenencia al grupo Monterrey, conocido como el grupo de grupos, además es dueño del Banco Serfin. Anteriormente se llamó Grupo Cervecería Cuauhtémoc Hylsa. Cuenta con Aseguradoras, Casas de Bolsa y todo lo que se llame Serfin. Es uno de los más diversificados en

su capital, cuenta con aproximadamente 100 empresas, las más conocidas, Cervecerías, Clemente Jacques, Carta Blanca, Techogar, Compañías de Transporte, Empresas papeleras, Mercados, Hotel Cancun Caribe.<sup>17</sup>

El Grupo Chihuahua, cuenta con el cuarto banco más importante del país: Comermex, con más de 50 empresas entre las que destacan: Algodonera Mexicana, Radiodifusora Continental, Fomento Industrial Bursátil, fraccionamientos, hoteles, propiedades inmobiliarias en chihuahua.

El Grupo Continental, tiene al Banco Continental; destaca su presencia en Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Coahuila y Tamaulipas.

El Grupo Bancario más importante Bancomer, comenzó financiando a las diferentes ramas productivas industria, comercio y posteriormente se convirtió en socio activo; tiene aseguradoras y su participación empresas como Liverpool, Aurrerá, Frasco, Martell, además es dueña de arrendadoras, casas de bolsa, compañías privadas de aviación, Bayer, Compañías de Concreto, Toshiba, Frisco, Productos Químicos.

El Grupo Banamex, con la misma política de Bancomer, sus inversiones son bastante diversificadas; empresas farmacéuticas Bufete Industrial, Hoteles Camino Real, Con Jumex, IEM, Nacobre, Purina, Asbestos de México, París Londres, Sanborn's Erickson, Celanese, Texaco, Telefónos de México, Palacio de Hierro, Kimberly Clark, John Deere.

Antes de la nacionalización fue común que los bancos, financiaran las actividades del grupo al que pertenecían con créditos baratos; encareciéndolos al resto de la industria y a la población en general. Ofrecían renovación automática a los créditos otorgados a las empresas del grupo cuyo costo financiero era menor al del mercado. Orientaron parte del crédito disponible a sus empresas, encarecieron el dinero y desarticularon el de las prioridades nacionales sin cumplir su papel de intermediarios.

#### **D) DESINTERMEDIACION FINANCIERA.**

La función de la banca múltiple como intermediaria, es de captación de recursos en moneda nacional, fomentar el ahorro y posteriormente canalizar los recursos al crecimiento de las actividades económicas, existiendo una correlación entre lo captado y el crédito.

Este papel se desempeñó mínimamente. Es decir, que la banca realiza actos u omisiones, que tienden a la especulación financiera en contra del peso y provoca la fuga de capitales; afectando así a la economía en su conjunto. Gran parte del crédito público, se contrató con el exterior para

impulsar el desarrollo del país; el crecimiento de la actividad económica se financió principalmente con la intermediación financiera internacional.

La oferta otorgada en moneda extranjera creció con la dolarización del sistema de captación. La participación extranjera fue más frecuente, no sólo por la insuficiencia del sistema de intermediación financiera en los años de mayor crecimiento de la economía mexicana (1978-1981), sino también por las altas tasas de interés que se aplicaron a los préstamos en moneda nacional. Así el crédito contratado en el exterior entre 1970 y 1975 fue del 20%, en 1976 alcanzó el 32.5% y en 1981 se elevó a 42%.<sup>18</sup> Se incrementó sistemáticamente el crédito con el exterior.

Otra de las variables que vulneró la economía mexicana fue la operación simultánea de dos patrones: el peso y el dólar por la libre convertibilidad de la moneda que se defendió hasta el último momento. Impulsó los depósitos hechos en moneda nacional y, a cambio se obtuvo un documento que acreditó un depósito o inversión en dólares, al país no ingresaba un sólo dólar por esta operación; pero le creó al gobierno una obligación frente a la banca mexicana y los ahorradores en moneda extranjera.

Para enfrentar tal situación el gobierno, recurrió al endeudamiento externo ya que el sector privado era deficitario en su conjunto.

El crédito no se otorgó de manera prioritaria a la producción, entre 1970-1981 existe una disminución del crédito para la industria de la transformación y de la construcción. El capital bancario y el industrial que se adoptó en México, favoreció principalmente al grupo financiero que pertenecía, para el conjunto de la banca mexicana no parece haberse consolidado atendiendo a la estructura de financiamiento de largo plazo de la industria y el comercio en el país.<sup>19</sup>

## **E) EFICIENTISMO BANCARIO**

La Banca Múltiple generó utilidades satisfactorias, además de lograr prestigio internacional. La concentración de la actividad bancaria se dio en tres instituciones: Bancomer, Banamex y Serffin.

La captación de divisas, fue eficiente debido a la libre convertibilidad de la moneda, en una apuesta en contra del peso esperando su devaluación, lejos de lograrla a través de medios propios, de un mejor servicio, de disminuir los costos de operación de las instituciones bancarias o de elevar la tasa de crédito pasivo para el ahorrador.

Sin embargo, no superó el nivel alcanzado en la década de los setenta. Su recuperación en conjunto se da en las medidas de políticas monetarias y financieras que auspiciaron la dolorización del sistema no tanto por la eficiencia de la banca múltiple.

Parte de las utilidades se explican por los altos costos del crédito, con lo cual se obstaculizó la industrialización del país. La pequeña y mediana industria resentían la escasez de préstamos que se otorgaban de manera selectiva a un pequeño grupo "en realidad las considerables utilidades que la Banca Múltiple obtuvo durante 1978-1981, se puede explicar mejor como el resultado de dos factores, destaca entre ellos la diferencia entre el costo promedio de los pasivos y la tasa activa de interés (también promedio)".<sup>20</sup>

#### **F) PAPEL ESPECULATIVO DE LA BANCA**

La política monetaria de libre convertibilidad de pesos en dólares fue un serio problema para la economía mexicana, ya que se utilizó como elemento especulativo en la fuga de capitales al exterior.

La fuga de capitales y el déficit en la balanza de pagos, presionaron constantemente para devaluar la moneda. La creciente dolarización de la economía por medio de los mexdólares, resultó más atractiva a la industria para desplazar su capital productivo hacia actividades especulativas, por la oportunidad de obtener sin riesgo, ganancias en las cuentas bancarias y el cambio en dólares.

Mientras más intereses se pagaban a los ahorradores, paralelamente disminuía el ahorro en moneda nacional, y se incrementaba la demanda por dólares.<sup>21</sup>

El papel de la banca y de los banqueros fue protagónico, ya que no permanecieron como simples espectadores de los acontecimientos. Debido al constante contacto con el público, la Banca fue el centro de las operaciones y su opinión tuvo un efecto multiplicador por su carácter de líder del sector privado. Además de este tipo de políticas, operó e instrumentó la especulación y fuga de capitales.<sup>22</sup>

A partir de 1974 y lejos de solidarizarse con el país, se acrecienta su poder monopólico concentrándolo en unas cuantas instituciones bancarias que favorecieron a las industrias en las que tenían participación económica en detrimento de la empresa y el resto de la población. La autoridad, en gran medida, propicio esta circunstancia al otorgar amplio margen de maniobrabilidad, a una legislación en desuso y que favoreció únicamente la cúpula bancaria.

Otro aspecto importante se representa en las altas utilidades que la Banca logró a partir de la sangría de divisas que representó para el país. Con la libre convertibilidad transfería recursos al extranjero, siendo participe en las prestaciones que se concedían a México. Contradictoriamente la Banca Múltiple cambió la moneda nacional por dólares en el Banco de México, y posteriormente por medio de un crédito sindicado le prestaba al estado mexicano convirtiéndose en acreedora de la nación.

Con la crisis financiera de 1981-1982 se comenzó a discutir qué tan benéfica es la banca concesionada para el desarrollo y la estabilidad del país.

### **3.2.2 OBJETIVOS DE LA NACIONALIZACION BANCARIA**

Con el endeudamiento externo de más de ochenta mil millones de dólares que representaba más de la mitad del PIB, la situación parecía insuperable. En lo interno, el riesgo de incapacidad de pago de la deuda externa impulsó a la burguesía nacional a transferir su dinero al extranjero ante la posibilidad de ser atrapados en un cambio drástico de reglamentación sobre la adquisición y cesión de divisas.<sup>23</sup> Se creó al interior del país una crisis de liquidez.

En agosto de 1982 el Banco de México se encontraba con un mínimo de reservas por las presiones en contra del peso. El pánico, la especulación y las compras masivas de dólares desplegaron una dinámica intensiva de especulación.<sup>24</sup>

La nacionalización de la banca no puede ser analizada como un fenómeno aislado. Los banqueros quisieron presentarla como una decisión arbitraria en contra de toda la industria y la iniciativa privada del país, poniendo en peligro el patrimonio de los ciudadanos en cualquier momento; por el contrario la decisión se llevó a la práctica, precisamente por la situación tan crítica que vivía el país y en buena parte habían sido auspiciadas por el sector bancario y se hizo indispensable la nacionalización para mantener la "Rectoría Estatal".

El área financiera por su papel que desempeña en la economía es de vital importancia ya que ahí se define la acción el sector público, se planea el gasto público en inversión y corriente, los subsidios, los estímulos, las tarifas y controles del comercio exterior.

Por lo anterior el sistema bancario en 1982 adquiere gran importancia por la información poco común que no solamente no comparte con el gobierno sino que tampoco con el resto de la sociedad, ya que es donde se canaliza el crédito a las actividades productivas.

Toda esta información la utilizan los banqueros en beneficio personal con fines especulativos y rentistas, la nacionalización bancaria busca la diversificación social del crédito a fin de que sea accesible a la mayor parte de la población productiva.

La nacionalización tiene gran importancia para el manejo de los problemas de coyuntura; su trascendencia sería permanente. Es una acción que termina con la idea de que el Estado había perdido su poder de decisión y su capacidad para conducir el proceso de desarrollo; ello hizo renacer el espíritu de solidaridad nacional, en su momento se contó con el apoyo del sector obrero cuyo peso político rebasaba con creces al de los banqueros privados e incluso los industriales, y el sector productivo en general, verían en ello un signo de que el gobierno considera prioritarias sus actividades frente a los rentistas y especuladores.<sup>25</sup>

La nacionalización fue totalizadora, en tanto abarcó a todas las instituciones crediticias del sector privado (Banca Múltiple y Banca Especializada) que tenían concesión de la S.H.C.P. Sólo tres bancos quedaron fuera: City Bank, por ser propiedad de extranjeros; Banco Obrero, perteneciente a los obreros y era una de las instituciones de servicio social y por último las Instituciones de Banca Mixta por ser mayoritariamente propiedad del estado.<sup>26</sup>

En 1982 se intenta lograr la estabilidad financiera apoyando al capital productivo. Así la nacionalización del sistema bancario mexicano se complementó con la instauración de un control de cambios, con la intención de eliminar al capital financiero especulativo, para fortalecer la planta productiva.<sup>27</sup>

El objetivo principal de la nacionalización, fue el impulso al capital productivo en el país. Entre las amplias ventajas que le otorgaba al estado estaba la posibilidad de articular programas de fomento y desarrollo con la participación de empresarios e industriales, así el sector industrial no se vería subordinado a los intereses financieros especulativos y rentistas.

Otra, era el proporcionar crédito barato con intereses bajos, situación imposible en la época anterior a la nacionalización. También se obtendría un enfoque global para aplicar la política monetaria eficientemente, regulando las tasas activas de interés, sobre las que no existía control alguno. Asimismo ayudaría en la implantación de un presupuesto integral de divisas para el país en su conjunto.<sup>28</sup>

Facultaría al estado para la orientación de crédito de manera efectiva a las prioridades de la política económica y a su vez a sectores prioritarios y estratégicos, con el propósito de apoyar proyectos productivos, restaurar la confianza del público y detener los rumores devaluatorios, contrarrestando las acciones especulativas.

Con la banca nacionalizada y con los demás intermediarios financieros que formaban parte de ella, tales como Casas de Bolsa, Compañías de Seguros, el estado controlaba la totalidad de instrumentos financieros para el desarrollo del país.<sup>29</sup>

Los principales cambios jurídicos fueron la banca mixta y privada, con la nacionalización se dio lugar a un sistema completamente en manos del estado, con excepción del City Bank. El banco de México, dejó de ser una sociedad anónima y se constituyó como organismo público descentralizado. En la constitución se modificó el artículo 28, que estableció que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el estado.

Por causa de utilidad pública, y a juicio de la S.H.C.P. se expropiaron a favor de la nación las instalaciones, edificios, mobiliarios, inversiones que tenían en otras empresa propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les otorga la concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.<sup>30</sup>

La indemnización de los banqueros, hubiera sido de \$ 68,520 millones de pesos de acuerdo al capital contable de los bancos nacionalizados según los cálculos en 1982. En 1983 se publicó el mecanismo para realizar esta operación, en dónde se precedió a fijar la suma que se elevó en comparación a los cálculos de 1982, en un total de \$ 1,181,708 millones de pesos en lugar de \$47,236.5 millones por los bancos de Bancomer, Serfin y Banamex.

En el caso concreto de Serfin, en el momento de la nacionalización, tenía un valor de mercado de \$ 1,116 millones y un valor contable de \$ 7,090 millones siendo indemnizados sus propietarios con \$ 10,711 millones o sea 8.59% arriba de su valor de mercado y 51% arriba de su valor contable.<sup>31</sup>

Se estructura la política crediticia para fortalecer el aparato productivo, contribuir a detener presiones inflacionarias y dar seguridad a los ahorradores.

El tipo de cambio se fija en preferencial \$ 50 pesos por dólar, y el ordinario en \$ 70.00 pesos por dólar. El preferencial se utilizó para la necesidades prioritarias del país: importación de mercancías autorizadas por la Secretaría de Comercio, empresas endeudadas con el exterior, en dólares; estos créditos se renovaron a su vencimiento en moneda nacional. El tipo de cambio ordinario, se aplicó a todas las transacciones en la economía:

- a) Exportación de bienes y servicios.

- b) Para viajes al exterior turístico.
- c) Para liquidar los depósitos en moneda extranjera. Los llamados "mexdólares".

Las disposiciones en materia de tasas de interés, se orientó al desarrollo del capital productivo, durante los tres últimos meses de gobierno de López Portillo. con la aplicación de los siguientes puntos:

- Las tasas sobre nuevos depósitos disminuyeron en dos puntos porcentuales semanalmente durante las primeras cinco semanas.
- Las cuentas de ahorro se elevaron de 4.5% a 20% como una medida de redistribución de la riqueza.
- Se eliminó la comisión que se cobraba sobre depósitos en cuentas de cheques.
- Los créditos otorgados a la planta productiva, disminuyeron cinco puntos en los primeros meses de la nacionalización.
- Las tasas sobre crédito a la vivienda de interés social, se unificaron en 11% lo que representó una reducción de 23 puntos.<sup>32</sup>

### 3.3 LA RECTORIA DEL ESTADO EN MATERIA BANCARIA

En diciembre de 1982 y en el marco de una política general de modernización, el ejecutivo federal decide presentar varias iniciativas de reforma a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la constitución que sientan las bases de la intervención del estado en la economía y que forma parte de lo que se ha denominado el "Estado Social de Derecho".

A primera vista, esta reforma, recoge la ancestral tradición estatal para intervenir en economía y reafirmaba el concepto de "economía de Estado", es decir que el Estado se encuentra alejado de las concepciones liberales que sugieren que se mantenga al margen de los procesos económicos.

La economía de Estado pone el acento en el gobierno como conductor de los procesos económicos y se mueve alrededor del patrimonio estatal, fuente directa de su poder y que lo habilita para intervenir directamente en la economía. "Es más la economía de Estado es el resultado, no la causa de la inevitable intervención del Estado para acelerar la acumulación de capital. Al mismo tiempo

esta intervención se considera indispensable para impulsar la actividad individual y en ausencia de ella, el Estado ser el propulsor de la economía por mano propia".<sup>33</sup>

Sin embargo, dada la ausencia en la concepción específica de los términos: estratégico y prioritario, así como su falta de caracterización en la carta magna; ello da lugar a lagunas legales, que limitan tanto las potencialidades del Estado como de la sociedad para desarrollar sus fuerzas en el marco de una economía mixta.

El artículo 25 constitucional, que establece la Rectoría del Estado, señala los siguientes puntos:

- 1) "Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional, teniendo como objetivos, el fortalecimiento de la soberanía y la democracia, así como el crecimiento económico y el empleo y la justa distribución del ingreso, personal para que el desarrollo sea equilibrado e integral, además del crecimiento económico, el empleo y la justa distribución del ingreso, para que el desarrollo sea equilibrado e integral, además del crecimiento económico de las ramas industriales, también es necesario el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población.
- 2) El estado está facultado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, es decir, se otorga al estado la exclusividad para dirigir el desarrollo nacional.
- 3) el estado realizará la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general (la sociedad como un todo sobre los múltiples intereses particulares)
- 4) Al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado, con ello se sientan las bases de la "economía mixta"
- 5) El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas.  
  
Pero no basta con asegurar exclusivamente la propiedad en manos de la nación, sino que también el estado debe participar exclusivamente en su administración (fundamento de la empresa pública).
- 6) El estado podrá participar por si o con los sectores social y privado de acuerdo con la ley para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".<sup>34</sup>

La reforma constitucional del artículo 28, tiene por objeto circunscribir al Estado al ámbito de lo estratégico y lo prioritario exclusivamente para la administración de estas áreas; dejando e incluso regresando a los sectores social y privado las que no lo son. Esto otorga certeza a los diferentes actores económicos de que el Estado se autolimita en sus funciones económicas.

El artículo 26, sienta las bases para la planeación nacional bajo los siguientes puntos:

1. "El estado organizará un sistema de planeación democrática del proyecto nacional.
2. La planeación, tendera a realizar los fines del proyecto nacional, contenidos en la propia constitución, de esta forma los objetivos del proyecto nacional, que es la constitución, marca la dirección de la planeación.
3. Se sientan las bases del plan nacional de desarrollo, que señala los objetivos a nivel macro, del cual se derivan los programas sectoriales; ambos serán de observancia obligatoria para la administración pública; los lineamientos del plan serán traducidos en acciones y metas concretas, tanto de los programas sectoriales de mediano plazo, como de los programas operativos anuales. Asimismo las entidades paraestatales deberán elaborar programas institucionales que deberán cumplir con los objetivos del plan y los programas sectoriales, de acuerdo al área o actividad que se trate.
4. La ley facultara al ejecutivo federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular, tanto en la elaboración como en la ejecución del plan, dentro del sistema nacional de planeación democrática. Una vertiente de estos procedimientos es la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de la administración pública; la segunda vertiente, lo constituye la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas. Entre los mecanismos de coordinación que se contemplan, se encuentra el convenio único de desarrollo, la organización de los sistemas estatales de planeación, que formulan y actualizan los planes estatales, que realizan la planeación de las regiones, en el marco de la estrategia nacional del desarrollo.

La propia ley de planeación de 1983, establece una tercera vertiente de la planeación y es la que se refiere a los sectores, público, social y privado; para concertar acciones conjuntas, de acuerdo a los lineamientos previstos en el plan (Podrán celebrarse contratos y convenios de derecho público).

Finalmente, en la vertiente de la inducción se ubican todas aquellas políticas de gobierno, tendientes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en

materia económica y social, de acuerdo a la constitución y leyes, para que estimulen las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las notas y objetivos del desarrollo".<sup>35</sup>

El artículo 26, que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, introduce a la planeación como tarea del Estado, en concertación con los sectores social y privado; pero esta planeación es de carácter indicativo y flexible para dichos sectores al no existir el poder coercitivo y centralizado, el papel del Estado en la planeación es de concertador y coordinador.

Finalmente, el artículo 28 argumenta y sustenta las áreas estratégicas y prioritarias:

1. "No constituyen monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas.
2. El servicio público de banca y crédito, es también estratégico. Este servicio será prestado exclusivamente por el estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protegen los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas del desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.
3. El estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo a las leyes participe por sí sólo o con los sectores social y privado".<sup>36</sup>

El artículo 28, enumera las áreas estratégicas de la economía muy explícitamente, aunque esta lista no esta fuera de discusión y puede modificarse muy fácilmente.

Para Germán Pérez, la estrategia obedece a restablecer la confianza de los empresarios, sobre todo después de lo que ocurrió con la nacionalización bancaria, con el fin de autolimitar la intervención del estado en la economía a un marco normativo estable (áreas estratégicas y prioritarias). Estas reformas, provocaron reacciones muy encontradas; para la derecha empresarial representó la confirmación del totalitarismo estatal, que se manifestó el 1 de Septiembre de 1982; mientras que para la izquierda representa un retroceso, pues el estado restringía en gran medida su participación en la economía a las áreas estratégicas y prioritarias exclusivamente. "Las reformas no lograron sentar las bases normativas para la actuación de los diferentes agentes económicos y solo se propicio un distanciamiento entre estos y el estado".<sup>37</sup>

La reforma constitucional reafirma el carácter mixto de la economía, pero al mismo tiempo sienta las bases para la aplicación, reproducción y distribución de los recursos del país, en un proceso de profundo "cambio estructural": cuyos puntos sobresalientes son: la reconversión industrial; la desincorporación de empresas públicas, la apertura de la economía, el saneamiento de las finanzas públicas y el impulso a la desregulación.<sup>38</sup>

Al nacionalizarse la banca en Septiembre de 1982, se incorpora en el texto del artículo 28 constitucional, esta se inscribe dentro del proyecto nacional como un instrumento de la rectoría del estado y como actividad estratégica al servicio del desarrollo nacional. Así, el objetivo principal de la banca, es movilizar el ahorro que capta de los ciudadanos en beneficio del conjunto y no de grupos especiales. Sin embargo poco después de nacionalizarse se procede a su parcial reprivatización de la banca como se observara mas adelante.

También se incorpora la banca al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se marcaron los objetivos generales en el plan nacional de desarrollo; objetivos específicos en el programa nacional de financiamiento del desarrollo (PRONAFIDE) y los lineamientos anuales de las autoridades financieras, que imprimen una orientación estratégica al sistema.

Los programas operativos anuales de los bancos, emanados de sus órganos de gobierno y de su administración, permiten conciliar la autonomía de gestión con los objetivos nacionales.

El PRONAFIDE (1984-1988), fue el programa sectorial de mediano plazo que instrumentó los objetivos que en materia de política de financiamiento, estableció el plan nacional de desarrollo.

Los objetivos específicos contenidos en el PRONAFIDE, son los siguientes:

1. Recobrar y fortalecer el ahorro interno, para ello la banca múltiple se comprometió a fijar sus tasas de interés a plazos de manera que resultarán atractivas para el público ahorrador.
2. Propiciar la asignación y canalización eficiente y equitativa de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo, es decir apoyar los proyectos productivos, que tuvieran rentabilidad y viabilidad.
3. Reorientar las relaciones económicas con el exterior se apoyo las actividades relacionadas con el comercio exterior y el endeudamiento externo; a fin de eliminar los desequilibrios y la balanza de pago y reducir el monto de la deuda con otros países.

4. Fortalecer el sistema financiero y promover su consolidación institucional, para lo cual se instrumentó un programa intenso de reestructuración, basado en fusiones de bancos, para que se adaptaran a los requerimientos del país y realizara mejor sus funciones.

Una vez que se ha descrito los lineamientos generales de la rectoría estatal en materia bancaria, así como las grandes líneas de acción, dentro de la planeación nacional, a continuación, se estudiara la ejecución de las políticas en materia bancaria, dentro del período analizado. (1983-1988)

### **3.4 LA REESTRUCTURACION DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL.**

Cuando el 1 de Septiembre de 1982, José López Portillo expidió el decreto expropiatorio de la banca, se crea un vacío jurídico ya que no existía en ese momento un respaldo legal que amparara su existencia, ni en el derecho privado ni en el derecho público. Por lo que se hacía necesario una completa reorganización del sistema bancario y financiero, desde las principales modificaciones legales, hasta los cambios en su forma de operación.

En Diciembre de 1982, la nueva administración de la Madrid, le toco realizar dichos cambios, expidiendo la ley reglamentaria el servicio público de banca y crédito, publicada en el diario oficial del 31 de Diciembre de 1982 y que comenzó a operar en 1983; entre las modificaciones mas trascendentales destacan:

1.- Se transforman la naturaleza jurídica de las instituciones de banca múltiple nacionalizada y de las instituciones mixtas de crédito (Banca de desarrollo), de sociedades anónimas a "Sociedades nacionales de crédito".

Las sociedades nacionales de crédito fueron instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con duración indefinida y capital representado por "Certificados de aportación patrimonial" (CAPS); y estaban facultadas para realizar operaciones y servicios bancarios en los términos que la ley señale.<sup>39</sup>

2.- Por lo que respecta al capital social de las sociedades nacionales de crédito, estarán representadas por títulos de crédito que se denominaran certificados de aportación patrimonial (CAPS), los que se dividieron en dos series; la serie "A", serán intransferibles y se emitirán en un 66% que solo podrá ser suscrito por el gobierno federal. La otra serie es la "B" que amparará el 34% restante, que pueden adquirir indistintamente el gobierno federal, estatal y municipal, así como los usuarios del servicio y trabajadores de las propias instituciones de crédito; con la única salvedad de que ninguna persona física o moral podrá tener mas de 1% de los CAPS serie "B".<sup>40</sup>

Con esta reforma a la nacionalización bancaria se abre la posibilidad de participación de particulares en el capital de la banca mexicana hasta por un 34% a través de los certificados de la serie "B". Además se establece que los titulares de la serie "B" tendrán derecho a participar en las utilidades de la sociedad emisora y, en su caso en la cuota de liquidación. También, sus titulares podrán participar en la designación de una parte de los miembros del consejo directivo de la sociedad que correspondan a la propia serie y formar parte del órgano consultivo.<sup>41</sup>

Finalmente, se propone el establecimiento de una comisión consultiva, integrado por titulares de los certificados de la serie "B" que funcionaba en los términos que señala cada reglamento orgánico de la institución que se trate, teniendo como facultades: Las de conocer analizar, y opinar acerca de las políticas, criterios, operaciones y actividades de la institución, así como formular al consejo directivo las recomendaciones que estime conveniente.<sup>42</sup>

Para varios analistas políticos y miembros de la oposición, la medida constituyó un retroceso en cuanto a la nacionalización bancaria, e incluso como una reprivatización parcial.

Desde el punto de vista gubernamental, la disminución del 34% de la propiedad bancaria, se acepta como una fórmula para "Democratizar el capital", pulverizándolo entre los miembros de la sociedad al mismo tiempo que se fortalecería el capital de las instituciones; pero en realidad, ello marca el inicio del proceso de reprivatización parcial de la banca, que desembocara en la especulación bursátil de 1987 y su posterior privatización total, finiquitando así con la rectoría económica del estado en materia bancaria.

3.- En Marzo de 1984, la SHCP informó que las empresas que la banca poseía en el momento de su nacionalización serían vendidas a los antiguos accionistas de los bancos, con excepción de las empresas directamente relacionadas con el servicio público de inversión y crédito (Almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y sociedades de inversión, principalmente). Las empresas que se regresaron a manos de los ex banqueros, incluyeron fundamentalmente a las casas de bolsa y compañías de seguros, que al pasar los años adquirirían enorme poder e influencia en la economía del país.

De esta enajenación de acciones a los ex banqueros, se desprenden aspectos muy importantes, que es necesario señalar, y entre los que destacan:

a) Se tenía un control importante, sobre todo el sistema financieros mexicano al ser propietarios en forma mayoritaria vía la banca, de otros intermediarios financieros (Casas de bolsa y otras organizaciones auxiliares del crédito).

b) La concentración del capital era mayor a la supuesta, ya que unos bancos eran propietarios de otros.<sup>43</sup>

4.- Como una consecuencia del punto anterior, se procede a reagrupar a las instituciones de banca múltiple en un menor número, a fin de reducir los costos por la operación de economías de escala, ampliar su cobertura, mantener la sana competencia, fortalecer su estructura financiera y racionalizar su participación en los mercados internacionales; este proceso se realiza en dos etapas, en la primera, de 60 instituciones de banca comercial existentes en el momento de la nacionalización, se realizaron liquidaciones y fusiones para dejar 29 sociedades nacionales de crédito; de estas 14 se ubicaron en el Distrito Federal y 15 en el resto del país.<sup>44</sup>

La segunda etapa fue en Marzo de 1985, en la cual se reducen de 29 a 20 el número de sociedades nacionales de crédito que operan en México y se clasifican dentro de una nueva estructura de banca múltiple por su tamaño: 6 instituciones tienen cobertura nacional, 8 son de ámbito multiregional y 6 de circunscripción regional.

Los bancos de cobertura nacional, se distinguen por tener sucursales distribuidas en todo el territorio nacional; proporcionan financiamiento a los grandes proyectos de inversión del sector social y privado; apoyan y fomentan operaciones de comercio exterior con su presencia en mercados internacionales y promueven la introducción de innovaciones tecnológicas.

Los bancos de cobertura multiregional, son instituciones que se encuentran en pleno crecimiento y competencia, si bien no operan en toda la República, atienden regiones en las que se concentran gran parte de la actividad económica nacional y a los centros de consumo mas importantes.

Su desarrollo permitirá lograr una mayor integración del sistema financiero nacional; se pretendía que alcanzaran una especialización sectorial en su cartera crediticia, de acuerdo con su vocación. Asimismo su tamaño intermedio hacia posible ofrecer paquetes integrales de servicios financieros.

Los bancos de cobertura regional fueron considerados como la punta de lanza de la estrategia bancaria, para apoyar la descentralización de la actividad económica. Canalizarían los recursos captados, con una mayor atención a las necesidades propias de la región donde operaran, incorporando nuevas plazas y clientes. Sus centros de decisión regional hacen posible que se proporcionen servicios mas personales y especializados a los habitantes de las zonas en que se localizan.<sup>45</sup>

Además de estas acciones, también se promovió la desconcentración de la banca múltiple con la creación de los comités regionales consultivos de crédito.

La racionalización de la banca múltiple, además de afectar su infraestructura y administración, incluía reportes y supresión de gastos por campañas publicitarias, todo ello acorde con el programa de austeridad y eficiencia del gobierno federal.

Después de las fusiones, la nueva estructura de la banca múltiple quedó como sigue:

**COBERTURA DE LA SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO Y SOCIEDADES  
FUSIONANTES Y FUSIONADAS.<sup>46</sup>**

<b>CONCEPTOS Y SOC. FUSIONANTES</b>	<b>NUM.</b>	<b>SOC. FUSIONADA</b>
Núm total de Soc. Nac. de crédito	20	
Bancos de cobertura nacional	6	
1) BANAMEX		NINGUNA
2) BANCOMER		NINGUNA
3) BANCA SERFIN		NINGUNA
4) MULTIBANCO COMERMEX		NINGUNA
5) BANCO INTERNACIONAL		NINGUNA
6) BANCO MEXICANO SOMEX		NINGUNA
Bancos de Cobertura Multiregional.	8	
1) BANCO DEL ATLANTICO		BANCO MONTERREY
2) BANCO BCH		BANCO SOFIMEX
3) BANPAIS		BANCO LATINO
4) BANCA CREMI		PROMOCION Y FOMENTO
5) MULTIBANCO MERCANTIL DE MEXICO		BANCAM
6) BANCO DE CREDITO Y SERVICIO		NINGUNA
7) BANCA CONFIA		NINGUNA
8) CREDITO MEXICANO		NINGUNA
Bancos de Cobertura Regional	6	
1) BANCO DE NOROESTE		UNIBANCO

2) BANCO MERCANTIL DE MONTERREY	BANCO REGIONAL DEL NORTE
3) BANCA PROMEX	BANCO REFACCIONARIO DE JALISCO.
4) BANCO DEL CENTRO	BANCO DE PROVINCIA
5) BANCO DE ORIENTE	NINGUNA
6) BANCO CONTINENTAL DE GANADERO	NINGUNA

5.- En el mes de Diciembre de 1984, el ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión diversas propuestas de ley que modificaban el funcionamiento del sistema financieros mexicano; entre estas destacan: La ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito; la ley orgánica del banco de México; la ley general de organizaciones y actividades auxiliares del crédito; la ley de sociedades de inversión. Asimismo se propone importantes reformas a las leyes del mercado de valores; general de instituciones de seguros; y federal de instituciones de fianzas.<sup>47</sup>

Con estos nuevos ordenamientos, se pretendía garantizar el desarrollo del moderno sistema financiero, complementando las funciones de las instituciones bancarias con otros intermediarios financieros.

Así se tiene que la nueva ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito, separa a las sociedades nacionales de crédito de acuerdo a su función en instituciones de banca múltiple e instituciones de desarrollo. Otro cambio importante, lo constituye, la creación de los CAPS serie "C", que representan el capital adicional de la sociedad y que podían emitirse en 1 o varios títulos, se pensó que los extranjeros adquirieran dichas acciones.

Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, y demás operaciones activas, pasivas y de servicios y las operaciones con oro plata y divisas; se sujetaran a lo dispuesto por la ley orgánica del banco de México a fin de regular la circulación monetaria y crediticia.<sup>48</sup>

Las Sociedades Nacionales de Crédito tendrán un papel importante en el desarrollo del mercado bursátil, al realizar operaciones con valores, diversificaran su riesgo. Finalmente se instruye a la comisión nacional bancaria y de seguros, el control y vigilancia de las operaciones de las

instituciones de crédito, así como la aplicación de la ley de responsabilidades de los servidores públicos de la administración pública.

La nueva ley orgánica del Banco de México, resaltaba la facultad que otorgaba al ejecutivo para decidir mediante decretos sobre el control de cambios; y la prohibición al banco de México de adquirir directamente del gobierno federal valores a cargo de este último, toda vez que la institución estaba facultada para ser adquisiciones de valores gubernamentales en el mercado. Todo ello a fin de limitar el financiamiento interno que otorgaba el banco de México al gobierno por vía del crédito primario y ello provocase serios problemas financieros a la economía en general.

Por otra parte se reducía el encaje legal del 50% al 10% de los pasivos de las instituciones de crédito; pero correlativamente se aumentaba del 25 al 65% de dicho pasivo, el importe de las inversiones que la banca debe mantener en los activos distintos del gobierno federal; ello permitiría aumentar considerablemente la canalización del ahorro interno a manos del gobierno, tan necesarios para mantener la paz social y tratar de pagar los intereses de la deuda externa.

Sin embargo dicha canalización por parte de la banca e inversiones obligatorias en activos a cargo del gobierno federal, se propuso que no deberían exceder del 45% del pasivo computable (Crédito otorgado por un banco) (10% de encaje legal y 35% en emisión de bonos de regulación monetaria).<sup>49</sup>

Finalmente, la ley general de organizaciones y actividades auxiliares de crédito prohibía a las organizaciones auxiliares de crédito seguir políticas de grupo y permitía a los bancos participar en el capital de almacenes generales de depósito o de arrendadoras financieras; a las almacenadoras les permitía ofrecer servicios de transporte y a las uniones de crédito ser mixtas.

Preponía la regulación y autorización de las casas de cambio como actividad auxiliar de crédito para realizar operaciones de compra, venta y cambio de divisas en forma habitual y profesional.<sup>50</sup>

A grosso modo, se han identificado, las transformaciones más importantes que operaron en el sistema bancario entre 1983 y 1988.

Finalmente, se debe hacer mención como quedó integrada la estructura del sistema bancario mexicano; el que se constituyó (sin contar a las autoridades financieras) con los siguientes agentes:

- Sociedades Nacionales de Crédito.
- Patronato del Ahorro Nacional.

- Fideicomisos Públicos.
- Oficinas de Sociedades Financieras del Exterior.

A) Las Sociedades Nacionales de Crédito: Que de acuerdo con la ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, tienen como objetivos: Fomentar el ahorro nacional, facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio de banca y crédito, canalizar eficientemente los recursos financieros, promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales, procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y una competencia sana entre las instituciones de banca múltiple, y promover y financiar las actividades y sectores que determine el congreso de la unión.<sup>51</sup>

Las Sociedades Nacionales de Crédito, se dividen en instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo. Las primeras realizan sus funciones de intermediación financiera a través de diferentes grupos y sectores sociales; en cambio, la banca de desarrollo esta encargada de realizar la intermediación financiera con fines de fomento económico, principalmente de actividades a sectores que son considerados como prioritarios para el desarrollo nacional.

B) Fondos de fomento económico: Estos fideicomisos se han creado para apoyar e impulsar el desarrollo de actividades que se consideran prioritarias para el desarrollo del país. Estos fideicomisos son administrados por el banco de desarrollo mas afín con sus tareas y objetivo; así se tiene que:

1.- El Banco de México como institución de regulación monetaria tiene los siguientes fondos:

- Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura (FIRA).
- Fondo de operación y descuento bancario a la vivienda. (FOVI).
- Fondo de equipamiento industrial. (FONEI).

2.- Nacional Financiera, como entidad de fomento industrial tiene a su cargo:

- Fondo nacional de fomento industrial. (FOMIN)
- Fondo de garantía y fomento a la industria mediana y pequeña. (FOGAIN).
- Fideicomiso de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales. (FIDEIN)

- Fondo nacional de fomento al turismo (FONATUR)
- Fondo nacional para el fomento de las artesanías (FONART).
- Fondo de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores.(FONACOT)

3.- El banco nacional de crédito rural. (BANRURAL), tiene:

- Fideicomiso para el crédito en áreas de riego y de temporal (FICART)
- Fideicomiso de riesgo compartido (FIRCO)
- Fideicomiso fondo ganadero (FFG)
- Fideicomiso para obras de infraestructura rural (FOIR)

4.- Banco nacional pesquero y portuario.

- Fondo nacional para el desarrollo portuario. (FONDEPORT)
- Fondo nacional para el desarrollo pesquero (FONDEPESCA)

5.- Banco nacional de comercio exterior. (BANCOMEXT)

- Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (FOMEX)

6.- Banco de obras y servicios públicos. (BANOBRAS)

- Fondo fiduciarios federal de fomento municipal. (FOMUN)<sup>52</sup>

C) Patronato del ahorro nacional: Órgano descentralizado del gobierno federal, cuyo principal objetivo es la captación del ahorro de aquellas personas que integran un sector de la población que por su condición económica no concurre a los servicios de otras instituciones financieras, por lo que capta el ahorro popular, mediante la emisión de bonos del ahorro nacional.<sup>53</sup>

D) Las oficinas de sociedades financieras del exterior: Constituidas por las sucursales en México de bancos extranjeros como el CITY BANK, así como el Banco Obrero, que constituyeron las dos

únicas instituciones de crédito exceptuadas del decreto de nacionalización del 1 de Septiembre de 1982, ya que el primero era propiedad de extranjeros y el segundo ya pertenecía al sector social de la economía.

### 3.5 LA ESPECULACION BURSÁTIL DE 1987

Desde 1985 y hasta Octubre de 1987 se desarrolla ampliamente el mercado de valores en México, representado por la bolsa mexicana de valores, y las casas de bolsa principalmente. Las causas del auge del mercado bursátil, se remontan a la nacionalización bancaria de 1982 y a su posterior reorganización. Cuando la banca pasa a manos del sector público, los antiguos ex banqueros dirigen su atención hacia los intermediarios financieros no bancarios, que en ese momento tenían gran expansión y dinamismo. Los factores que condujeron a esto son de 3 tipos:

- 1.- El impacto de la reprivatización de los circuitos financieros (un tercio de los Certificados de Aportación Patrimonial de las sociedades nacionales de crédito, así como la venta de acciones de empresas e intermediarios financieros no bancarios), aunado a ello, la existencia de una legislación muy laxa en materia bursátil.
- 2.- El desarrollo desigual de las innovaciones financieras en los distintos tipos intermediarios.
- 3.- Ante las políticas estabilizadoras, que restringían el crédito tradicional, adquieren mucha importancia la colocación de valores públicos en la bolsa.<sup>54</sup>

Por lo que respecta en la venta de empresas propiedad de los bancos, en el momento de la nacionalización, era poseedora de acciones de 467 empresas, de las cuales 69 se ubican en el ramo de la intermediación financiera no bancaria (Aseguradora, afianzadora, sociedades de inversión, casas de bolsa, etc.). Con decreto de fecha 12 de Marzo de 1984, se determinaron las normas para la venta de dichas acciones, que estableció el orden de prioridad de esos activos: 1) Los tenedores originales de los bonos de indemnización bancaria del banco que enajena parte de sus activos; 2) Los accionistas de las empresas cuyos títulos se venden; 3) Los tenedores originales de los bonos de indemnización bancaria de otros bancos; y 4) El sector privado y social.<sup>55</sup>

Este procedimiento, permite a los ex banqueros readquirir, las instituciones de intermediación financiera no bancarias; e incluso se utilizaron para liquidar la deuda que el gobierno contrajo con estos al nacionalizar los bancos.

La flexibilidad que otorgaba la legislación bursátil, (ya descrita en el punto 5.2.) facilitó el surgimiento de nuevos instrumentos de inversión. En 1983 existían 8 opciones par invertir en la

bolsa, mientras en Septiembre de 1988 el número se había elevado a 21; sin embargo, la mayoría se caracterizaba por no implicar aportaciones al capital de riesgo, ni de largo plazo; sus rendimientos estaban predeterminados y a corto plazo, esto implicó una invasión por parte de la bolsa de valores en el campo de acción del sistema bancario, mermandolo en cuanto a la captación del ahorro nacional.<sup>56</sup>

Parte importante del auge bursátil y posterior desplome en 1987, fue la acción directa del estado, a través de la oferta de valores gubernamentales en la bolsa mexicana de valores (CETES, PETROBONOS, PAGAFES, ETC.) , su papel para coadyuvar al proceso de acumulación de capital, creando al mismo tiempo las condiciones óptimas de confianza para su acumulación y concentración y paralelamente fomentar el ahorro interno, tan escaso en la economía por las políticas monetarias y crediticias restrictivas.<sup>57</sup>

Por esta vía se financia también gran parte del déficit público, pese a que el gasto público era superavitario, era necesario pagar el monto e intereses de la deuda externa. El crecimiento de las operaciones con valores públicos en el mercado abierto (Bolsa mexicana de valores), registraron un sorprendente crecimiento del 255.5% de Diciembre de 1983 a Septiembre de 1988. Como resultado de lo anterior su participación en la deuda interna paso del 14 al 42.6% en el mismo período.<sup>58</sup>

La gran popularidad de los valores gubernamentales se debe a su alta liquidez, su absoluta seguridad en virtud de la garantía explícita del gobierno federal y sus altos rendimientos respecto a los depósitos bancarios (Principalmente los CETES). El endeudamiento del gobierno con los empresarios financieros a llegado a los extremos de aberración, tal que para 1988 el sector privado recibió mas por concepto de intereses de la deuda pública interna que lo que pago como impuestos.<sup>59</sup>

Los valores gubernamentales, se encuentran distribuidos tanto en el mercado de dinero (CETES, PAGAFES, BONDES,ETC.); como en el mercado de capitales (PETROBONOS,BIBS y los trizementes celebres CAPS).

En suma, el gobierno federal adopto los mas diversos mecanismos par impulsar el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios, especialmente "Casas de bolsa", para restablecer la confianza perdida en 1982 y así propiciar el retorno de capitales.

Al mismo tiempo, debe contarse como otro de los puntos de la auge bursátil, la intensa campaña de publicidad en los medios de comunicación que se encargo de convencer a los inversionistas, sobre la conveniencia de correr hacia la bolsa.

El dinamismo en el crecimiento de la bolsa, no correspondía a la actividad económica real, ya que las políticas de estabilización económica habían deprimido sensiblemente los niveles de producción. Entre 1981 y 1987 el producto interno bruto creció a una tasa promedio anual del 0.5%.<sup>60</sup>

En contraste, la evolución del índice general de puntos de la bolsa mexicana de valores, al finalizar 1983 se había multiplicado por 4 respecto al año anterior, al crecer 2,451 puntos. En 1984 el índice prosiguió, al finalizar el año el índice alcanzaba ya los 4,038 puntos. En 1985 salto a 11,197 puntos (177% de crecimiento) y en 1986 se disparó a 47,101 puntos (320% de incremento).<sup>61</sup>

La participación de las acciones en la bolsa de valores respecto al PIB, pasó del 1.48% en 1983 al 13.16% en 1987; en cambio, la captación real del sistema bancario consolidado cayó.<sup>62</sup>

Esta cifra, unidas a un agudo proceso de concentración del ingreso en el marco de la crisis, indican la movilización de importantes masas de capital de la inversión productiva hacia la inversión especulativa. El mercado de valores, se caracteriza por ser un mercado especulativo que se gobierna por influencias y que tiene poco que ver con la satisfacción de las necesidades materiales de bienes y servicios de la población.

Fue notable que incluso las acciones de empresas con evidentes problemas de producción y ventas, subieran como si se tratara de corporaciones en pleno auge. Entre el valor real de las acciones y su valor en bolsa, se abrió una brecha que fue ensanchándose más y más en la medida en que los nuevos contingentes de inversionistas que llegaban a la bolsa a comprar prácticamente lo que fuera. Los límites de este mercado accionario sobrevaluado se alcanzaron en Octubre de 1987.

Alejandro Dávila, realizó un análisis de 132 acciones cotizadas en la bolsa hasta Octubre de 1987 cuyo coeficiente se encontraba un 136% por arriba de su valor contable. Del total de acciones consideradas 100 estaban sobrevaluadas, 31 subvaluadas y solamente 1 caso fue equivalente a su valor contable. Al considerar los ramos de actividad de las empresas emisoras se aprecia con claridad que los mayores niveles de sobrevaluación se alcanzaron en las casas de bolsa, en las sociedades nacionales de crédito y en las instituciones de seguros y fianzas.<sup>63</sup> Cabe señalar que este estudio es parcialmente cierto, ya que como se sabe el valor contable, es un valor histórico que se transforma a lo largo del tiempo y de acuerdo con las perspectivas futuras de la empresa, por lo que la sobrevaluación de las acciones puede ser explicado por este motivo, así como por cuestiones especulativas o de otra índole.

En forma paralela, se incremento considerablemente el número de inversionistas en las casas de bolsa: en 1983, tenían 106,429 cuentas de clientes y para Marzo de 1987 manejaban 214,279 cuentas. Los recursos de los clientes en custodia para 1983 eran de 889 mil millones de pesos; a

Diciembre de 1986 aumentaron a 8.66 billones de pesos, representando una tasa de crecimiento anual del 124%.<sup>64</sup>

El comportamiento del mercado de valores, durante el primer trimestre de 1987, resulta espectacular, destacando a la bolsa mexicana de valores como la de mayor rendimiento a nivel mundial. Entre los hechos mas relevantes están: "La notable liquidez de la economía, que se tradujo en la demanda por valores bursátiles, especialmente los de renta variable y los CETES; esta demanda repercutió en el índice de precios y cotizaciones para ascender un 381.92% durante Enero, Julio de 1987 y un 1,070.08% de Julio de 1986 a Julio de 1987; el importe de valores emitidos en 1987 por concepto de acciones y certificados de aportación patrimonial (CAPS) alcanza la cifra de 435 mil, 763 millones de pesos, y la colocación de valores gubernamentales supero los 73 billones de pesos al emitirse CETES por 72.7 billones de pesos, pagarés de la tesorería por 398,734 millones de pesos y PETROBONOS con el 150 mil millones de pesos."<sup>65</sup>

La condición para la reproducción de este tipo de espiral especulativa es la inyección creciente y exponencial de capitales que supera constantemente, la dinámica de la oferta de acciones. Naturalmente que este proceso no puede ser infinito, ya que los recursos canalizados a la bolsa tampoco lo son, y la ruptura es mas violenta en la medida en que la fiebre especulativa adquiere mayores proporciones.

El importe de las operaciones bursátiles fue siempre mayor al valor de las acciones en circulación, hasta Agosto de 1987, cuando las primeras alcanzaron su nivel máximo, mientras que el valor de las acciones continuo en ascenso hasta el 6 de Octubre.<sup>66</sup>

El día 5 de Octubre, la comisión nacional de valores decreto la suspensión temporal de las operaciones del mercado bursátil. "El 6 de Octubre, el índice de precios y cotizaciones de la bolsa alcanzo su nivel máximo al cerrar en 373,216.24 puntos, nivel que con respecto a Diciembre de 1986 representaba una ganancia de 692.4%. Por lo que respecta al valor de mercado de las acciones en circulación, se estimaba en 63 billones 310 mil 205 millones de pesos (cifra que representa el 32.36% del PIB de ese año.). Al terminar el mes, se tuvo una perdida con respecto a Septiembre pasado de 143,525.98 puntos, equivalente a una disminución del 41.8%. El 9 de Diciembre, el índice fue de 96,004.72 puntos y el valor estimado de las acciones alcanzo apenas los 16 billones 285 mil 675 millones de pesos. En solamente 47 días, el valor del mercado de las acciones disminuyo en 47 billones 024 mil 530 millones de pesos (menos 74.28%)k magnitud equivalente al 24.0% del PIB de 1987.

A nivel sectorial, sobresalen las acciones de los intermediarios financieros, especialmente las casas de bolsa, fue el registro de la caída mas importante (menos 80.78%), 21 billones 365 mil 391 millones de pesos.-67

Las reacciones oficiales, ante la estrepitosa caída, fueron relacionarla con la especulación y desplome bursátil de Wall Street y otras bolsas de occidente, en el contexto de un mundo cada vez mas globalizado; pero como se a explicado, la caída de la bolsa mexicana tenía su propia dinámica interna.

El derrumbe bursátil no habría impactado tanto en la economía nacional, si se hubiera circunscrito a los cerca de 400 mil inversionistas afectados; desafortunadamente a la fiebre especulativa que afecto a la bolsa, le sucedió la especulación contra el peso en el mercado cambiario, la agudización del proceso inflacionario y el fortalecimiento de tendencias recesivas.

Cuando los especuladores se movieron de la bolsa al mercado cambiario, provocaron una fuerte presión sobre el dólar que condujo a la devaluación del peso, lo que hicieron fue intensificar la fuga de capitales. Una parte muy importante de los capitales que habfan retornado en los últimos años, gracias a la confianza que ofrecía el gobierno para invertir volvieron a salir del país, no tanto por la perdida de confianza recuperada, sino mas bien, ante la evidencia de que había concluido la etapa de grandes rendimientos en el mercado de valores mexicano, debe ser vista como una mera toma de utilidades. La consolidación del capital financiero privado era irreversible, prueba de ello es que tan solo 5 años después de la crisis de 1987, la solides e influencia sobre los círculos financieros sobre el país es enorme; además se han reconciliado al fin con el gobierno.

Existen varias versiones acerca del monto que alcanzo la fuga de capitales en la primera quincena de Octubre. Expertos neoyorquinos, calcularon la cifra en mas de mil millones de dólares; para los ejecutivos de finanzas las situaron en 80 millones de dólares diarios a lo largo del mes (2,400 millones de dólares en total); y fuentes vinculadas al banco de México situaron el monto de la fuga en 3 mil millones de dólares.<sup>68</sup>

En tales circunstancias, el banco de México, no tuvo mas alternativa que retirarse del mercado libre, provocando la devaluación, para salvar una parte de sus reservas, pero su costo económico, político y social fue muy grande.

Adicionalmente, al retiro del mercado cambiario libre, el banco de México sumo otra medida de corte ortodoxo; el incremento a nivel sin precedente de las tasas de interés con el objeto expreso de alentar el ahorro interno, convirtiendo a las tasas de interés como el principal instrumento para enfrentar la especulación, ya que se negaba rotundamente a instaurar cualquier tipo de control

cambiarlo. "La elevación de las tasas de interés de casi 20 puntos, introducía serios trastornos a la estrategia económica planteada para 1988, al provocar el disparo de la deuda pública interna y por tanto del déficit gubernamental, así como imprimir un impulso de largo alcance a la inflación."<sup>69</sup>

La respuesta ante esta nueva crisis, consiste en un nuevo programa de ajuste, aun mas severo que sus antecesores. El Pacto de Solidaridad Económica y los posteriores PECES, (Pactos de Estabilidad y Crecimiento Económico) constituyen programas de contención de la inflación.

### NOTAS AL CAPITULO 3

1. Borja Martínez Francisco: El Nuevo Sistema Financiero Mexicano; México; F.C.E; 1ª edición; 1991; pág. 38
2. Méndez Morales José S; Problemas Económicos de México; México; Interamericana; 1ª edición 1987; pág.186
3. Manero Antonio: El Banco de México, sus orígenes y fundación; México; Banco de México; 1ª edición 1992; pág. 59
4. Idem; pág. 63
5. Idem; pág. 163
6. Díaz Ordaz Gustavo; Sexto Informe de Gobierno; México; Presidencia de la república; 1º de Septiembre de 1970; pág.22
7. Méndez Morales José S. Op. Cit; pág.186
8. Idem; pág. 187
9. Idem; pág. 25
10. Idem; pág. 34
11. Espino G. Alma, Sánchez S. Ana; La banca Privada Nacionalizada; México; ed. México-Suy; 1ª edición 1983; Pág. 14
12. Tello Carlos; La Nacionalización de la Banca... Op.Cit; pág. 35
13. Idem; Pág. 38
14. Proceso de 6 de septiembre de 1982
15. Proceso de 6 de septiembre de 1982
16. Proceso de 6 de septiembre de 1982
17. Tello Carlos, La Nacionalización de la Banca... Op.Cit; pág. 78
18. Idem; pág. 34
19. Idem; pág. 60
20. Idem; pág. 65
21. Idem; pág.65
22. Guillén Romo Héctor; El Sexenio del Crecimiento Cero. México 1982-1988; México; ERA, 1ª edición 1990; pág. 52
23. Idem; pág. 53
24. Tello Carlos; La Nacionalización de la Banca... Op.Cit; pág.133
25. Idem; pág.122
26. Guillén Romo Héctor; Op.Cit; pág. 54

27. Tello Carlos; La Nacionalización de la Banca... Op.Cit; pág. 135
28. Idem; pág. 136
29. Idem; pág. 136
30. Pino Hidalgo Enrique y otros; Op.Cit; pág.57
31. Tello Carlos; Banco Nacional de Comercio Exterior... Op.Cit; pág. 948
32. Idem; pág. 949-950
33. Guerrero Omar; El Estado y la Administración Pública en México; México; Instituto Nacional de Administración Pública; 1ª edición; 1989; pág. 148
34. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada); México; UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas; 1ª edición 1985; pág. 64
35. Idem; pág. 65
36. Idem; pág. 82
37. Pérez Germán y León Samuel; (coord); 17 Angulos de un Sexenio; México; Plaza y Valdez/UNAM; 1ª edición 1987; pág. 23
38. Gradados Roldan Otto; Estado y Rectoria del Desarrollo en "México: 75 años de Revolución"; Desarrollo Económico I; México; F.C.E; 1ª edición 1988; pág. 7
39. Ortega Ochoa Rosa María; (coord); Modernización en México, costo y comportamiento; México; Universidad Autónoma Metropolitana; 1ª edición 1992; pág. 41
40. Marín Carlos; "El sector oficial que aclamo la nacionalización, elogia la marcha atrás"; Revista Proceso Núm. 322; México D.F 3 de enero de 1983; pág. 8
41. Idem; pág. 9
42. Idem; pág. 9
43. Ortega Ochoa Rosa María; (coord); Op.Cit; pág. 42
44. S.H.C.P; "Reestructuración de las Sociedades de Crédito"; en Mercado de Valores, año XLV, Núm 12; México D.F Marzo 25 de 1985; Nacional Financiera SNC; pág. 546
45. Idem; pág. 273-274
46. Idem; pág. 275
47. Poder Ejecutivo Federal; "Exposición de motivos de la ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito"; Revista de Comercio Exterior; Vol 35, Núm. 4; México D.F abril de 1985; Banco Nacional de Comercio Exterior SNC; pág. 404
48. Idem; pág. 406
49. Idem; pág. 410
50. Ortega Ochoa Rosa María; (coord); Op. Cit; pág.42
51. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; pág. 184
52. Méndez Morales José S; Op.Cit; pág. 184
53. Idem; pág. 185

54. Gutiérrez Garza Esthela (coord); Testimonios de la Crisis: Vol 4. Los saldos de un sexenio (1982-1988); México: Siglo XXI; 1ª edición 1990; pág. 111
55. Idem; pág. 112
56. Idem; pág. 113
57. Ortiz Wadymar Arturo; El fracaso neoliberal en México; México: Ed. Nuestro Tiempo; 1ª edición 1988; pág. 93
58. Gutiérrez Garza Esthela; (coord); Op.Cit; pág. 114
59. Guillén Romo Héctor; Op.Cit; pág. 89
60. Gutiérrez Garza Esthela; Op.Cit; pág. 116
61. Basáñez Miguel; El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México; México, Siglo XXI; 1ª edición 1990; pág. 95
62. Huerta González Arturo; Liberalización e inestabilidad económica en México; México: Diana; 1ª edición 1991; pág. 89
63. Gutiérrez Garza Esthela; (coord); Op.Cit; pág. 27
64. Bolsa Mexicana de Valores; "La intermediación bursátil"; en Mercado de Valores, año XLVII, Núm 29; México D.F 20 de Julio 1987; Nacional Financiera SNC; pág. 986
65. Bolsa Mexicana de Valores; "El comportamiento del mercado de valores de enero-junio 1987"; Mercado de Valores, año XLVII, Núm. 36; México D.F 7 de septiembre de 1987; Nacional Financiera SNC; pág. 986
66. Gutiérrez Garza Esthela; (coord); Op.Cit; pág. 130
67. Idem; pág. 130
68. Basáñez Miguel; Op.Cit; pág. 105
69. Idem; pág. 106

## CAPITULO 4

### LA CRISIS ECONOMICA

#### 4.1 SURGIMIENTO DEL NUEVO PROYECTO ESTATAL

La crisis financiera de 1981-1982 provocó pánico en todos los círculos sociales, industriales y empresariales de la sociedad mexicana; la fuga de capitales, la inflación y el déficit de la balanza de pagos al interior de complico con la deuda externa, y la falta de divisas, para enfrentar la situación crítica que vivía el país.

La negociación de créditos con el FMI, conllevaron a un ajuste en la política económica que le precedió al presidente de la Madrid. El nuevo proyecto nacional, se enfoca hacia un cambio estructural; donde predomina la corriente neoliberal.

El proyecto económico se encuentra plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, las tesis principales son una liberalización del mercado, en materia económica, y una mayor democratización de la sociedad en materia política, en relación al Estado.

En materia económica, el cambio estructural plantea una redefinición del rol del estado, en el proceso de desarrollo económico del país; al reducir su presencia a solo áreas estrictamente estratégicas y de apoyo al desarrollo del mercado; deja ser un Estado promotor de la economía; los empresarios son los que deben decidir que producir, y donde invertir; ya que la concepción liberal es la forma óptima de asignar recursos en la economía.

El cambio estructural, fue la estrategia seguida por el gobierno delamadridista para enfrentar la crisis económica. Se marca el final de una era de acumulación de capital apoyado en aranceles que inhiben a las importaciones y sirven como barreras proteccionistas para la industria nacional.

La alternativa para enfrentar y contener los impactos de la crisis estructural, la señala Miguel de la Madrid como la propuesta del cambio estructural y la modernización, ello implica que la reordenación de la sociedad tiene que empezar con el sistema económico hasta alcanzar los ámbitos político, social y cultural. I

El cambio estructural es una estrategia que se orienta a reorganizar las fuerzas productivas y al capital bajo el estricto criterio de productividad y eficiencia, abarca todas las dimensiones jurídica, política, sociales y culturales.

"El objetivo del cambio estructural es dejar atrás formas de vida centralizada que ya cumplieron su misión histórica. al calar en las sociedades, prepara una nueva etapa que impulsa las actividades económicas de manera tal, que la sociedad, con la suma de capacidades que tiene, sea el motor de la recuperación" 2

Se hace indispensable una descentralización económica y política, cuyo objetivo dentro del cambio estructural en repuntar comunidad y menos Estado, bajo estrategias de carácter modernizador.3

La estrategia para alcanzar el cambio estructural se plasma en las modificaciones constitucionales a los artículos 25 y 26. el artículo 25 constitucional le da facultades al Estado para ejercer la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral, sin menoscabo de la actividad privada, se reconoce la necesidad de una regulación económica. Así la rectoría económica se manifiesta como la conquista del interés general sobre el interés privado.4

Este artículo se complementa con el 26 que es el Sistema Nacional de Planeación Democrática que señala: "El estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo y permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación"5.

Se invita a la participación de los sectores sociales para negociar y concertar los acuerdos en un marco de descentralización de la vida nacional con especial interés en los programas sectoriales y regionales.

En el artículo 28 se deja claro la actividad económica que es estratégica y prioritario para el estado: por estratégico se considera a las áreas sustantivas de modo de ser del Estado, que alimentan su vitalidad como organismo político. Son áreas innegociables, consumo y distribución de algún bien.

En las áreas prioritarias si son susceptibles de que el Estado los promueva participando con el capital privado o bien con el sector social. Se refieren a organismos que tienden a la producción, consumo y distribución de algún bien.

La descentralización política se materializa con la reforma municipal, que consiste en redistribuir el poder en sus matices económicos, políticos, social y cultural, se reformó el artículo 115 de la constitución el 3 de febrero de 1983; con la finalidad de fortalecer la vida

municipal, se le otorgo la administración de su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenecen así como de las contribuciones y otros ingresos.<sup>6</sup>

La reestructuración del sector paraestatal se da inicio bajo criterios de solo contar con áreas estratégicas y prioritarias, los elementos que propiciaron su revisión son: a) déficit creciente de las finanzas públicas, b) improductividad e ineficiencia; c) desorden en el ejercicio del gasto público; d) errores de la gestión administrativa; y e) la escasez de recursos financieros; obligaban a replantear criterios en base a la liquidación, fusión, venta y transferencia.<sup>7</sup>

En un contexto de globalización se plantea la necesidad de mejorar las practicas administrativas y el proceso de producción con sentido de eficiencia y productividad a través del control de sus resultados y su evaluación continua.

El programa de simplificación administrativa es una respuesta al número elevado de trámites que provoca pérdida de tiempo, ineficiencia en la prestación de servicios; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la encargada de implementar los esfuerzos de simplificación administrativa con el objetivo de reducir los procedimientos que acompañan a los trámites.<sup>8</sup>

La renovación industrial, significa la innovación en los procesos, procedimientos, técnicas y tecnologías productivas para eliminar rezagos en el sector industrial, estos cambios se hacen necesarios para extender la capacidad del mercado interno y diversificarlo al exterior. La reconversión industrial es por tanto, proceso que concierne a las empresas privadas como las públicas, como unidades productivas dan sentido a la formación, ampliación y expansión del capital, sus fuerzas productivas, así como los instrumentos de producción se encuentran en etapas de rezago.<sup>9</sup>

Es importante señalar, que posteriormente el proceso de cambio estructural se profundizara en sus alcances pero ahora bajo el concepto de reforma del estado.

En materia política, se propone una mayor participación ciudadana en los procesos electorales. El proyecto implica el establecimiento del estado de derecho, es decir que el Estado se riga totalmente por la constitución; constantemente renovada con reformas para hacerla más funcional a los intereses del capital.

El nuevo proyecto, se orienta a una integración a los mercados internacionales y le confiere un nuevo papel del Estado; en el proceso económico, así mismo busca redefinir la estructuras y relaciones productivas, sociales y políticas sobre una base de eficiencia económica. el

discurso de la política económica se presenta como el combate a la inflación y al deterioro del poder adquisitivo de la población.

El gobierno explica la inflación, como el desequilibrio externo y el déficit en la balanza de pagos; la inflación se atribuye principalmente al estado, debido a que su déficit fiscal origina un exceso de demanda agregada en la economía y al mantener un sector paraestatal ineficiente, el aumento salarial nutre la inflación sin incrementar la productividad.

La política económica neoliberal se basa en la concepción de que el mercado y el libre desarrollo de su fuerzas permite asignar de manera eficiente los recursos productivos; se sostiene además que la acción de libre competencia y el sistema de precios conducen a maximizar la producción, el empleo, y a generar una adecuada distribución de ingreso en la sociedad.

De ello se desprende que el Estado, no debe intervenir en la economía, para que ésta sea conducida por la fuerza objetiva del mercado, puesto que la intervención estatal reduce la competitividad de las exportaciones; deteriora el saldo de la balanza comercial, por lo que la política neoliberal propone las ventajas comparativas del comercio internacional; la función del estado se reduce, únicamente a brindar apoyos y crear condiciones para que el mercado, y el capital privado se desarrollen y fortalezcan porque en él se encuentra la capacidad de crecimiento económico.

La política económica de Miguel de la Madrid, se encuentra en los siguientes puntos:

- A) Apertura al exterior, liberalización de importaciones, modificación de la estructura arancelaria, con la eliminación o atenuación del sistema proteccionista.
- B) Ingreso de México al GATT en agosto de 1986, con la resolución de fortalecer la integración de la economía mexicana a la economía mundial. Apoyo a las exportaciones mediante su diversificación y otorgo facilidades a la inversión extranjera.
- C) El gasto público, comienza la política de desincorporación y reconversión de la industria; la desincorporación se instrumenta por venta, fusión, liquidación de empresas públicas no prioritarias o estratégicas.
- D) Fortalecimiento de las finanzas públicas; ajuste al sistema fiscal, en el aspecto gravable de las empresas, en los aumentos de las tarifas de los bienes y servicios del sector público.

E) El control de la inflación por medio de diferentes pactos entre los distintos sectores productivos y el gobierno; pero sobre todo por la fijación de topes salariales en la economía.

F) Recorte del gasto público, tanto del corriente como de inversión, reducción del aparato central del gobierno (burocracia) y disminución de subsidios.

G) Restricción crediticia, fijando tasas reales e interés positivas, e incremento del encaje legal a través de bonos de regulación monetaria para financiar el gasto público.

H) Política de cambio de constantes devaluaciones; con tipo de cambio subvaluado del peso para impulsar las exportaciones.

Estas medidas en un corto plazo reducen la demanda agregada (demanda sobre la oferta de bienes y servicios de la economía). La reducción del gasto corriente del estado afecta directamente a los salarios de los burócratas; que aunado con los topes salariales y la liberalización de precios, reduce de manera drástica la demanda de bienes y servicios de consumo básico, también la demanda de bienes de capital e intermedios; por parte de los empresarios se reduce sensiblemente con la política económica estabilizadora; ya que las altas tasas de interés inhiben el crédito bancario, así como la elevación del encaje legal, asimismo la eliminación de subsidios a las importaciones, impactó negativamente en la demanda de factores productivos. el resultado de la política económica restrictiva es la disminución del poder adquisitivo, desempleo, una mayor presencia de la iniciativa privada en la economía en un contexto de integración de las economías mundiales.

#### **4.2 AJUSTE MACROECONOMICO**

En 1983 la situación del país fue de inestabilidad económica: en el año anterior una inflación del 100 %, déficit del sector público, carencia del ahorro interno para financiar la inversión, rezago en precios y tarifas del sector público, atraso tecnológico en la planta productiva, poca diversificación en la industria y el problema más grave, la deuda externa.

Las negociaciones en 1982 con el FMI, condicionaron la política económica de todo el sexenio para complacer al capital financiero y subordinar el desarrollo del país, en función del pago oportuno de la deuda externa.

La estrategia del gobierno comprende tres objetivos:

a) Reducción del déficit público.

- b) Disminución del déficit externo.
- c) Desaceleración de la tasa de inflación.

Con tres instrumentos de política: la fiscal, cambiaria y salarial: 10

a) **Ámbito fiscal.**- se pretende disminuir el déficit público y que éste, no supere el 3 % del PIB. El Estado debe de eliminar las empresas públicas deficitarias e ineficientes y eliminar los subsidios dirigidos a estabilizar artificialmente los precios.

No se contempla una reforma fiscal que agrave al capital y aumente los impuestos, ya que disminuye los recursos para la iniciativa privada.

La política monetaria y crediticia se estructuran bajo criterios estrictamente **contraccionistas**, en donde el sector público, el nivel central y paraestatal, se comprometen a establecer restricciones en la utilización del crédito. El Estado debe evitar recurrir a la emisión monetaria para financiar su déficit, porque éste genera inflación. Las tasas de interés positivas, se instauran para evitar la fuga de capitales, aumentar la tasa de ahorro y disminuir el consumo. 11

b) La disminución del déficit externo propone una devaluación de la moneda en forma continua, para lograr una reducción de la demanda global en el corto plazo, provocado por la inflación que causa la devaluación y así impulsar la industria manufacturera exportadora del país. La sobrevaluación de la moneda genera importaciones que inciden negativamente en la balanza comercial y se presiona el desequilibrio externo.

c) El ámbito salarial.- En las políticas que recomienda el fondo monetario internacional, el salario representa el principal elemento para contener la inflación .

Se busca congelar en el corto y mediano plazo el salario real, como una política para disminuir la demanda agregada que alimenta la inflación. El Estado debe poner el ejemplo limitando los salarios del aparato burocrático, y así evitar la indexación salarial en la economía que sería perjudicial y estimularía el alza de precios.

El FMI en el único control de precios que está de acuerdo en el salario: se manifiesta por el liberalismo económico que genere condiciones favorables para la inversión extranjera. 12

El programa de ajuste en México se concretizó con el acuerdo que llegó con el FMI el 10 de noviembre de 1982, en el que se reiteran las puntos anteriores.

**1.- Mejorar las finanzas públicas.**

- Reducir el déficit público en relación el PIB durante 1982, 1983 y 1984.
- Revisar precios deficitarios de las tarifas de bienes y servicios que presta el Estado.

**2.- Fortalecer el ahorro.**

**3.- Promover la liberalización de la economía (libertad de precios).**

**4.- Flexibilización del control de cambios.**

**5.- Apertura del mercado interno.**

El sexenio 1983-1988 se puede dividir en dos etapas que se complementan y se orientan a un cambio estructural: Una mayor participación privada en la economía y la integración del país al mercado mundial en un esquema de globalización.

En la primera etapa, los objetivos son alcanzar la estabilización económica y el ajuste fiscal (disminuyendo el déficit fiscal del Estado). Al aumentar los ingresos del Estado y restringiendo los gastos, se sigue un control estricto de los salarios y se promueve a la industria de exportación. La economía empieza a **desregular** paulatinamente.

En la segunda etapa, se da una apertura comercial (con cuotas arancelarias bajas). El ingreso de México al GAT en 1986, acelera la liberación económica, con el redimensionamiento estatal se reduce el número de empleados del apartado burocrático; comienza la etapa de desincorporación de empresas paraestatales, eliminando el papel productivo del Estado en la economía.

Los programas que se instrumentarán son el P.I.R.E., P.A.C. y P.E.S.E., en donde se lograrán algunos objetivos con éxito y se obtuvieron resultados adversos en otras variables, siempre se subordina la política económica a los criterios impuestos por el F.M.I.

#### **4.2.1 PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA (PIRE)**

El P.I.R.E., primer programa del gobierno de Miguel de la Madrid, es la respuesta inmediata a la crisis para atacar los desequilibrios financieros. El P.I.R.E. comprende un escrito de

ajuste, dirigido a disminuir el desequilibrio externo a un nivel financiable con la disponibilidad de divisas que genere el país, el programa de estabilización, dirigido a disminuir el desequilibrio interno el nivel de la inflación y el déficit fiscal como proporción del P.I.B. 13

El P.I.R.E. plantea en 10 puntos las líneas estratégicas de acción para enfrentar la crisis, el programa abarcaría tres años, 1983, 1984 y 1985 en donde se pretendió alcanzar los objetivos macroeconómicos de estabilización y ajuste:

- Crecimiento sostenido de la producción y el empleo.
- Superación del desequilibrio externo.
- Disminución de la inflación.
- Reducción del déficit público, en relación al P.I.B. no debería superar el 8.5 % en 1983; 5.5 % en 1984 y 3.5 % en 1985.
- Un límite de endeudamiento externo, el cual no debería exceder de cinco mil millones de dólares en 1983, y subsecuentemente disminuiría en los siguientes años como porcentaje del P.I.B.

La ejecución de medidas que por medio de las políticas concretas en materia fiscal son:

- Revisar el sistema impositivo directo e indirecto.
- Abatir la evasión fiscal.
- Ampliar el universo de contribuyentes.
- Racionar el gasto público.
- Eliminar subsidios.

En el gasto público las propuestas son:

- Actualización de los precios y tarifas de bienes y servicios ofrecidos por el sector público.

- Racionalización y optimización del gasto público.
- Revisión de programas de inversión no prioritarios.
- Racionalización de subsidios al sector productivo y al consumo, orientando los subsidios a los grupos de menor ingreso.

**En la política monetaria:**

- Canalizar los recursos crediticios compatibles con las metas de producción, la balanza de pagos y el combate a la inflación.
- Fijar tasas de interés que estimulen el ahorro y la intermediación financiera.
- Fomentar el desarrollo del Mercado de Valores.

**En la relación con el exterior se plantea:**

- Libertad cambiaria que beneficie las exportaciones de bienes y servicios, y desestime las importaciones desalentando los movimientos especulativos de capital (subdevaluado).
- Racionalizar el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria.<sup>14</sup>

En la evaluación de los objetivos que se planteó el P.I.R.E., algunos se alcanzaron satisfactoriamente y otros no se acercaron a la meta cuantitativa que se implantó en un primer momento.

El excedente en cuenta corriente de la balanza de pagos se logra en 1983, 1984, 1985 y 1987; asimismo se obtiene un superávit en relación al producto interno bruto de 7.6 % en 1983 y 7.9 % en 1984.<sup>15</sup> El monto asciende a 14,773 millones de dólares.

Los déficits de 1986 y 1988 suman 4,574 millones de dólares, resultando positivo el saldo del sexenio en 10,199 millones de dólares.<sup>16</sup> Se logró el objetivo de un superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Parte del auge que se alcanzó en los primeros años en la exportación de productos, se debió a la contracción del volumen de importaciones. Si se considera que el valor de las exportaciones disminuyó en 1.5 % y el valor de las importaciones lo hizo en 41.9 % se

explica el exceso de ingresos sobre gastos en función de los efectos recesivos mayores que lo programado.17

En 1987 las exportaciones son impulsadas por un tipo de cambio subvaluado, ya que en 1988 que se revalúa el peso positivamente, no se logra alcanzar el superávit de años anteriores.18

El segundo objetivo explícito de las políticas de austeridad, es el combate a la inflación que según cálculos, cuando se inició el programa serían de 55 % en 1983, el 30 % en 1984 y el 18 % en 1985.19

La tasa de inflación en el país rebasó por mucho las cifras que se contemplaron anteriormente: 80.8 % en 1983; 59.2 % en 1984; 63.7 % en 1985; 105.7 % en 1986; 159.2 % en 1987 y 51.7 % en 1988.20

La inflación no se pudo controlar en el sexenio de Miguel de la Madrid, siendo uno de los fracasos de la política económica.

Uno de los objetivos más importantes, reducir el déficit financiero el sector público, no fue alcanzado como porcentaje del P.I.B.; éste disminuyó de 16.9 % en 1982; 8.6 % en 1983 y 8.5 % en 1984, y comienza a elevarse a 9.6 % en 1985; 16 % en 1986 y en 16.1 % en 1987.

Las metas originales de protección al empleo y a la planta productiva no se cumplieron en el período que se instrumentó el P.I.R.E, el fracaso en el control de la inflación afectó directamente a los salarios. El cálculo de un aumento a los salarios nominales se programó para una inflación menor. En consecuencia los efectos depresivos de la política salarial sobre algunas metas secundarias en cuanto al déficit fiscal, esta meta fue alcanzada por tres medidas: aumento sustancial en impuestos indirectos principalmente el I.V.A. y disminución drástica en términos reales del gasto público especialmente en la inversión.21

A partir de 1983 con la política devaluatoria característica del sexenio, se pretendió proteger a la industria nacional ante los virulentos cambios de la moneda frente al dólar siempre en situación desfavorable. Se crea el Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) "Su objetivo fundamental fue el establecer medidas que permitirán diferir el pago de la deuda de las empresas con el fin de disminuir los requerimientos de divisas en momentos de aguda escasez y permitir la continuación del proceso productivo nacional".22

FICORCA funciona como un sistema de protección con la posibilidad de que la industria reuniera depósitos para enfrentar el riesgo cambiario funcionó mediante cuatro modalidades,

cubriendo el principal proporcionando las divisas; cubrir el principal mediante crédito otorgado en moneda nacional; cubrir principal e intereses en moneda nacional y solicitar crédito en moneda nacional para cubrir el principal y los intereses. En 1987 FICORCA había asumido deuda privada por 21,360 millones de dólares.<sup>23</sup>

Aún con los paliativos como FICORCA, la pequeña y mediana industria se vieron muy vulneradas ante los embates de la competencia por el atraso tecnológico y la escasez de crédito barato que imperó en todo el sexenio.

El resultado del primer programa de estabilización se convirtió en un verdadero shock para la economía mexicana. en lugar de estabilizarla y recuperar el crecimiento, se llegó a la estancación (estancamiento con inflación) la producción y el empleo retrocedieron en el esquema aplicado por el gobierno. En el segundo semestre de 1986, las políticas de estabilización económica son sustituidas por otras de ajuste estructural.

La nueva consigna ya no era "pagar toda la costa" ahora fue la de crecer para pagar, la nueva orientación de la política económica en esencia resultó una constitución de las políticas estabilizadoras, pero con otras variables financieras, esta nueva política quedó expresada en el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

#### **4.2.2 EL PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC)**

El Programa de Aliento y Crecimiento es la continuación del PIRE, el PAC se aplica a mediados de 1986 como parte de la estrategia en política económica de Miguel de la Madrid.

Entre lo principales problemas que se enfrentarán en 1985 y 1986 son una baja en los precios internacionales del petróleo, el sismo, que afectaron directamente la disponibilidad de divisas para reactivar la economía e impulsar el crecimiento económico.

En 1986 ante la posibilidad de que México declare unilateralmente una moratoria, el secretario del Tesoro Norteamericano, James Baker propone que se otorguen nuevos préstamos al gobierno mexicano para cumplir su compromiso con la banca internacional, México a cambio de aceptar nuevos créditos por 11 mil millones de dólares para 1986-1987 y 1988 acepta seguir con sus programas de ajuste.<sup>24</sup>

Entre los principales objetivos que pretende alcanzar el PAC es lograr un cambio estructural por medio de la privatización de la economía, la libertad cambiaria, la apertura comercial y por último el apoyo irrestricto a la inversión extranjera.

El FMI presiona al país para que enfrente el pago del servicio de la deuda; otorgando una mayor confianza al sector privado por medio de las políticas de privatización y una menor intervención del Estado en el proceso productivo; la política fiscal y monetaria es un instrumento para reducir los desequilibrios.

Se da inicio a la desincorporación de los sectores productivos del Estado, por medio de la venta, fusión y liquidación de empresas no consideradas no estratégicas ni prioritarias, la privatización se llevó a cabo en las siguientes ramas automovilística, farmacéutica, petroquímica secundaria, industria manufacturera (refrescos embotellados, textiles y enseres domésticos).<sup>25</sup>

La apertura del mercado nacional que permita exportar para poder pagar así el servicio de la deuda. En 1986 se ingresó de manera formal al GATT; el gobierno continúa con el proceso de sustitución de permisos de importación por aranceles muy bajos; se instauran mecanismos crediticios para impulsar la exportaciones no petroleras. Se da la liberalización de la economía frente al exterior pese a que persiste la recesión en casi todos los sectores productivos y no se ha logrado al reconversión industrial; se procedió a la apertura comercial enarbolando la eficiencia económica y liquidando cuatro décadas de protección industrial.

En materia de política cambiaria se mantiene el acceso general al mercado de divisas; el apoyo a la inversión extranjera directa como consecuencia de la libertad cambiaria, se procedió a pensar en el capital foráneo como pivote del desarrollo nacional, si bien la inversión extranjera puede resolver los problemas de capitalización a corto plazo; en el largo plazo puede ser negativa su presencia, ya que el destino y la cantidad de las inversiones no tienen por que coincidir con los intereses y necesidades del desarrollo nacional.

Los resultados obtenidos no fueron los esperados en 1986 con una inflación de 105 %, la devaluación de la moneda llegó al 146 %, las tasas de interés subieron 23 puntos porcentuales en el año, como consecuencia de la menor disposición de recursos. El alza en el costo del dinero encareció el servicio de la deuda pública interna y se elevó el déficit financiero del gobierno.<sup>26</sup>

#### **4.2.3 EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (PSE)**

Las políticas de estabilización contempladas en el PIRE, ni las políticas de ajuste establecidas en el PAC logran trascender las causas de la crisis económica en México; son

sólo de carácter transitorio y coyuntural; pero no impulsan el verdadero cambio estructural que implicarí entre otras cosas.

- a) lograr una mejor distribución del ingreso
- b) Combatir los problemas sociales como vivienda, salud y educación;
- c) Fomentar el desarrollo rural y regional
- d) Implantar el desarrollo de infraestructura
- e) Lograr la reconversión industrial manteniendo la balanza ecológica.

Estas transformaciones que deben ser enarboladas desde la rectoría económica del Estado y la planteación democrática, son guiadas por la iniciativa privada al beneficio de sus propios intereses lo que ha implicado la socialización de la crisis; especialmente para la clase trabajadora que se traduce en el deterioro del nivel de vida de la población y la destrucción del aparato productivo y desempleo mientras que una minoría recibe ganancias extraordinarias.

El último programa que aplicó el gobierno de Miguel de Madrid, consta de dos etapas, la primera etapa comienza el 23 de diciembre de 1987 al 28 de febrero de 1988; la segunda etapa se extendió más allá del final del sexenio.

El PSE, que pretendía corregir los desequilibrios económicos derivados del desequilibrio bursátil, la devaluación constante de la moneda y de manera prioritaria la inflación; para frenar la carrera desatada de los precios. El gobierno enfrenta a la inflación en dos vertientes, la primera es que la política de ingreso vaya a acompañada de una política contraccionista para disminuir las presiones de la demanda sobre los precios; y la segunda armonizando los aumentos de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria, se basa principalmente en el control directo de los precios claves de la economía (tipo de cambio, salarios, precios y tarifas del sector público).<sup>27</sup>

El PSE se divide en dos fases una que abarca de diciembre de 1987 al 1 de marzo de 1988 en donde se permite una subvaluación del peso, incremento en los precios y tarifas de bienes y servicios públicos y la autorización del sector privado de ajustar sus precios y posteriormente estabilizarlos. El tipo de cambio se ajusta en un 30 % aproximadamente el salario en un 15 %. Las tarifas de luz, gasolina teléfonos y otros servicios se incrementan en un 80 %. En los

primeros meses la inflación es del 15 % y los demás precios del sector privado se ajustaron según el criterio de cada rama productiva.<sup>28</sup>

A partir de marzo de 1988 se inició la segunda fase del PSE, los precios del sector público, tipo de cambio y salarios se ajustarían mensualmente de acuerdo al crecimiento de precios. Es la etapa de la desinflación ya que una vez liberalizados los precios privados en la primera etapa del PSE, se acuerda mantenerlos controlados hasta que sea necesario aplicar nuevas correcciones, en los primeros días de marzo se acuerdan los siguientes puntos:

- a) aumento en un 3 % de los salarios
- b) se mantiene la libertad cambiaria, pero sosteniendo el tipo de cambio.
- c) congelamiento parcial de los precios sujetos a control
- d) no aumentan precios en tarifas y servicios públicos
- e) baja en la tasa de interés bancarios y no bancarios de 149 % que rendía el pagaré en un mes en bancos se redujo al 76 % lo mismo en CETES, PETROBONOS.<sup>29</sup>

La inflación se logró frenar de un 15 % en enero a 8.3 % en febrero y a un 5.5 % en marzo. Las autoridades decidieron ampliar el pacto por el éxito temporal obtenido bajo los siguientes acuerdos.

- a) Se mantienen estables los precios de bienes y servicios producidos por el sector público.
- b) Permanecen congelados los salarios mínimos, y se mantiene fijo el tipo de cambio del peso frente al dólar.
- c) No se autoriza aumento alguno en precios de bienes y servicios sujetos a control por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- d) Los productos sujetos a registro, aunque no tengan control fiscal, no deberán incrementar sus precios.
- e) Los precios de garantía se fijarán de acuerdo al calendario agrícola.<sup>30</sup>

En la primera etapa del PSE se da una contracción de la demanda, a partir de una restricción en el gasto público y de la política monetaria y crediticia; la liberación del comercio exterior; en la segunda etapa se complementa con el control de precios, salarios y tipo de cambio.

Entre los elementos que se combinaron para abatir la inflación se encuentran el deterioro del salario real durante todo el sexenio, que se aceleró precisamente en la etapa del PSE. En términos reales en 1988 experimentó una caída del 12.7 % en el año.

**El tipo de cambio:** Una de las variables que se controló es la paridad cambiaria; la estabilidad logró evitar presiones sobre costos productivos y financieros que al devaluar la moneda provoca la indización a la economía en general (excepto el salario). La estabilidad favoreció a la industria debido a los altos niveles de endeudamiento externo y los altos coeficientes de importación.

**El sector externo:** Se combinó un superávit comercial en todo el sexenio, mejores condiciones para el pago de la deuda externa, la promoción de entrada de capitales estas variables lograron aumentar la reserva internacional que se ocupó para lograr la estabilización de precios mediante el control de cambios; y así enfrentar los posibles imponderables como aumento en las importaciones, salida de capitales, baja en el precio internacional del petróleo o alza en la tasa de interés internacional. La reserva internacional se logró por entrada de capitales, por la rentabilidad ofrecida en el sistema financiero nacional, no fue el resultado de un incremento en la productividad o de cambios estructurales en el aparato productivo.

**Saneamiento fiscal:** En este rubro se llevó a una reforma fiscal que fue la fuente principal de ingresos del gobierno; se prefirió disminuir el déficit fiscal mediante la restricción monetaria y crediticia, disminución del gasto público y la inversión pública, el cierre y venta de empresas paraestatales y el alza de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos en la primera etapa del pacto; así el déficit público no presionó para seguir incrementando la inflación.<sup>31</sup>

**La liberalización comercial:** Se redujo las tarifas arancelarias, y se promovió el libre acceso a las importaciones para cubrir las carencias del mercado interno, y evitar presiones en la demanda que alimenten la inflación.

La liberalización comercial es utilizada para controlar los precios del mercado interno, siempre que se mantenga la estabilidad cambiaria; así se evitan presiones sobre el sector externo y se mantiene la rigidez de la política contraccionista fiscal y crediticia.<sup>32</sup>

La concertación política: Se concierne con distintos sectores productivos empresarios, obreros y gobierno, en donde el objetivo fundamental es la reducción de la inflación. El gobierno se comprometió a disminuir el déficit y el gasto público; el sector empresarial aceptó la apertura comercial, y el sindicato ha mantenido el congelamiento de los salarios. Así en el combate a la inflación se comprometió a todos los sectores productivos.

El PSE tuvo su objetivo fundamental detener la inflación a menos del 1 % mensual entre agosto y octubre de 1988, en noviembre se situó en 1.3 %. En relación al crecimiento económico, la contracción económica o el bajo crecimiento no se logró superar con el último programa económico de Miguel de la Madrid, se disminuyeron las presiones sobre la demanda global al disminuir el déficit público y restringir la actividad económica; sin embargo se acrecentaron los problemas en el sector productivo. La apertura del comercio exterior propició el crecimiento de las exportaciones y se generó un proceso de competencia que actuó de manera desfavorable para los productores nacionales ante los bajos niveles de productividad y los costos elevados: se desplazó un número significativo del mercado; las empresas con problemas financieros no pueden realizar inversiones a mediano y largo plazo en detrimento del empleo y la producción.

#### **4.3 EL COSTO SOCIAL DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE**

El costo social que se pagó en el sexenio de Miguel de la Madrid es alto y se puede confirmar en diferentes resultados que se obtuvieron en los programas de ajuste y estabilidad aplicados a México.

a) El nulo crecimiento de la economía entre 1983 y 1988 es de 0.1 en relación al PIB; en 1982 el PIB creció al -0.6 %; en 1983 al -4.2 %; en 1984 al 3.6 %; en 1985 al 2.6 %; en 1986 al -4.0 %; en 1987 al 1.4 %.<sup>33</sup>

Es el resultado de la contracción económica, con los recortes presupuestales gubernamentales, la poca disponibilidad de crédito para la inversión productiva; las elevadas tasas de interés que encarecen los costos financieros de las empresas y estimulan la inversión especulativa en detrimento de la inversión productiva.

La caída de la demanda interna total de 1987 es de 14.9 % en relación con 1981 siendo el promedio del 2.3 % anual.<sup>34</sup>

En el mismo período la disminución del gasto público en inversión es del 57.3 % en términos absolutos y 7.8 % promedio anual; la inversión privada cayó 25.3 % en términos absolutos y

3.8 % promedio anual. La disminución del gasto público afecto de manera directa a toda la sociedad, por los efectos que tiene sobre la demanda agregada en donde la economía se estanca y el empleo no crece.

Se procedió a una restricción de la demanda agregada de manera general, para así restringir las importaciones y generar excedentes susceptibles de ser exportados. El gasto social como proporción del gasto público total paso de 17.2 en 1981 a 9.2 en 1987 se afecto automáticamente a todos los aspectos del bienestar, la alimentación, el servicio de salud, la vivienda etc. La caída en el consumo de carne de res es de 50 % de 1982 a 1986; el consumo de huevo y leche baja un 40 % en el mismo período. Algunos programas de salud, vivienda y educación se ven cancelados.<sup>35</sup>

b) El financiamiento del sector público se cubrió por medio de la emisión monetaria, en virtud de los excesivos pagos de intereses de la deuda interna. Los crecientes niveles de endeudamiento público interno y externo a los cuales se recurrió para financiar el déficit público obligo al gobierno a fijar tasas de interés altas para atraer el capital internacional y así evitar la fuga de capitales y fomentar el ahorro nacional; con el inconveniente de castigar a las empresas nacionales que no lograron tener acceso al crédito, ya que el encarecimiento del crédito actuo de manera desfavorable para los productores nacionales con mayor endeudamiento; el aumento en las tasas de interés incremento el costo del servicio de la deuda pública interna presionando el déficit público.

El déficit público no cumple la función de fortalecer el mercado y reactivar la economía mediante el desarrollo de los sectores estratégicos, infraestructura o vía aumento en el gasto social (salud, vivienda, educación). Tiene un carácter netamente financiero en proporción al PIB paso de 14.75 % en 1981; a 16.54 % en 1987; a pesar de tener un déficit público primario en 1981 se logro un superávit público primario de 5.16 % del PIB en 1987 por la contracción en el gasto público.<sup>36</sup>

Otra de las políticas que se instrumentaron para disminuir el déficit público es la venta de paraestatales; la eliminación de subsidios, y el aumento sistemático en los precios y tarifas del sector público, esto afecto de manera directa la calidad de vida de la población. No se realizó una reforma fiscal que gravara al sector productivo y en especial al financiero especulativo, se prefirió socializar los costos de los programas de ajuste y estabilización por medio de las políticas descritas; y así se evito disminuir las ganancias de la empresa privada, la forma en que se financio el déficit genero constantes presiones inflacionarias.

México es el país que más recursos financieros ha transferido al exterior de 1982 a 1987 por concepto de la deuda externa se transfirió un total de 61,095 millones de dólares.<sup>37</sup>

En este lapso el país exporta capitales al exterior que bien pudieron ser utilizados para iniciar la reconversión industrial e impulsar el crecimiento y desarrollo; la intransigencia de la banca internacional para que se cumpliera en forma oportuna con los pagos del servicio de la deuda, lesionó la planta productiva del país y empobreció a una gran parte de la población.

c) La política de liberación de precios de productos que en el pasado estuvieron sujetos a control como son (servicios públicos, artículos, tasas de interés y tipo de cambio); no generó una mejor asignación de recursos a favor de una mayor eficiencia con el incremento de lo productivo, tampoco se incentivó la inversión productiva y el crecimiento económico.

d) Desempleo y caída del salario real: el desempleo aumentó, ante la imposibilidad de alcanzar tasas de crecimiento acordes a las necesidades del país, que permitieran absorber el aumento anual de la fuerza de trabajo por lo tanto la tasa de desempleo no se puede disminuir; en 1981 la tasa de desempleo abierta en el mercado formal de trabajo es de 3.4 % de la población económicamente activa; en 1982 de 7.4 % y en 1987 de 22.9 %.<sup>38</sup> De un número índice igual a 100 en 1981, los salarios mínimos reales pasan a tener un valor de 47.7 % en 1989 lo que representa una caída absoluta de 52.3 %.<sup>39</sup> En cuanto al PIB, la participación de salarios en 1977 es de 39 % y en 1984 es de 27.7 %.

Es importante destacar el papel que desempeñó la caída del salario, en diferentes aristas de la economía, como una forma para mantener la competitividad con el exterior, debido a que no se llevó a cabo la reforma estructural en el sector productivo que comprometiera a los empresarios a elevar la productividad y modernizar con tecnología la industria.

El mayor costo del ajuste lo absorbió el trabajador asalariado, con la liberalización del comercio exterior se colocó a la industria nacional en clara desventaja frente al exterior; las tasas de interés altas incrementaron el costo financiero de las empresas para evitar que se disminuyera las ganancias se recurrió a incrementar los precios y disminuir el salario real; así se evitó la quiebra general de la pequeña y mediana industria. En el abatimiento de la inflación desempeñó un papel importante el congelamiento salarial que instrumentó el PSE.

e) Las exportaciones se vieron estimuladas y las importaciones decrecieron en el mismo lapso; se explica por la contracción de la economía y que no se contó con la capacidad de compra por la pérdida adquisitiva del salario y la nula creación de empleos. Las

exportaciones lograron un auge sin precedentes por el tipo de cambio subvaluado que impero durante todo el sexenio como subsidio a la exportación.

#### **4.4 APERTURA AL EXTERIOR**

En 1982 la economía mexicana, se encuentra con políticas proteccionistas en donde el arancel máximo es de 100 %, en 1983 inicia un cambio radical en las políticas proteccionistas se comienza el desmantelamiento paulatino para llegar a una situación de apertura frente al exterior, en PSE mantiene un arancel máximo de 20 %, y el arancel promedio es de 9.9 %.<sup>40</sup>

Esta estrategia tiene como uno de sus objetivos explícitos la lucha contra la inflación, teniendo un tipo de cambio fijo y aranceles bajos, la industria nacional entra en competencia directa con los productos internacionales.

Las políticas de apoyo a la exportación adquieren un carácter formal con la comunidad internacional, a partir de 1986 con el ingreso de México al GATT en donde se supone debe existir reciprocidad de trato del resto de los países adheridos a dicho acuerdo.

El objetivo que se pretendió alcanzar en el sexenio, es modernizar modernizar y reorientar el sector productivo para apoyar las exportaciones manufactureras, y así se conviertan en una fuente de divisas cada vez más importante; con una industria cada vez más eficiente y competitiva a nivel internacional, como parte de la estrategia a largo plazo; las exportaciones que se producen con calidad y a bajos precios subsanan la falta de divisas que el país requiere para cumplir sus compromisos financieros con el exterior.

El saldo del sexenio se mantuvo superavitario en la balanza de comercio exterior, por varias razones; las exportaciones de productos de manufactura se incrementó con la caída del mercado interno; la subvaluación de la moneda, la recesión implica la no generación de puestos de trabajo y algunas empresas al no poder competir desaparecen, siendo la factura que deben pagar las empresas ineficientes; sin importar los impactos que se tienen en los niveles de de empleo.

Las consecuencias de la apertura ante la planta industrial con bajos niveles de producción, se exigen políticas devaluatorias y reducción de salarios reales para proteger el sector productivo; así la devaluación favorece las exportaciones y se convierte en el mejor mecanismo de protección para la industria nacional; se encarecen las importaciones y se generan problemas colaterales como la inflación.

Uno de los graves problemas es la importación de productos de consumo final de 1983 a 1989 creció en promedio de 33 % anual; en cambio las importaciones para formación de capital crecieron 13.6 % promedio anual en el mismo lapso, se siguió relegando la modernización de la planta productiva tan necesaria para impulsar el crecimiento económico.<sup>41</sup>

El tipo de cambio entre 1983-1987 creció en promedio anual de 75 %; y los salarios cayeron 4.9 % y las exportaciones de manufactura en dólares crecieron 21.1 % ambos en promedio anual; lo cual explica que el auge exportador no lo consiguió el aumento de la producción de la industria.<sup>42</sup>

La industria nacional no logró competir con el exterior por medio de una modernización de su maquinaria, o con la utilización de tecnología de vanguardia, por la falta de crédito en el país y las altas tasas de interés que prevalecieron en todo el sexenio; las colocó en desventaja frente a la empresa multinacional que consigue crédito a tasas más bajas en el extranjero.

Sustentar el desarrollo del país en las exportaciones tiene un límite, si bien las exportaciones tienden a incrementar el empleo, la producción y las ganancias; en determinado momento se puede ver subordinado el desarrollo del país al volumen que se logre exportar; descuidando el mercado interno nacional. Uno de los principales problemas que enfrentan las exportaciones nacionales son las medidas proteccionistas; que con frecuencia practican los países industrializados cuando ven en peligro algún sector industrial propio, y así discriminan al país con un menor desarrollo.

El competir con el exterior con mano de obra barata y en la producción que requiere fases más intensivas de mano de obra, tiene claras desventajas como la depauperación de salarios y la pobreza de núcleos cada vez mayores de la población. La celeridad con que se dan los cambios tecnológicos en la actualidad está generando niveles de producción y la reducción de costos unitarios por el ahorro de mano de obra; lo que lleva a modificar la ventaja comparativa que el país obtiene con un peso subvaluado y mano de obra barata.

#### NOTAS AL CAPITULO 4

1. Uvalle Berrones Ricardo; La Administración Pública en el cambio estructural; Cuadernos de Analisis Político-Administrativo, Núm. 14; Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; 1ª edición 1988; pag.16
2. Idem; pag.17
3. Idem; pag.18
4. Idem; pag.20-21
5. Idem; pag.22
6. Idem; pag.29
7. Idem; pag.38
8. Idem; pag.40-42
9. Idem; pag.44
10. González Casanova Pablo, Aguilar Camín Héctor; (coords); México ante la crisis; México; Siglo XXI; 4ª edición 1989; pag.145
11. Guillen Romo Héctor; El sexenio del crecimiento cero, México 1982-1988; México; ERA; 1ª edición 1990; pag.39
12. Idem; pag.40
13. González Casanova Pablo, Aguilar Camín Héctor; (coords); Op.Cit; pag.413
14. Guillen Romo Héctor; Op.Cit; pag.48
15. Coordinación de Administración Pública; Cuadernos de Administración Pública Núm. 2; Ciudad Universitaria; 1ª edición 1988; pag.10
16. Guillen Romo Héctor; Op.Cit; pag.78

17. González Casanova Pablo; Aguilar Camín Héctor; Op.Cit; pag.418
18. Guillen Romo Héctor; Op.Cit; pag.79
19. González Casanova Pablo, aguilar Camín Héctor; (coords); Op.Cit; pag.146
20. Guillen Romo Héctor; Op.Cit; pag.79
21. González Casanova Pablo; Aguilar Camín Héctor, (coords); Op.Cit; pag.416-417
22. Gutiérrez Garza Esthela (coord); Los Saldos del Sexenio 1982-1988; México; Siglo XXI; 1ª edición 1990; pag.254
23. Idem; pag.253
24. Ortiz Wadgymar Arturo; El fracaso Neoliberal en México; 1ª edición 1988; pag.85
25. De la Madrid Hurtado Miguel; La política de la renovación; México; diana; 1ª edición 1992; pag.267
26. Idem; pag.325
27. Ortiz Wadgymar Arturo; Op.Cit; pag.97-98
28. Idem; pag.98-102
29. Idem; pag.103
30. Idem; pag.104
31. Guillen Romo Héctor; Op.Cit; pag.109
32. Huerta G. Arturo; Liberalización e Inestabilidad económica en México; México; Diana; 1ª edición 1992; pag.153-162
33. Calzada Falcón Fernando y Hernández y Puente Francisco; "La política económica en crisis"; México D.F.; La Jorbada; 31 de agosto de 1988; pag.II

34. Huerta G. Arturo; Op.Cit; pag.44

35. Calzada Falcón Fernando y Hernández y Puente Francisco; Op.Cit; pag.II

36. Huerta G. Arturo; Op.Cit; pag.100

37. Idem; pag.44

38. Calzada Falcón Fernando y Hernández y Puente Francisco; Op.Cit; pag.II

39. Huerta Falcón Fernando y Hernández y Puente Francisco; Op.Cit; pag.II

40. Calzada Falcón Fernando y Hernández y Puente Francisco; Op.Cit; pag.I

41. Huerta G. Arturo; Op.Cit; pag.115-123

42. Idem; pag.128

## CAPITULO 5

### EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO 1983-1993

El sistema financiero tiene un papel muy importante que desempeñar, especialmente en un país como México; donde las regiones y los sectores económicos del país están profundamente fragmentados.

El sistema financiero debe servir de enlace estratégico para promover la formación y absorción de capital y el desarrollo económico del país.

Su importancia radica en el hecho de que ofrece una variedad de servicios para captar excedentes y canalizarlos a sectores deficitarios que necesitan tales fondos para invertir; de esta manera, los intermediarios financieros son un medio para enlazar e integrar varios sectores y regiones, superando la resistencia que opone la segmentación de las economías atrasadas. En resumen, la intermediación financiera entraña un proceso de integración mediante flujos intersectoriales para la asignación de recursos, y supone una transformación de los fondos, lo que es económica aunque no técnicamente equivalente a la transformación que tiene lugar en la producción de bienes y servicios.

Así para promover la formación de capital y evitar asignaciones de recursos suboptimistas es un imperativo estudiar la eficiencia del sector de intermediación financiera, en su función de captar los excedentes monetarios y transformarlos en inversiones reales. La contribución del Sistema Financiero al Desarrollo nacional debe ser ante todo de integración. No se puede hablar de un proceso de ahorro inversión eficiente mientras que varios sectores y regiones de México permanescan segmentados o aislados del desarrollo y el crecimiento.

#### 5.1 LA POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA 1982-1988

La política monetaria y crediticia, como parte de la política financiera, que a su vez pertenecen a la política económica general del país; debe ser sistemáticamente conducida por el Estado, ya sea a través del gobierno directamente o por medio de autoridades autónomas, como pueden ser los Bancos Centrales.

En ambos casos, es falso que exista una política monetaria y crediticia neutral; porque el gobierno persigue ciertos objetivos a través del control de la oferta monetaria, que van desde su financiamiento, hasta el asegurar un clima de estabilidad al inversionista. Por su parte una autoridad autónoma, por más que se empeñe en buscar el equilibrio monetario, por la propia

dinámica del mercado de dinero (altamente especulativo) es casi imposible tener un control sobre estas operaciones.

Sin embargo la experiencia histórica demuestra una y otra vez que existen espacios de autonomía relativa, tanto al interior como frente al exterior de la economía, que habilita al Estado para ejecutar una política que impulse el desarrollo con justicia social; no obstante las políticas monetaria y fiscal por si solas son insuficientes para promover el desarrollo. De ahí que como una respuesta pragmática, el Estado ha recurrido a una intervención más directa sobre la política económica.

A continuación se detalla en que consiste la política monetaria, cuales son sus instrumentos, y se examina cual fue la política monetaria y crediticia desarrollada durante el período 1982-1988.

### 5.1.1 DEFINICION

La política monetaria "Control de la banca y del sistema monetario" es parte del gobierno con el fin de conseguir la estabilidad del valor del dinero y evitar una balanza de pagos adversa, alcanzar el pleno empleo y otros objetivos. El objetivo inmediato es el control de la oferta monetaria y del crédito o como manifestó el informe Radcliffe, "El estado de liquidez de toda la economía." Esta dirigida, por lo tanto, a todas las instituciones financieras del país que pueden considerarse como formando un gran mercado de crédito único.<sup>1</sup>

Se aplica por medio de los diversos instrumentos financieros con los que cuenta un país.

- a) Estructura de los tipos de interés.
- b) El control de los movimientos de capital.
- c) Controles de crédito para las compras a plazo.
- d) Crédito selectivo.
- e) Emisiones de capital.<sup>2</sup>

"La política monetaria está formada por el conjunto de principios, normas, medios y elementos que establece un gobierno para regular el mecanismo monetario con el propósito de cumplir con determinados fines".<sup>3</sup>

"La política monetaria forma parte de la política económica que es el conjunto de actividades que realiza el estado para la conducción de la economía de un país".<sup>4</sup>

"La política monetaria, ha de ser facilitar, en la medida que sea posible, el cumplimiento de los fines del sistema económico, producir y distribuir equitativamente entre los miembros de la sociedad el máximo volumen de los tipos más prácticos de artículos y servicios al menor costo social posible. No quiere decir esto, que la política monetaria sea capaz, ella sola de conseguir éstos propósitos; no hay panacea en todos los males económicos".<sup>5</sup>

Existen diversas definiciones de "política monetaria", en la mayoría de los autores consultados hay consenso en establecer que es un instrumento del estado para alcanzar fines bien definidos. Entre los múltiples objetivos se encuentra el equilibrio en la balanza de pagos, control de la oferta monetaria, de crédito, ampliación de la planta productiva, ofrecimiento en artículos y servicios al menor costo posible. Esta política en combinación con la salarial, la de empleo, fiscal, de precios y de inversión, forman la política económica que se orienta para lograr las prioridades del gobierno que las aplica. Varía según el problema específico que enfrente el gobierno, entre los que destaca el combate a la inflación.

### 5.1.2 ELEMENTOS E INSTRUMENTOS

La institución que se encarga de vigilar la política monetaria y crediticia, es el Banco de México en su papel como Banco Central, mantiene una oferta monetaria congruente con la estabilidad económica del país, sus principales instrumentos son:

**Coefficiente de liquidez.-** Es la cantidad de dinero que los bancos deben poseer en efectivo para hacer frente a sus obligaciones en un momento determinado. Es diferente al encaje legal porque la liquidez bancaria permite proteger los intereses de los ahorradores y depositantes en el caso de que haya problemas financieros.<sup>6</sup>

**Controles selectivos y directos del crédito.-** Estos son tasas diferenciales de redescuento y requisitos de elegibilidad, empleo selectivo del depósito legal, requisitos de depósito previo para importaciones, aprobación previa de préstamos bancarios, regulación de créditos según su canalización, instrumentaciones específicas del Banco Central, controles directos de los créditos e inversiones y controles selectivos de crédito.<sup>7</sup>

**Encaje legal.-** Es la cantidad de dinero que los bancos comerciales deben mantener como reserva para garantizar los depósitos bancarios y se expresa como un porcentaje de sus recursos. Mientras mayor sea el encaje legal, menores serán los recursos de que disponga el banco para prestar al público, al contrario, si el encaje legal es bajo, los recursos del banco para prestar a sus clientes serán mayores.

El encaje legal se divide en dos grupos:

- 1) Recursos en depósito, reservas bancarias que constituyen depósitos en el Banco de México.
- 2) Recursos de canalización directa por las instituciones de crédito a sectores prioritarios indicados por el Banco de México.

Estos depósitos se distribuyen:

- a) Recursos en el Banco de México con el objeto de dotarlo de fondos, reguladores de liquidez interna y de las reservas internacionales.
- b) recursos que hacen frente a las necesidades del gobierno federal.
- c) Recursos destinados a fideicomisos financieros de fomento<sup>8</sup>

**Operación de Mercado Abierto:** Son instrumentos de la política monetaria, que consiste en la compra-venta de bonos y valores gubernamentales al público con el objeto de que el estado capte recursos monetarios en poder de los particulares y pueda financiar su gasto. Ejemplo los CETES Y PETROBONOS.<sup>9</sup>

Mediante la compra de valores, a cambio de emisión de dinero, el Banco Central aumenta la base monetaria y por tanto los fondos de los intermediarios financieros. A su vez la venta de valores por las autoridades monetarias restringe la liquidez del sistema, obligando a las instituciones a reducir sus préstamos cuando vende valores se da una disminución en la cantidad de dinero en circulación, lo que eleva la tasa de interés. Si el Banco central compra valores, las reservas de los bancos aumentan y también la capacidad de otorgar créditos.

La tasa de descuento y redescantar: es un préstamos que el Banco Central hace a las instituciones bancarias, especificando claramente las condiciones para dicho crédito, mediante un primer descuento respaldado por valores o títulos a corto plazo o bien mediante prestamos con garantía. A través de este instrumento se sigue una política expansionista que consiste en el aumento de dinero circulante y la disminución de la tasa de redescuento, lo que permite a los bancos bajar la tasa de interés que cobran, esto hace que el público pida más créditos y se expande la cantidad de dinero, o por lo contrario seguir una política contraccionista, que consiste en retirar dinero de la circulación y por lo tanto limitar créditos, lo cual se hace aumentando la tasa de redescuento, que desalienta a los bancos a pedir crédito, al mismo tiempo, el público no pide préstamos porque la tasa de interés es elevada.<sup>10</sup>

El Banco de México acepta en descuento ciertas inversiones a corto plazo realizadas por los bancos. Cuando los bancos desean aumentar sus reservas acuden a él para redescontar parte de sus activos no monetarios. Dicho banco hace un redescuento en la liquidación de estos tipos de activos. Este descuento sobre activos descontables es lo que se conoce como tasa de redescuento, los bancos miembros pueden aumentar sus recursos y expandir su margen prestatario.

Para aumentar sus recursos el banco obtiene un préstamo del Banco Central, en este caso el banco emite una promesa de pago que aquél le acepte sujeto a una tasa de descuento. La tasa de descuento y redescuento son instrumentos del banco central para controlar el crédito bancario. Estos son los principales instrumentos que utilizó el gobierno de Miguel de la Madrid, para instrumentar su política monetaria.

### **5.1.3 OBJETIVOS DE LA POLITICA MONETARIA 1982-1988**

Entre las principales prioridades de la política monetaria del sexenio, fue elevar las exportaciones manufactureras y lograr la estabilización de precios.

El control de la política monetaria se da con el propósito de regular el monto total de la liquidez y el crédito en la económica. Tiene como tarea primordial proporcionar recursos hacia actividades estratégicas y prioritarias con un grado de maduración relativamente larga que fortalezca el desarrollo económico.

Las autoridades emprendieron un combate frontal a la inflación por medio del control del medio circulante, limitando el aumento de la cantidad de dinero, billetes, monedas y saldos de cuentas de cheques. como respuesta inmediata se limita la capacidad de la gente de ejercer una demanda, adquirir bienes y servicios en existencia, en otras palabras se contrae la demanda efectiva en el país.

Las autoridades disponen de diversos procedimientos para aumentar o disminuir el circulante. El más efectivo en este período consiste en restringir la capacidad de intermediario del sistema bancario para otorgar crédito. Por medio del encaje legal, el banco de México determina la capacidad de expansión de la oferta monetaria. Otro de los mecanismos que se utilizó es el mercado abierto, se puede influir en el medio circulante al comprar o vender títulos financieros del gobierno, aumenta o se reduce la cantidad de dinero del público y del sistema bancario.<sup>11</sup>

#### 5.1.4 LA POLITICA DE INTERMEDIACION FINANCIERA 1985-1988

Las directrices para la intermediación financiera 1985-1988 se formularon con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el Programa de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988.

En la primer parte, se describe el marco global para la intermediación financiera 1985-1988. Por medio de aumento en la colocación directa de bienes gubernamentales, mayor disponibilidad de crédito bancario con el objeto de mejorar el ahorro-inversión, se instrumentan positivas las tasas de interés reales a ahorradores, disminución del gasto público, tasas de interés atractivas para captar capital externo.<sup>12</sup>

En la segunda parte.- la intermediación financiera en la etapa de reordenación económica, se persigue abatir la inflación proteger el empleo y reactivar la economía, mediante el apoyo a las empresas en áreas prioritarias con importancia estratégica para el empleo.<sup>13</sup>

En la tercera parte.- El financiamiento del cambio estructural, los créditos bancarios se orientaron al apoyo a las empresas, en donde los cambios estructurales se pueden lograr en forma más rápida. La banca promoverá proyectos industriales, agrícolas, comerciales y de servicio.<sup>14</sup>

En la cuarta parte.- Directrices generales de política para la intermediación financiera, se dividen en tres sectores los intermediarios financieros, banca múltiple, banca de desarrollo e intermediarios financieros no bancarios y el mercado de valores.

##### A) DIRECTRICES GENERALES

- a) "El sistema bancario, su captación y financiamiento deberá crecer en términos reales.
- b) Se propiciará el crecimiento de los intermediarios financieros no bancarios y del mercado de valores, superior al sistema bancario.
- c) Se otorgarán recursos a la banca de desarrollo.
- d) Se instrumentarán tasas de interés atractivas
- e) Aumentará el crédito privado y social

- f) La Banca Múltiple apoyará programas gubernamentales en base a su rentabilidad económica.
- g) La banca de desarrollo canalizará los créditos externos, las asignaciones presupuestales y parte del encaje legal. Otorgará subsidios a los programas prioritarios.
- h) Las instituciones financieras no bancarias se concentrarán al financiamiento de largo plazo.

**B) LA BANCA MULTIPLE**

- a) La coordinación, evaluación, control y vigilancia de la banca múltiple, como instrumento efectivo en la política de desarrollo del estado.
- b) Se organizarán los bancos de diferente tamaño.
- c) Mayor diversificación del crédito bajo el criterio de rentabilidad económica.
- d) Los bancos de mayor tamaño podrán captar recurso externos
- e) Se desarrollará la especialización de funciones
- f) La política de precios y servicios bancarios se adecuará a sus costos reales.

**C) LA BANCA DE DESARROLLO**

- a) Se buscará un crecimiento balanceado de los bancos de desarrollo y fideicomisos.
- b) Se incrementarán los créditos a las actividades privadas y sociales, los fondos destinado a la inversión, sobre todo productiva.
- c) Se elevará la captación de recursos de la banca de desarrollo
- d) Se reducirán los costos directos y en tiempo asociados con el uso del crédito de fomento.

#### **D) INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS Y EL MERCADO DE VALORES**

- a) Los intermediarios financieros no bancarios y el mercado de valores, proveerán financiamiento doméstico de largo plazo para la inversión nacional.
- b) Deberán alcanzar un desarrollo de carácter autosostenible y permanente con tasas de rendimiento atractivas.
- c) con los recursos captados y sus reservas técnicas estos intermediarios financieros, apoyarán la acumulación de capital".<sup>15</sup>

La política de intermediación financiera de apoyo a la industria y a los sectores sociales, no logró alcanzar su objetivo debido a las altas tasas de interés y a la poca disponibilidad de crédito. En lo referente al desarrollo y fortalecimiento del mercado bursátil este sector actuó de manera especulativa y desencadenó un colapso bursátil en 1987, lejos sus objetivos de proporcionar financiamiento para el desarrollo económico de la nación.

#### **5.1.5 LAS TASAS DE INTERES**

La década de los ochenta, se caracterizó por mantener un constante aumento de la tasa de interés, en los países de Estados Unidos, Inglaterra se fijó una tasa de interés real positiva, que es la diferencia entre la tasa de interés nominal a largo plazo y el ritmo de inflación del último año, México con la urgente necesidad de captar dólares del exterior evitar la fuga de capitales aplicó una política de alta tasa de interés en todo el sexenio. Según la teoría monetarista las ventajas de la tasa de interés alta son:

El aumento de la tasa de interés, para fomentar el ahorro, con un incremento en la captación de recursos financieros y así la banca pueda atender las demandas crediticias, bajo la premisa de que incrementando el ahorro la inversión aumenta.

Como estímulo al crecimiento, el alza de la tasa de interés permitirá mayor captación de recursos y mayor disponibilidad crediticia, las empresas obtendrán los recursos suficientes para invertir en tecnología y elevar su productividad.

Como fomento a la inversión. Se sustenta en que la inversión se incrementa a partir de una mayor disponibilidad crediticia.

La tasa de interés alta funciona como un elemento depurador de la capacidad productiva ineficiente, afecta el financiamiento de la esfera productiva por el incremento en los costos financieros de la industria, y elimina a las empresas de baja rentabilidad canalizando los recursos a la industria de alta productividad.

En este contexto el incremento de la tasa de interés obliga a las empresas a un aumento en la productividad y rentabilidad y se ven afectados los sectores de baja productividad y que se encuentran altamente endeudados.<sup>16</sup>

La tasa alta de interés y sus efectos sobre la demanda global, el consumo y la inversión privada, son inmediatos las restricciones de liquidez tienen un carácter recesivo en el consumo, el alza de la tasa de interés tiende a reforzar la restricción financiera, castiga a la población que recurre al crédito para consumir y restringe el consumo. Por su parte la inversión productiva experimenta una reducción más fuerte que la del consumo.

La inversión pública también sufre una caída, la demanda en maquinaria, material para construcción, etc. Se impulsa utilizando recursos deliberados, estímulos fiscales, programas de inversión pública, sin embargo, el alza en las tasa de interés, elevan la deuda pública aumenta la carga de intereses, el gobierno es incapaz de aligerar los gravámenes de las empresas y en cambio tiende a limitar la inversión pública.<sup>17</sup>

La inversión bruta fija del sector privado cayó 9.3% de 1981 a 1989, la inversión bruta fija del sector público cayó 61.0% en términos reales de 1981 a 1989.<sup>18</sup>

Las tasas de interés no lograron reactivar la economía, por el contrario, disminuye la inversión pública y privada en el sexenio.

Los costos financieros de las empresas se ven incrementados con el alza de la tasa de interés reduce las ganancias netas, además de que encarece el costo del crédito para una inversión posterior, repercutiendo de manera directa en la inversión el crecimiento económico y el empleo. Las ganancias se transfieren del sector productivo al sector financiero y solo las industrias con tecnología y un alto grado de productividad son capaces de absorber los costos financieros. La pequeña y mediana industria, para lograr sobrevivir, tienen que traspasar el costo financiero a una mayor productividad con una menor progresión de los salarios y en ocasiones al recorte de personal.

Las tasas de interés altas restringen el desarrollo de los sectores estratégicos y prioritarios, por el largo período de maduración que requieren y sus niveles de rentabilidad sólo son reduitables a largo plazo. La canalización de los excedentes económicos hacia la esfera especulativa y no la productiva, por las ganancias en el corto plazo con perspectivas de rentabilidad inmediata, se puede verificar en la caída de la inversión bruta fija en el sexenio y el crecimiento de la bolsa de Valores.

En una economía de libre mercado las presiones para mantener el alza de la tasa de interés son constantes, a fin de evitar fuga de capitales e incentivar su entrada y el ahorro interno. A su vez genera presiones sobre los costos financieros dados los niveles de endeudamiento interno, aumenta el déficit financiero del sector público, obliga a hacer más selectiva la inversión productiva, por lo que se excluyen y marginan las inversiones de larga maduración, recurrir al constante aumento de la tasa de interés sacrifica a los capitales productivos internos y conlleva a un aumento de la transferencia de recursos a favor de el sistema financiero. En consecuencia se reestructura la economía en perjuicio de la esfera productiva, además de restringir la participación del estado en la economía y de deteriorar los niveles de vida de la población.<sup>19</sup>

## 5.2 GENERALIDADES DE LA BANCA COMERCIAL

La primera impresión de la funcionalidad Bancaria, es que son simples comerciantes de dinero, en parte es cierto pero fundamentalmente son creadores de dinero ( se constituye en un "medio de pago" que se acepta para cancelar las deudas, pieza importante en el ciclo D-M-D), se compran los factores de la producción y se venden por medio del dinero. En este proceso los bancos primordialmente controlan la oferta de dinero y el nivel de precios, esto conlleva a una alteración en el flujo de bienes y servicios finales, ya sea contracción o expansión.<sup>20</sup>

Este argumento pertenece a la "Teoría Cuantitativa del Dinero" que postula que una variación en la oferta monetaria, repercutirá directamente sobre el nivel de precios, el hecho es que los individuos no desean el dinero en sí mismo, sino más bien incrementar el valor de éste, razón por la cual deciden ahorrarlo, lo que provoca inmediatamente la insatisfacción de otras clases (se restringe el consumo); quien ahorra tiene dos opciones: gastarlo en consumo o invertirlo más; cualquier opción que elija incrementará la oferta total de dinero, generalmente se elige la primera opción, lo que provoca una demanda de bienes de consumo con y el alza de los precios, si se invierte aumentará la demanda de materias primas y factores de producción y los precios tienden a subir.<sup>21</sup>

Este proceso afectará a la economía en su conjunto, creando serios problemas como: mala distribución del ingreso, variaciones al alza o baja de la producción, entre otros más. De allí la importancia que tiene la banca, distinguiéndola de otras instituciones financieras, por su facultad

para regular la oferta de dinero (función encomendada a un Banco Central en la mayoría de los países).

El depósito bancario es una de las fuentes más importantes para el control de la oferta de dinero, es una obligación bancaria hacia un individuo o sociedad a cambio de ciertos derechos. liquida las deudas de otras personas y en los pagos de cantidades muy grandes se usan cheques o tarjetas, para las pequeñas, billetes o moneda; representan el pasivo del capital de un banco.

El banco es una institución que se convierte en deudora de otras personas (depósitos en cuentas corrientes y de ahorro), ofreciendo éstas a cambio, ciertos derechos que igualan el valor del capital y del pasivo del banco (dinero de curso legal, bonos gubernamentales, o una promesa futura de pago) además de que devengan intereses. Gran parte de los ingresos se derivan del pago de intereses sobre estos títulos o derechos, constituyéndose en su activo.<sup>22</sup> Es lucrativo, gracias a los ingresos que obtiene de sus activos y éstos afectan en mayor o menor medida, la oferta monetaria, y que se componen de los siguientes activos:

## ACTIVOS

- 1.- **Sobregiro.**- El banco lo permite al cliente a cambio de una obligación, generalmente la entrega de un valor negociable, del cual se pueda disponer en caso de incumplimiento al término de un plazo determinado, además del pago de intereses que son la fuente principal de ingresos de un banco; para el cliente, el beneficio es la creación de poder adquisitivo.
- 2.- **Sistema de préstamo.**- Funciona cuando el cliente lo solicita de algunas garantías y quizá, a parte una "garantía colateral" para protección del banco, quien pone a disposición del cliente el importe del préstamo. Las deudas se incrementan por el préstamo, aumentando directamente la oferta monetaria por la misma cantidad, simultáneamente, el activo aumenta en proporción al pasivo, más la cantidad que cobre por el interés, de éste pagará una tasa menor sobre los saldos a favor del cliente y hará frente a los gastos de administración. El sobrante se constituye en utilidad neta.
- 3.- **Descuento.**- Se utiliza generalmente a través de "letras de cambio" (cada vez menos inusuales), las cuales son una promesa de pago en fecha futura.
- 4.- **Inversiones.**- Las realiza el propio banco, para acrecentar sus deudas a través de la compra de valores tales como: bonos gubernamentales y terrenos o edificios para sus oficinas. Estos pagos se realizan con cheque a favor propio, es decir, crea una deuda a

cambio de bonos que vienen a formar parte de su activo. También abona una suma en cuenta (incurriendo en deuda) a cualquiera que le ofrezca un título en contra de otro banco.

5.- **Dinero en "efectivo".**- Es de gran importancia para el Banco que lo adquiere a cambio del pasivo que representa un depósito. El efectivo forma parte del estado y del Banco Central, quiénes están obligados a tenerlo como pasivo en sus libros (depósitos) o a almacenarlo como billetes. El efectivo constantemente cruza la ventanilla bancaria siendo intercambiado por depósitos o viceversa, éste tipo de activo es otra forma de efectivo, utilizado en las transacciones interbancarias.<sup>23</sup>

La cantidad de depósitos, el nivel de precios y el flujo del ingreso monetario son interdependientes en cierta medida, de allí la importancia de los servicios bancarios en especial sobre el resto de otros servicios financieros.

### 5.2.1 LA BANCA MULTIPLE

Sayers, distingue dos tipos de sistemas bancarios, basados en el modelo inglés y el norteamericano, mientras en el primero existen sólo unos cuantos bancos fuertes (monopolios) con múltiples sucursales en el resto del país; en Estados Unidos, existen cientos de bancos unitarios (pequeños bancos regionales sin sucursales), coordinados con unos más grandes en condición de subordinados para grandes transacciones.<sup>24</sup>

El modelo inglés es semejante al mexicano, con un Banco Central a la cabeza del sistema y unos cuantos bancos comerciales de gran tamaño y algunas otras instituciones financieras.

De las funciones más comunes de los bancos comerciales son los intercambios del efectivo por depósitos y viceversa; transferir depósitos de una persona o corporación a otra, entre otros servicios complementarios. Por tanto, es necesario que tenga capacidad de "liquidez" o sea, pagar dinero en efectivo mediante una orden a la vista (pagaré) a cambio de un depósito, para realizar operaciones normales. Mantener un margen en este sentido es un requisito básico en la reglamentación oficial (la reserva es del 8% de sus depósitos en líquido).<sup>25</sup>

El capital social del banco, forma parte de sus activos, pero merece una atención especial, ya que constituye el capital de los accionistas y patrimonio de la institución; su función histórica ha sido la de soportar la carga de pérdidas excepcionales y con ello inspirar la confianza de los clientes. En muchos países existe un requisito legal que establece un capital mínimo en relación con las obligaciones por depósitos del banco (el 10% por lo general). En Inglaterra el capital bancario ha

perdido dicha función toda vez que tienen el derecho los accionistas de ocultar las utilidades en reserva.<sup>26</sup>

Por su parte, los depósitos que constituyen el pasivo en los libros bancarios, aparecen de dos formas a saber:

- 1) Las cuentas corrientes o depósitos a la vista.
- 2) Los depósitos a plazo.

Los primeros son depósitos sobre los cuales el cliente posee el derecho de girar cheques o exigir la entrega de dinero en forma inmediata. Ellos constituyen un poder adquisitivo de disponibilidad más inmediata y no devengan intereses. En cambio los depósitos a plazo devengan intereses, los cuales son fijados por el "cartel bancario" que normalmente viene a ser un 2% menores que la tasa bancaria, el cliente que quiera intercambiarlo por efectivo, debe notificarlo con 7 días por adelantado para su retiro. Se consideran como inversiones a ahorros, ya que son saldos que no se utilizan en un futuro cercano constituyéndose en patrimonio total de los individuos.<sup>27</sup>

Otra parte del activo muy importante son las inversiones que son valores del gobierno negociables en la Bolsa de Valores, cuyo vencimiento es mayor a tres meses; cuando un banco compra uno nuevo, pone a disposición del gobierno parte de su saldo en la Bolsa de Valores, o de un emisor que no sea el gobierno, pone un depósito a disposición de la persona u otro organismo vendedor o emisor del valor.<sup>28</sup>

Finalmente, en la estructura del funcionamiento de un banco, los depósitos juegan el papel más importante dentro del negocio bancario, porque es bien sabido que a mayor número de depósitos (ya sea en cuenta corriente o a plazo), aún mayores serán las ganancias obtenidas, por vía de mayores préstamos con tipos de interés bastante elevados. En este sentido, cabe señalar los convenios a que llega el "cartel bancario" respecto a los tipos de las tasas de interés, los cuales consideran que se perdería más de lo que podría ganarse si ofreciesen mejores tipos de interés ya sea compitiendo entre sí o con otros intermediarios financieros. Esta visión no permite una política bancaria de largo plazo, disminuyendo el papel del banco como principal generador de crédito del país.

La reglamentación oficial tiende a limitar los márgenes de utilidad bancaria a través de las reglas de la liquidez mínima de 8% de los depósitos totales del banco, de ahí la importancia que adquiere el banco central para la regulación del sistema bancario.

En México, Durante los años setenta, se introduce el sistema de Banca Múltiple, para lograr mayor penetración en los mercados financieros a través de la diversificación de sus operaciones y sus servicios, y de facto se dio lugar a los grupos financieros.

### 5.2.2 LA BANCA DE DESARROLLO

La Banca de Desarrollo se distingue de la Comercial en su estructura, objetivo y funciones. Son instituciones públicas que realizan las principales operaciones financieras de promoción y fomento de ciertas actividades económicas vitales para el desarrollo del país y mediante su ejecución y por otros medios, influye sobre el comportamiento de las instituciones financieras para mantener la política económica del gobierno. En razón de lo cual, se distingue de la Banca Múltiple.

En un país como México, el cual careció de un proceso de acumulación originaria, la falta de capital, se erige como un obstáculo para alcanzar un desarrollo autosustentable; la tradicional economía colonial, se basaba en las actividades comerciales, la especulación con la tierra y el agio.<sup>29</sup>

Para suplir esta deficiencia de capital, el Estado ha establecido de tiempo en tiempo algunos bancos especializados de fomento y promoción de ciertas actividades económicas como la industria o la agricultura. Desde el Banco de Avío hasta la Nacional Financiera, los bancos de fomento del gobierno han tenido la tarea de ser promotores del desarrollo, dado lo inadecuado para crear y canalizar fondos por parte de la banca comercial, sobre todo a zonas y sectores de la población más marginadas.

Los bancos de desarrollo creados por el gobierno se pueden clasificar de acuerdo a la actividad que apoyan en: Bancos Agrícolas, Bancos para la construcción y la industria y Bancos de promoción y control del comercio.

\* Bancos Agrícolas: uno de los postulados fundamentales de la revolución de 1910, era el emprender una amplia reforma, sin embargo la banca comercial no estaba en condiciones para financiarla, existía el imperativo de la tecnificación del campo y la ampliación del uso de fertilizantes. Así que por la deficiencia del sistema bancario privado, el Estado formó tres nuevas instituciones: el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero en 1936; el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935; y en 1965 el Banco Nacional Agropecuario; y en 1975 se fusionan en un sólo conocido como Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).<sup>30</sup>

\* Bancos para la construcción y la industria: como efecto de la revolución, en los años treinta se inicia la etapa de la reconstrucción, incentivada por la industrialización y el desarrollo urbano.

El gobierno formuló un programa nacional de obras públicas y en este ambiente nació en 1933 el Banco Nacional Hipotecario de Obras Públicas (BANOBRA); además de realizar las tradicionales actividades bancarias, regulariza terrenos urbanos, pero su actividad más importante es realizar obras públicas en los municipios del país.

En 1937 se constituye el Banco Nacional Obrero, para la producción industrial, con la finalidad de suministrar créditos para pequeños negocios e industrias; sin embargo dado lo limitado de su capital, no logró cumplir con sus objetivos, por lo que en 1941 fue reorganizado y transformado en una cooperativa, en apoyo de otras cooperativas industriales.<sup>31</sup>

Mención aparte merece la Nacional Financiera, como el banco de fomento más importante para la industrialización moderna del país; establecida en 1934. "Su objetivo ha sido el de crear un mercado para los bonos del gobierno, financiar programas de obras públicas y servicio social, fomentar el mercado de valores, administrar e integrar con particulares empresas de participación estatal mayoritaria y minoritarias; la Nacional Financiera concede préstamos a empresas que controla o administra, a empresas cuyo crecimiento es importante para el país. Sus créditos sirven para fomentar industrias y realizar inversiones directas, en tanto que en aquellas empresas en las que tiene interés directo vigila el uso de sus fondos".<sup>32</sup>

Nacional Financiera representa el cometido histórico del Estado referido al fomento industrial y al desarrollo del modo de producción capitalista. Es por consiguiente la manera como el Estado desarrolla las unidades básicas de producción.

\* Bancos de promoción y control del comercio: El Banco Nacional de Comercio Exterior, tiene como función primordial servir de medio de intervención del Estado en las operaciones financieras, así como el promover las exportaciones mexicanas a otros mercados a través de créditos y asesoría técnica. El Banco del Pequeño Comercio (BANPECO) nació en 1942 para suministrar crédito a 75 mil comerciantes en pequeño, vendedores callejeros y propietarios de locales en mercados; en la actualidad cambio su nombre por el de Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI). Finalmente el Banco Nacional del Ejército, fundado en 1946, tiene como misión fundamental el apoyo a los miembros de las fuerzas armadas, así como realizar las actividades bancarias tradicionales.<sup>33</sup>

### **5.3 INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS**

Una vez que se ha estudiado la política económica en general y la política monetaria y crediticia en especial, así como el sistema bancario durante la administración de la madridista, falta por último analizar al resto del sistema financiero mexicano, otorgándole más importancia al mercado de

valores, sobre todo por su posición estratégica que a venido adquiriendo en los años recientes dentro de la estructura financiera del país.

El sistema financieros es el conjunto de instituciones que se encargan de proporcionar financiamiento profesional a personas físicas y morales y a las actividades económicas del país. Esta formado por el conjunto del sistema bancario y por instituciones que se dedican al ejercicio del crédito y funciones inherentes; a estas últimas también se le conoce como intermediarios financieros no bancarios.

El sistema financiero integra de hecho, al mercado de dinero (Oferta y demanda de dinero) y al mercado de capitales (Oferta y demanda de capitales).

De acuerdo con el organigrama del sistema financiero elaborado por la subsecretaria de la banca nacional de la SHCP, las instituciones que lo forman, sin tomar en cuenta a las autoridades financieras son las siguientes:

- Instituciones de crédito.
- Organizaciones auxiliares de crédito.
- Empresas de seguros.
- Instituciones de fianzas.
- Instituciones del mercado de valores.
- Patronato del ahorro nacional y oficinas de sociedades financieras del exterior.<sup>34</sup>

I.- Las organizaciones auxiliares del crédito, están especificadas en la ley general de organizaciones y actividades auxiliares del crédito y son las siguientes:

A) Almacenes generales de depósito: "Son instituciones concesionadas por el estado, cuyo objeto es el almacenamiento, guarda y conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda".<sup>35</sup>

Pero no solamente almacenan mercancías sino que también pueden prestar servicios de transporte, de los bienes o mercancías que les confían en depósito, certificar la calidad de dichos bienes, anunciar la venta y el valor de los mismos y realizar su empaque.<sup>36</sup>

Son intermediarios financieros, ya que los certificados de depósito y los bonos de prenda son títulos de crédito que representan y acreditan las mercancías o bienes depositados en el almacén, a la vez le permite obtener créditos prendarios sobre las mercancías o bienes indicados en el certificado.

B) Arrendadoras financieras: "La actividad de las arrendadoras consiste en la adquisición de esta por instrucciones de un cliente (El arrendatario), de un bien para su uso a cambio de una renta a plazo forzoso, estableciendo que al fin del contrato el arrendatario puede optar por adquirir el bien a un precio menor al marcado, prorrogar el arrendamiento a una renta menor, o participar con la arrendadora en la venta de un bien a un tercero."<sup>37</sup> De tal suerte que proporcionan financiamiento a personas pequeñas y medianas que lo requieren y sin peligro de descapitalización.

C) Uniones de crédito: Son sociedades anónimas que pueden ser de 4 clases: Agropecuarias, Industrial, Comercial o Mixta, con la limitación de que ninguna persona podrá ser propietaria de más del 10% del capital pagado. La función de las uniones de crédito es la de agrupar a productores medianos y pequeños, para que manejen las aportaciones de sus miembros y el crédito bancario que obtengan.

Solamente los socios pueden ser sujetos de crédito mediante operaciones de descuentos, prestamos directos, de habilitación y avío y refaccionario e hipotecario.

D) Casas de cambio: Son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda, para realizar profesionalmente las operaciones de compra/venta y cambio de divisas, billetes y piezas metálicas nacionales o extranjeras que no tengan curso legal en el país de emisión, piezas de plata conocidas como onzas troy y piezas metálicas conmemorativas acuñadas en forma de moneda; dentro del territorio nacional.<sup>38</sup>

E) Organizaciones nacionales auxiliares de crédito: Es decir aquellos organismos públicos, a través de los cuales el gobierno participa (Ya sea directamente o por medio de entidades de la administración pública) en este tipo de intermediarios financieros; entre los que destacan: Almacenes nacionales de depósito, Arrendadoras internacionales, Arrendadoras banpesca y Arrendadoras banobras.

II.- Aseguradoras: "El seguro es una operación en la que una parte llamada asegurado transfiere a otra llamada asegurada, un riesgo al cual esta expuesto mediante el pago en dinero de una contraprestación llamada prima, con el objeto de que el asegurado repare el daño o la pérdida al producirse el siniestro previsto.

El asegurador, que es la empresa de seguros, que por concesión del gobierno federal asume a través de un contrato de seguro, el riesgo que es el objeto de cobertura, tiene que constituir reservas técnicas con parte de la prima que recibe de las aseguradoras, para hacer frente a las responsabilidades que asume".<sup>39</sup>

En los últimos años, el mercado de seguros se a desarrollado espectacularmente, creando nuevos tipos de prestaciones de personas o bienes, a parte del seguro de vida tradicional, existen seguros por accidente y enfermedades, y planes de seguros de inversión como mecanismos de ahorro de largo plazo, en daños dirigidos a la protección del patrimonio, así como los seguros de responsabilidad civil y riesgos profesionales; marítimo y transportes, de incendio, agrícola, de automóviles y crédito entre otros.<sup>40</sup>

El gobierno federal, también cuenta con instituciones nacionales de seguros que son: Aseguradora nacional agrícola y ganadera, Aseguradora mexicana, Aseguradora hidalgo.

III.- Afianzadoras: "Las instituciones de fianzas son organismos que prestan un servicio público, cuyo objeto es garantizar obligaciones y contratos en favor del gobierno y del sector privado, a la vez constituyen sus recursos al financiamiento del desarrollo nacional protegiendo entre otros a las instituciones de construcción, turística, automotriz y farmacéutica entre otras.

La fianza, es el contrato por el cual una institución afianzadora se compromete a garantizar las obligaciones que contraiga el deudor con el acreedor, mediante el pago de la contraprestación correspondiente denominada prima el papel de la prima en las afianzadoras es la contraprestación a cargo del solicitante o fiador con motivo del otorgamiento de la fianza institucional".<sup>41</sup>

IV.- El mercado de valores: Esta formado por el conjunto de intermediarios bursátiles, empresas e inversionistas que participan en operaciones de compra-venta de valores, su función básica es la captación de capital de riesgo y de ahorro a largo plazo para financiar los proyectos de inversión de amplio horizonte temporal; coadyuvando al financiamiento junto con el sistema bancario. Los valores que se negocian en dicho mercado son por regla general títulos de crédito emitidos en serie o en masa.

Este gran mercado se divide en dos submercados: El de capitales (Inversiones de largo plazo) y el de dinero (Inversiones de corto plazo). "Dentro del mercado de capitales circulan dos tipos de valores: los de renta variable y los de renta fija. Los primeros, que comúnmente reciben el nombre de acciones, representan un título de propiedad sobre una parte proporcional del capital de una

empresa emisora. El poseedor de una acción percibe un ingreso variable que depende de las utilidades netas reportadas por la empresa".<sup>42</sup>

Asimismo el propietario de la acción, puede venderla en el mercado secundario a la cotización existente en el momento de la transacción en la bolsa de valores. Las acciones que circulan en la bolsa mexicana de valores, se clasifican en: Industriales, Comerciales y de Servicios; seguros y fianzas; sociedades de inversión; casas de bolsa y certificados de aportación patrimonial de los bancos.

Por su parte, los valores de renta fija, como su nombre lo indica, sus ingresos, dependerá de las condiciones específicas en el propio documento en el momento de su emisión primaria. Al igual que las acciones, los propietarios de estos títulos pueden venderlos en el mercado secundario, por conducto de intermediarios bursátiles. Actualmente circulan en la bolsa los siguientes: Obligaciones industriales, obligaciones subordinadas, certificados de participación inmobiliaria, petrobonos, bonos de indemnización bancaria, bonos bancarios de desarrollo (BONDEX) y bonos de renovación urbana. Los períodos de amortización de los valores de renta fija son de largo plazo.

Por otro lado, se encuentra el mercado de dinero, que se a desarrollado en México con gran impulso en los últimos años, este mercado esta integrado por una serie de valores tanto públicos como privados, y con períodos muy cortos de vencimiento (Van de un año a 28 y 90 días). También en este caso existe un mercado secundario. Los activos que circulan en la bolsa son: Certificados de la tesorería de la federación (CETES), el papel comercial las aceptaciones bancarias, el pagaré empresarial bursátil, los pagarés de la tesorería de la federación (PAGAFES), los bonos de desarrollo (BONDEX) los pagarés con rendimiento al vencimiento y los certificados de oro y plata.<sup>43</sup>

Los intermediarios financieros que componen el mercado de valores son los siguientes:

A) La Bolsa Mexicana de Valores s.a. de c.v.: "Es el único lugar donde pueden comprarse y venderse los diferentes valores autorizados y esta constituida como una sociedad anónima de capital variable, cuyos socios son las propias casas y agentes de bolsa. Dentro de sus funciones principales se pueden señalar: Proporcionar un lugar adecuado para las operaciones de compra-venta de valores, así como vigilar garantizar y registrar dichas operaciones: mantener, proporcionar y publicar información al público inversionista sobre los títulos inscritos en el mercado, y cuidar que sus socios cumplan estrictamente con las disposiciones aplicables".<sup>44</sup>

B) Instituto Nacional de Valores s.a. de c.v.(INDEVAL): Es una institución para el depósito de valores regulado por la ley del mercado de valores, que proporciona servicio al público

relacionado con la custodia administración, compensación, transferencia de los valores cotizados en la bolsa, para agilizar las operaciones y evitar el movimiento físico de los títulos.<sup>45</sup>

C) **Sociedades de Inversión:** Son organismos, cuyo objeto es la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo con el criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, y pueden ser de 3 géneros: Sociedades de inversión comunes, que operan con valores tanto de renta variable como de renta fija; sociedades de renta fija, susceptibles de operar solo con esta clase de valores; y sociedades de inversión de capitales cuyo objeto es la operación con valores emitidos por empresas que requieran recursos a largo plazo y que estén relacionadas con los objetivos de la planeación nacional del desarrollo. Estas últimas, tienen, por su naturaleza, el carácter de sociedades de inversión en capital de riesgo.<sup>46</sup>

D) **Sociedades Operadoras:** Estas prestan servicios a las sociedades de inversión, mientras no sean del mismo tipo, tales servicios son de guarda y administración de sus acciones depositando dichos títulos en una institución de valores.

E) **Casas y Agentes de Bolsa:** Las casas de bolsa pueden realizar transacciones con títulos bursátiles, estas actúan principalmente por cuenta de sus clientes; sin embargo no adquieren la propiedad del dinero, como ocurre con las operaciones bancarias, únicamente pueden adquirir toda clase de títulos bursátiles y los ponen a disposición tanto del público como de otros intermediarios financieros. Los agentes de bolsa a diferencia de las casas de bolsa, son los únicos autorizados para suscribir nuevas emisiones de títulos bursátiles en la bolsa mexicana de valores, pudiendo operar directamente en el piso de remates de la misma.

En resumen, los cuatro intermediarios financieros descritos en el presente apartado, mas las instituciones de crédito, conforman el sistema financiero mexicano.

#### **5.4 AUTORIDADES FINANCIERAS**

Las autoridades financieras, son aquellas instituciones de la Administración pública, (ya sean dependencias centrales o entidades descentralizadas), encargadas de ejercer la rectoría del estado en materia financiera.

En el contexto de diversas modificaciones al marco normativo y del surgimiento de un nuevo sistema financiero mexicano, la regulación y vigilancia de éste, corresponde a las siguientes autoridades financieras: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), al Banco de

México y a organismos desconcentrados como: Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.<sup>47</sup>

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el regular la estructura en su conjunto, como dependencia central de la administración pública de mayor nivel jerárquico en la dirección financiera, que incluye las políticas monetarias y crediticias, así como aspectos relativos a la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema financiero en general y bancario en particular.<sup>48</sup>

Al Banco de México como organismo descentralizado de la administración pública, le compete la regulación de la moneda, el crédito y los cambios, teniendo a su cargo el control operativo de las instituciones bancarias en sus tres expresiones, es decir, activo, pasivo y de servicios.<sup>49</sup>

Las Comisiones antes mencionadas tienen, respecto a los sectores a que están referidas, funciones de inspección y vigilancia, detectando también, en diverso grado, ciertas atribuciones para instrumentar políticas y regular operaciones.<sup>50</sup>

A continuación se detallan las facultades de cada una de las autoridades financieras, con especial énfasis en la materia bancaria.

#### **5.4.1 LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la máxima autoridad económica del país, ya que tiene a su cargo el manejo de la política fiscal, financiera y de planeación del desarrollo.

En materia financiera, sus atribuciones están contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1992, en el Artículo 31, que establece:

Atribuciones de la S.H.C.P. en materia bancaria (Art. 31)

- II. "Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las Entidades Paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.
- IV. Dirigir la política monetaria y crediticia
- V. Manejar la deuda pública de la federación y del Departamento del Distrito Federal.

- VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás Instituciones encargadas de prestar el servicio de Banco y Crédito.
- VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares del crédito".<sup>51</sup>

La Secretaría opera dichos objetivos a través de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la que para el despacho de los asuntos financieros y bancarios cuenta con las siguientes unidades administrativas:

- Dirección General del Crédito Público.
- Dirección General de Banca de Desarrollo.
- Dirección General de Banca Múltiple.
- Dirección General de Seguros y Valores.

La Dirección General del Crédito Público, es la encargada de instrumentar la política del crédito público del gobierno federal Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) y el "Programa Operativo Anual de Financiamiento de la Administración Pública", en coordinación con otras unidades administrativas a su cargo. Asimismo, participa en la formulación de la política financiera, fiscal, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas, de precios y tarifas de bienes y servicios, a fin de asegurar la congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y Programas Secretariales y regionales.

Tiene el manejo de una parte muy importante que es la deuda pública, tanto interna como externa, y sus facultades las ejerce sobre el Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Por último, se coordina con otras autoridades financieras y el propio Gobierno Federal para la captación del crédito externo, así como la negociación con organismos e instituciones financieras del exterior.<sup>52</sup>

A la Dirección General de Banca de Desarrollo, le corresponde la formulación de la política y el programa financiero global de la banca de desarrollo; participa en coordinación con otras unidades de la dependencia en la formulación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, y autoriza los presupuestos generales de gasto e inversión de las Sociedades Nacionales de Crédito.<sup>53</sup>

Es a la Dirección General de Banca Múltiple, a quien le compete formular las políticas de promoción, regulación y supervisión de las instituciones de banca múltiple; al igual que colaborar en la formulación del Programa Nacional de financiamiento del Desarrollo, y autorizar los programas de oficinas bancarias en el país e inducir y coordinar la aplicación de mecanismos de control de gestión en esas instituciones. Lleva a cabo la supervisión de la operación de la banca mexicana en el extranjero y viceversa, otra de sus tareas substantivas lo constituye el proponer la autorización y revocación de la operación como instituciones de banca múltiple, la constitución y el funcionamiento de los grupos financieros, así como la respectiva revocación, fusión y disolución de un grupo. Finalmente representar a la Secretaría, el cambio de su competencia en sus relaciones con la Comisión Nacional Bancaria.<sup>54</sup>

Por lo que respecta a la Dirección General de Seguros y Valores, sus funciones son: formular las políticas de promoción, regulación y supervisión de las instituciones de seguros, de fianzas y para el depósito de valores de las sociedades de inversión, de las casas de bolsa y de las bolsas de valores, de las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, y en general de todos los intermediarios financieros no bancarios; asimismo, participa en la elaboración del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, propone los programas anuales institucionales de los citados intermediarios financieros e integra y formula los programas de modernización administrativa e innovación institucional; resuelve los asuntos relacionados con la aplicación de los ordenamientos legales que rigen dichos intermediarios, y representa a la Secretaría en el ámbito de su competencia, en sus relaciones con las Comisiones Nacionales Bancarias de Seguros y Fianzas y de Valores.<sup>55</sup>

La diversa normatividad financiera, en especial la bancaria y la de valores, otorgan a la S.H.C.P. amplias facultades y responsabilidades, entre las que destacan:

- El Capital
- Diversificación de riesgos
- Clasificación de cartera

En cuanto al capital, la Ley de Instituciones de Crédito, establece que la banca debe contar con un capital mínimo pagado, equivalente a un 0.5% de la suma y reservas que alcancen en su conjunto al 31 de diciembre del año inmediato anterior.<sup>56</sup>

Por otra parte, la Ley supone que los bancos deben contar con un capital neto por monto no inferior al resultado de aplicar un porcentaje no inferior al 6% de sus activos y operaciones causantes de pasivo contingente.<sup>57</sup>

Asimismo, establece qué inversiones pueden realizar los bancos con cargo al capital pagado y reserva de capital.

El sistema de capitalización bancaria, no limita la captación de recursos por parte del banco, sino que concentra su atención en la seguridad y liquidez de los activos en que serán invertidos los recursos del público.

La propia Ley obliga a los bancos a diversificar sus riesgos, facultado a la S.H.C.P. para determinar la cantidad máxima de recursos susceptibles de captación de una misma persona o grupo de personas considerados como un mismo acreedor y los montos máximos que se les puede otorgar. Con ello, busca evitar que los bancos concentren sus fuentes de captación o que canalicen demasiados fondos hacia un mismo acreditado.<sup>58</sup>

La Legislación Bancaria introduce la adopción de un sistema general y obligatorio de clasificación de la cartera de crédito, en función del riesgo potencial (cartera normal y vencida). Otro de los beneficios de este sistema es que permite el establecimiento de un esquema de reservas preventivas, para casos de contingencia, a través de un fideicomiso administrado por el Banco de México.<sup>59</sup>

#### **5.4.2 EL BANCO DE MEXICO**

El Banco de México creado en 1925 funciona como un Banco Central en un moderno sistema financiero tiene a su cargo regular la emisión y circulación de moneda, el crédito y los cambios, opera con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia. Presta al gobierno federal, los servicios de tesorería, actúa como su agente, como asesor en materias financieras y crediticias, como con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de cooperación financiera Internacional.

Dichas funciones deberán ejercerlas de acuerdo a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo y de la política económica en general que señale la S.H.C.P.<sup>60</sup>

A fin de hacer efectiva tal regulación, la ley le confiere al Banco de México dos facultades: una atiende a la realización de operaciones bancarias y la otra, se refiere a la expedición de normas de carácter general y obligatorio del sistema financiero.

Respecto a la emisión y colocación de moneda, tiene la facultad exclusiva de emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica a la Casa de Moneda, según la exijan las necesidades monetarias de la república, sujetándose estrictamente a los límites de esas necesidades.

De 1924 a 1984, la ley determinó la circulación monetaria, al nivel de reservas internacionales con las que contaba el Banco (oro, plata y divisas) expresado en pesos. Este régimen tuvo dos inconvenientes de consideración: por un lado congelaba la utilización de las reservas internacionales del Banco Central, ya que el contacto de una reserva mínima legal impedía que se usara para hacer frente a contingencias, perdiendo así su función: por otra parte tales restricciones pocas veces se llevaron en práctica. En promedio, la circulación era cuatro veces mayor que la reserva mínima, ello provocó devaluación constante, para ajustar el valor de la reserva.<sup>61</sup>

La Ley Orgánica del Banco de México de 1985, aún hoy vigente establece un régimen para determinar la circulación monetaria en base a los requerimientos de un sano crecimiento económico de acuerdo a los lineamientos políticos que determine el Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto de ingresos y egresos de la federación y las proyecciones de las principales variables económicas, directamente vinculada con la circulación monetaria. Esta función corresponde a la junta de gobierno del banco.

Por lo que respecta a su facultad en la regulación crediticia, también puede operar directamente a través de ordenamientos legales.

Entre las diferentes operaciones que realiza directamente el Banco de México para llevar a cabo la regulación crediticia, destacan las siguientes:

- Recibir depósitos bancarios en moneda nacional o extranjera, de empresas cuyo objeto principal sea la intermediación financiera.
- Emitir bonos de regulación monetaria, susceptibles de colocarse tanto en el propio sistema financiero como directamente en el público, mediante operaciones de mercado abierto y constituir depósitos bancarios de dinero.
- Otorgar créditos a la Banca, ya sea que actúe por cuenta propia o como fiduciaria en fideicomisos públicos de fomento económico.
- Operar tanto con bancos de los antes mencionados como con valores a cargo del Gobierno Federal o emitidos por Instituciones de Crédito.<sup>62</sup>

La realización de las operaciones crediticias se complementan y fortalecen con la facultad que les confiere la ley para expedir normas de carácter general, aplicadas a un número creciente de intermediarios financieros, sobre todo a tasas de interés, comisiones, premios, política de

redescuento (préstamo que hace el Banco Central a otras Instituciones de Crédito), las operaciones de mercado abierto, el encaje legal, el coeficiente de liquidez (utilizado entre 1982-1988), así como controles selectivos y directos del crédito; entre otros conceptos que afecten las operaciones pasivas, activas y de servicios de un banco.<sup>63</sup>

En cuanto a la regulación cambiaria, el Banco de México tiene amplias facultades para celebrar todo tipo de operaciones con divisas, con el oro y la plata; interviene de manera determinante en el mercado, ya que maneja los activos internacionales con los que cuenta el país.

Asimismo, a la normatividad aplicable le permiten:

- Determinar el o los tipos de cambio de la moneda nacional, respecto a moneda extranjera.
- Regular las operaciones con divisas, oro y plata que realice la Banca, Casas de Cambio y otros intermediarios financieros.
- Determinar cuando sea conveniente las posiciones máximas de divisas de oro y plata, susceptibles de mantenerse por las instituciones de crédito.<sup>64</sup>

Las políticas monetarias, crediticias y cambiarias, deben guardar entre ellas estrecha relación y congruencia, dado la complementariedad de sus objetivos y efectos. Así, se observa cómo el volumen y costo del dinero inciden en la demanda de divisas y en el tipo de cambio.

Otras facultades y funciones del Banco Central en México, son las de agente financiero y asesor económico del Gobierno Federal, ya que el Banco es el depositario de todos los fondos de que no haga uso inmediato el Gobierno Federal. Tanto los saldos acreedores como deudores, devengan intereses para el Gobierno o para el Banco; considerando ello, la ley establece que el saldo a cargo del Gobierno Federal no debe exceder al 1% del tal consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación del año de que se trate. El límite del 1% tiene el propósito de evitar que se produzcan graves trastornos en la circulación monetaria al financiar al gobierno de ésta forma.<sup>65</sup>

El banco también es agente financiero del gobierno en operaciones de crédito interno y externo, principalmente a la colocación en los mercados financieros, de títulos correspondientes a deuda pública; así como participante en el FMI y en otros organismos de cooperación financiera internacional.

Complementariamente, es al Banco de México a quien compete regular el servicio de cámara de compensación.<sup>66</sup>

Finalmente cabe hacer un somero análisis respecto al régimen y naturaleza jurídica del Banco de México, tema que, está en el centro de debates y discusiones que debe tener el banco con respecto del Gobierno Federal, a fin de garantizar la estabilidad de la política monetaria y crediticia para un sano crecimiento de la economía nacional.

La constitución de 1917, establecía un Banco único para la Emisión de billetes, por lo que la institución se establece como una Sociedad Anónima. Con la nacionalización de la banca en 1982, se reforma el artículo 28 constitucional, para otorgar al Banco de México el carácter de organismo descentralizado del Gobierno Federal, de la misma manera, la Ley Orgánica de 1984, reafirmó la inclusión del Banco Central en la esfera de la Administración Pública Federal. Este régimen prevalece hasta mayo de 1993, cuando por iniciativa del ejecutivo federal, se reforma nuevamente el artículo 28 para introducir la autonomía plena del Banco de México, respecto de sus funciones y administración; asimismo, se establece como su objetivo prioritario que será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y por tanto el gobierno no puede obligar al banco a financiar sus déficit públicos.<sup>67</sup>

Borja Martínez, señala que la subordinación o independencia del Banco Central respecto al Gobierno, se da en dos grandes vertientes: Una, concierne a la propiedad de éste sobre aquél y a la participación que el gobierno tiene en la administración del Banco; la otra, atañe a las facultades que en su carácter de autoridad, impone el gobierno al Banco Central sobre decisiones de política y aun de operación (poder financiero del Gobierno Central).<sup>68</sup>

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica y administrativa, hasta antes de la reforma que le otorga autonomía plena, el Banco de México, era una entidad de la Administración Pública Federal con autonomía muy limitada.

Así en los órganos de su administración, Junta de Gobierno, la Comisión de crédito y cambios y el Director General; la Administración Pública Central tenía una presencia significativa.

De los 11 miembros de la Junta de Gobierno 8 son funcionarios altos de la Administración Pública Federal y los tres restantes designados por el Presidente de la República. Por otra parte el director del Banco de México era designado libremente por el ejecutivo federal.<sup>69</sup>

La modificación constitucional otorga al respecto más independencia, el Banco pasa a formar parte del Estado y no del gobierno, la designación del director general y otros miembros de la Junta de

Gobierno, la harán conjuntamente el Presidente de la República con la aprobación del Senado; así mismo se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves; adicionalmente se establece que la persona a cuyo cargo esté la conducción del banco sean designados por períodos escalonados, lo que permitirá independencia en sus decisiones para políticas de más largo plazo.<sup>70</sup>

Por lo que a sus fines concierne estabilidad del poder adquisitivo de la moneda para el sano crecimiento de la economía nacional, la mencionada autonomía, no es garantía para que ello se cumpla; ya que si el propósito es preservar la independencia de la política monetaria, crediticia y cambiaria frente a otras políticas del gobierno, puede ser cuestionable hasta que punto llega a ser eficaz mantener en el Banco Central una política monetaria que no sea congruente con las demás políticas económicas de la administración pública.

Por otra parte la política monetaria y crediticia corresponde a la SHCP. Se ubica dentro del ámbito de las políticas económicas que compete a la administración pública establecer, por lo que el Banco de México debe ser congruente con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, que a través de diferentes planes y programas establezca el poder Ejecutivo. Así pues, existe todo un orden jurídico en contra de tal autonomía.

Finalmente parece ilusorio que el Banco de México por sí sólo, sea capaz de lograr la estabilidad de precios y derrotar la inflación, utilizando solamente el manejo de variantes monetaristas, a menos que otras dependencias de la administración pública se subordinen a los criterios que establezca el Banco Central.

En consecuencia, en el ámbito financiero es particularmente importante, una adecuada distribución y coordinación de competencias, particularmente entre el Banco Central y las dependencias del Ejecutivo Federal a quienes compete dirigir las políticas hacendarias y crediticias.

#### **5.4.3 LAS COMISIONES NACIONALES: BANCARIA, DE VALORES, DE SEGUROS Y FIANZAS.**

La Comisión Nacional Bancaria, fue creada por decreto del Ejecutivo Federal el 24 de diciembre de 1924 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía y facultades necesarias para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la organización y operación del sistema bancario, así como practicar inspecciones a las instituciones, formular y publicar las estadísticas bancarias del país y actuar como cuerpo consultivo de las autoridades hacendarias.<sup>71</sup>

La Ley de Instituciones de Crédito vigente, señala en su artículo 123 que la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, quedan confiadas a la Comisión Nacional Bancaria. De igual forma el artículo 56 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito confiere a ésta Comisión, funciones de inspección y vigilancia.

En general la Comisión Nacional Bancaria, tiene las siguientes facultades y deberes:

- Inspeccionar y vigilar a las Instituciones de Crédito, tanto de Banca Múltiple como de Desarrollo, a las Organizaciones y Actividades auxiliares del crédito; a las Sociedades Controladoras de las agrupaciones Financieras cuando la S.H.C.P. así lo determine; al Infonavit, al Patronato del Ahorro Nacional y otros Fideicomisos públicos constituidos por el gobierno Federal para el fomento económico; a los Intermediarios Financieros no bancarios en que inviertan las Instituciones de Crédito; Comisionistas que auxilien a los Bancos; y Oficinas de Representación y Sucursales de Entidades Financieras del Exterior.
- Realizar los estudios que le encomiende la S.H.C.P. respecto del régimen bancario y de crédito.
- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que las leyes le otorgan; así como los reglamentos, disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito.
- Preservar el cumplimiento del secreto bancario y salvaguardar los intereses del público usuario de los servicios de banco y crédito.
- Intervenir en coordinación con las instituciones de crédito, organizaciones y actividades del crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República, en la emisión de opiniones relativas a delitos bancarios.
- Proveer de lo necesario para que las instituciones de crédito y otras intermediarios financieros no bancarios, cumplan debida y eficazmente los compromisos contraídos con sus usuarios.
- Imponer las sanciones que apruebe la Junta de Gobierno en los términos que las leyes lo establezcan.

- **Otorgar las siguientes autorizaciones:**
  - **Para la constitución de las Uniones de Crédito**
  - **Para el arrendamiento o habitación de los Almacenes generales de depósito.**
- **Elaborar y publicar estadísticas relativas a las instituciones de crédito, a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito y a sus operaciones.**
- **Formar parte del Comité Técnico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.**
- **Las demás que estén atribuidas por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organización y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Ley Reglamentaria de la fracción XIII BIS del apartado B del artículo 123.<sup>72</sup>**

Por su parte la Comisión Nacional de Valores, esta integrada por una junta de gobierno, la presidencia y un comité consultivo: la junta de gobierno esta integrada por once vocales, siete de los cuales son nombrados por la Secretaría de Hacienda y el resto por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Banco de México y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. La presidencia recae en uno de los vocales y es nombrada por la Secretaría de Hacienda.

La Comisión, esta facultada por la ley del mercado de valores para arbitrar en caso de personas afectadas en operaciones con valores realizadas por casas de bolsa; asimismo para establecer reglas para realizar inversiones de capital de estas sociedades y limitar las inversiones cuando se encuentren en un mismo ramo de actividad industrial o destinadas a diversas empresas de un mismo grupo.<sup>73</sup>

En general las disposiciones de la comisión están orientadas a procurar una adecuada diversificación de los riesgos, fomentar actividades consideradas prioritarias; y mantener una operación segura y con suficiente liquidez; asimismo asegurar que la rentabilidad de cada inversión sea atractiva y evitar que las sociedades de inversión se conviertan en propietarios absolutos de empresas.

## **NOTAS AL CAPITULO 5**

1. Seldon Arthur; Diccionario de Economía Política; México; Alhanbra; 2ª edición 1981; pág.249
2. Idem; pág.430
3. Méndez José S; Problemas Económicos de México; México; Interamericana; 1ª edición 1987; pág. 169
4. Idem; pág.140
5. Chandler Lester V.; Introducción a la teoría monetaria; México; F.C.E; 6ª reimpresión 1973; pág.181
6. Méndez José S; Op.Cit; pág.171
7. Idem; pág.171
8. Idem; pág.171
9. Idem; pág.171
10. Idem; pág.172
11. Barkin David y Esteva Gustavo; Inflación y democracia. El caso de México; México; Siglo XXI; 6ª edición 1989; pág.142-143
12. "Directrices de política para la intermediación financiera"; en Mercado de Valores, México D.F. enero 21 de 1985; Nacional Financiera; pág.48-51
13. Idem; pág.51
14. Idem; pág.52
15. Idem; pág.56-60
16. Huerta González Arturo; Liberalización e inestabilidad económica en México; México; Diana; 1ª edición 1991; pág.48-51
17. Jean Paul, Jaques de Caubeux y otros; "Tasas reales de interés y su actividad económica"; Comercio Exterior; Vol. 37, Núm.2 México julio de 1987; pág.586
18. Huerta González Arturo; Op.Cit; pág.81
19. Idem; pág.104
20. Sayers R.S; La Banca Moderna; México, F.C.E; 1ª edición 1956; pág.10
21. Idem; pág.13
22. Idem; pág.15
23. Idem; pág.15-20
24. Idem; pág.22-26
25. Idem; pág.29

26. Idem; pág.36
27. Idem; pág.37-38
28. Idem; pág.41
29. Guerrero Omar; El Estado y la Administración Pública en México; México; INAP; 1ª edición 1989; pág. 723
30. Idem; pág. 727
31. Idem; pág. 731
32. Idem; pág. 733
33. Idem; pág. 736
34. Méndez José S; Op.Cit; pág.181
35. S.H.C.P; "El Sistema Financiero Mexicano 1983-1988"; México; S.H.C.P; 1ª edición 1988; pág.282
36. Idem; pág.283
37. Idem; pág.282
38. Idem; pág.282
39. Idem; pág.248
40. Idem; pág.250
41. Idem; pág.240
42. Gutiérrez Garza Esthela (coord); Testimonios de la crisis, Vol. 4, Los saldos de un sexenio (1982-1988); México; Siglo XXI; 1ª edición 1990; pág.120
43. Idem; pág.121
44. Díaz Mata Alfredo; Invertir en la bolsa, Guía para inversiones seguras y productivas; México; Iberoamericana; 1ª edición 1985; pág.15
45. Idem; pág.17-18
46. Borja Martínez Francisco; El nuevo sistema financiero mexicano; México; F.C.E; 1ª edición 1991; pág.55
47. Idem; pág.58
48. Del Cueto Roberto; Las facultades de las autoridades financieras; Mercado de Valores, Año L, Núm 11; junio 1 de 1990; pág.28
49. Idem; pág.28
50. Borja Martínez Francisco; Op.Cit; pág.59
51. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1992; pág.14

52. Reglamento Interno de la S.H.C.P; Diario Oficial de la Federación; 24 de febrero 1992; pág.9
53. Idem; pág.23
54. Idem; pág.24
55. Idem; pág.27
56. Ley de Instituciones de crédito; 1993; pág.27
57. Idem; pág.27
58. Del Cueto Roberto; Op.Cit; pág.29
59. Idem; pág.30
60. Legislación Bancaria; México; Porrúa; 38ª edición 1992; pág.188
61. Borja Martínez Francisco; Op.Cit; pág.84
62. Idem; pág.93
63. Méndez José S; Op.Cit; pág.123
64. Borja Martínez Francisco; Op.Cit; pág.99
65. Idem; pág.90-91
66. Idem; pág.100
67. Iniciativa de ley que otorga autonomía al Banco de México; El Día, Año XXXI, Número 11127; México D.F 18 de mayo de 1993; pág.20
68. Borja Martínez Francisco; Op.Cit; pág.76
69. Idem; pág.102
70. Iniciativa de ley que otorga autonomía al Banco de México; Op. Cit; pág.21
71. Manual de Organización de la Comisión Nacional Bancaria; México; C.N.B; 12 de junio 1991; pág.8
72. Idem; pág.12-15
73. Martínez Rojas Jesús; Mercado de Dinero, Mesa de Dinero en el contexto de la administración pública en el período 1985-1989; Tesis de licenciatura de la F.C.P y S; México 1993; pág.44-46

## CAPITULO 6

### LA REFORMA DEL ESTADO

#### 6.1 PLANTEAMIENTO GENERAL

Como se señaló en los capítulos 1 y 2, la crisis económica mundial, produjo transformaciones en el seno de la sociedad como son: la tecnificación de la producción, la reconversión industrial, la globalización económica que permite el libre flujo de capital y por ende una distribución de la riqueza producida en el mundo. En el ámbito social y político se reajustan los patrones de vida, las relaciones sociales y la formas de ejercer y distribuir el poder, con mayor participación de la sociedad civil para ampliar la democracia y garantizar la justicia social.

Esta conformación en los países desarrollados va a delinear la sociedad postmoderna. En los países con menor desarrollo, la crisis adquiere rasgos estructurales y aquellos estados que no se adapten a las nuevas realidades que van a gobernar, son desplazados del concierto internacional e incrementan sus vínculos de dependencia con los países centrales.

Para los propósitos de este trabajo, se entiende por estado como la institución donde la sociedad se organiza.<sup>1</sup> El estado surge como una necesidad de la sociedad al no poder dirimir sus conflictos. La sociedad y el estado no se contraponen, se complementan. La sociedad es el ámbito donde se desenvuelve la vida privada y el estado es el espacio de la vida pública. El estado es una obra perfectible o degenerable, su vitalidad depende de la calidad de vida que prevalece en la sociedad, si el estado no consigue que la sociedad se desarrolle comienza su declive y debilitamiento. En consecuencia reformar al estado implica reformar a la sociedad.<sup>2</sup>

En un sentido amplio la Reforma del Estado es una estrategia para redefinir las reglas del juego y las instituciones y cambiar las políticas e instrumentos que habfan articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales.<sup>3</sup>

Para Bernardo Klisberg los problemas del estado de bienestar, se caracterizan por una pronunciada desarticulación, alta rigidez, hipercentralización, deficiencias significativas en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas, desconexión con el ciudadano, problemas de gestión, etc. Señala que el tema real es el de reanalizar el rol histórico del estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización y llegar a conclusiones concretas sobre el perfil de estado. La otra dimensión del tema es la capacidad de gestión para efectivamente llevar a cabo las nuevas funciones identificadas.<sup>4</sup>

Omar Guerrero coincide con esta postura ya que señala que cuando el estado agota su capacidad de gobierno, es necesaria su modernización. El grado de gobernabilidad se encuentra determinado por la eficacia, el consenso y la legitimidad en la realización de los deberes históricos inherentes de un estado, que se identifican en el estado moderno son: el desarrollo económico, el bienestar social y las libertades ciudadanas; así como las nuevas funciones adquiridas a lo largo del desarrollo histórico y que varían de país en país; algunas de estas funciones pasan a ser inherentes a la soberanía del estado, que son asimiladas como cometidos esenciales, como aquellos consignados en el artículo 28 constitucional. Así pues la capacidad de gobierno no es continua sino gradual y es más eficiente cuando atiende la necesidad de la sociedad en la que actúa, pues en ella tiene su principio vital.<sup>5</sup>

Por lo tanto el grado de capacidad del gobierno, no es producto de la cantidad de demandas que lleguen a éste, sino de la efectividad de la actividad estatal para darles respuesta. El estado moderno tiene un alto grado de desarrollo político, es decir, la capacidad para ingresar a un número variado de organizaciones y exigencias políticas. Esta facultad, es la habilidad que tiene el estado para lidiar con problemas nuevos, que se reproducen constantemente y adquieren matices que se generan en la sociedad nacional o en el exterior.<sup>6</sup>

Para José Luis Ayala son múltiples las causas que precipitaron la crisis del estado intervencionista. El colapso del sistema de tipos de cambio de Bretton Woods, y la sustitución por monedas flotantes. El desgaste de las restricciones sobre los precios y el surgimiento de expectativas inflacionarias.

El desorden en los precios del petróleo en los años de 1973 y 1979 repercutió en el nivel de precios, la balanza comercial, los problemas de ajuste estructurales y la confianza del consumidor y el inversionista.

El debilitamiento del mercado keynesiano de la demanda en condiciones en las cuales los gobiernos enfrentan un alojamiento espontáneo de la demanda con presiones inflacionarias no observadas en la posguerra.<sup>7</sup>

La incapacidad evidente del estado para reorientar el crecimiento, atenuar la desigualdad, reducir el dispendio, modernizar el sector paraestatal dejó de ser garantía de eficacia y justicia social. El estado ya no desempeñó un papel protagónico en el desarrollo nacional y promotor del crecimiento a través de la gestión de la demanda o el impulso de grande proyectos con inversión pública. El estado acumuló una sobrecarga de funciones, demandas y presiones económicas, presiones sociales, presiones políticas, expansión de organismos públicos, exigencias de los sindicatos, excesivo gasto de bienestar social, subsidios a la industria, subversión al campo, incremento de aparato burocrático, intervenciones deficientes.

En determinado momento se tradujeron enormes déficit, hiperendeudamiento, crisis de gobernabilidad en el sentido de que el estado es incapaz de dar una respuesta satisfactoria a las demandas planteadas.

La reforma puede surgir en los siguientes niveles:

- 1) El sistema político: los partidos políticos, los sindicatos los procesos electorales, procesos legislativos, etc.
- 2) La Administración pública: normas y regulaciones, instancias y organismo, impartición de justicia, etc.
- 3) El sector público y/o paraestatal: estrategias de desarrollo, la política económica, políticas públicas, políticas sectoriales, etc.
- 4) El pacto constitucional o el contrato social, en este nivel la reforma alude a su sentido más fuerte incluso la misma refundación del estado.<sup>8</sup>

La reforma estatal se localiza en dos interrogantes:

- 1) La estructura orgánica y funciones concretas que el estado reformado o nuevo estado debe asumir en el cambio desde un estado influyente en la producción y el bienestar social hacia un estado sólo regulador eficiente que solo formule políticas públicas indicativas y
- 2) Las estrategias para iniciar y administrar la reforma. Es decir instrumentar las políticas que disminuyan los potenciales efectos negativos, por ejemplo, desestabilización económica e ingobernabilidad política y maximizar los positivos, por ejemplo, cambio estructural, eficiencia y equidad.<sup>9</sup>

Ante la actitud que adquiere el estado en referencia a su organización y funciones, y la estrategia política a seguirse plantean dos alternativas principalmente:

Una reforma progresista: Centrada en soluciones estatales. La estrategia es promovida por la élite burocrática. Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del estado. El acento es colocado en las posibilidades de autorreforma

del estado para refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública. Aunque puede ocurrir en ajuste del estado, se procurará conservar tanto estado como sea necesario.<sup>10</sup>

Una reforma conservadora se orienta a una disminución drástica de la intervención estatal reduciéndola al mínimo indispensable. Los arreglos sociales e institucionales, los costos y los beneficios económicos son guiados por el mercado.

A las políticas públicas y sus instrumentos se les asigna un papel pasivo. Es decir, las políticas industrial, comercial, financiera, se vuelven pasivas. La distribución de responsabilidades y la concertación entre los agentes son consideradas secundarias. La políticas de planeación del desarrollo pierden en el diseño político y en la práctica administrativa.

Esta perspectiva considera que la estrategia del desarrollo del país, antes de plantearse objetivos nacionales amplios, debe establecer las condiciones que hagan viable que opere en plenitud el mercado, con precios relativos adecuados y estabilidad financiera básica, se considera perniciosa la expansión del gasto público y se destaca el control de la inflación y el crecimiento que se sustente en la recuperación de la inversión privada.<sup>11</sup>

El desarrollo político del estado moderno, es por tanto, la capacidad del gobierno para enfrentar problemas para los cuales no existe generalmente una solución constante. Aquí no interesa saber la forma en que esté organizado el estado, sino la proporción de relaciones de poder que puede contener.

La existencia de una sobrecarga de exigencias políticas significa una desproporción entre la modernización política de la sociedad y el desarrollo político del estado, pero ello no es una barrera salvable o una patología incurable, sino por el contrario, se constituye en el incentivo más formidable para reformar al estado, y así superar esas insolencias gubernamentales. El reto del estado moderno es proporcionar mayor bienestar social y por ende tener más capacidad para absorber las demandas sociales.<sup>12</sup>

### **6.1.1 DIAGNOSTICO NEOCONSERVADOR**

La crisis del estado de bienestar es una realidad insoslayable; el grupo neoconservador adquiere preminencia en la discusión de la reforma del estado. Analiza el estado desde teorías neoliberales, principalmente la corriente monetarista, su crítica se centró en aspectos técnico-financieros. Esta concepción cuantitativa del estado se apoya en parámetros contables y presupuestales y el peso del estado es tasado en base a estados financieros. Esta apreciación conduce a lo que Bernardo Klisberg denomina debates trampa que no enfrentan los problemas del estado por el contrario, se

alejan de éstos, no se basan en teorías acerca de problemas del estado ni recurren a categorías de ciencia política, sociología o ciencia de la administración.<sup>13</sup>

Uno de los debates trampa se refiere al tamaño del estado y su supuesta incapacidad congénita, su diagnóstico es el siguiente:

- 1) "El estado latinoamericano ha crecido de modo patológico, respondiendo a procesos irracionales y presiones burocráticas.
- 2) Ha alcanzado un tamaño desmesurado.
- 3) El estado es todopoderoso y suprime a la sociedad civil.
- 4) El objetivo es reducir drásticamente al estado, lo cual implica deprimir el gasto público, eliminar el sector paraestatal y privatizar.
- 5) El estado mínimo es el estado eficiente, el gigantismo es una característica del subdesarrollo.<sup>14</sup>

Si se profundiza más el examen sobre estas teorías, se llega a la conclusión que constituye auténticos dogmas y mitos, carecen de un respaldo empírico. Se trata de argumentos tales como:

- 1) El estado ha demostrado su incapacidad congénita para resolver problemas de la reproducción. El gobierno debe restringirse a establecer las condiciones básicas para la interrelación entre particulares.
- 2) La intervención del estado en el bienestar social distorsiona la operación del mercado. El estado acumuló progresivamente déficit-público, por la transferencia de subsidios a las instituciones que suministran servicios asistenciales, protección laboral. Los subsidios al sector paraestatal con un saldos decrecientes de capacidad de gestión y de ingobernabilidad.
- 3) El cambio estructural exige que el Estado regrese a su tamaño mínimo, suprimiendo las demandas desde su origen y restringir la actividad gubernamental a su papel de regulación. Así la mano invisible del mercado redimirá los conflictos sociales provocados por la intervención artificial del estado.

- 4) La desestabilización implica la reorganización de las tareas productivas y comerciales, el sector privado es más productivo por definición.<sup>15</sup>

El neoliberalismo como una concepción político-ideológico-económico, contraria a la intervención estatal, pone el acento en los problemas financieros del gasto público y señala:

- 1) El déficit creciente para financiar el gasto público.
- 2) La combinación de inflación con recesión.
- 3) Expansión de los gastos burocráticos y administrativos
- 4) Desplazamiento de la iniciativa individual en los procesos del mercado.
- 5) Exceso de reglamentación que obstruye los movimientos de la sociedad.
- 6) La extensión de una red administrativa (organismos, agencias y funciones) innecesaria para la sociedad.<sup>16</sup>

La propuesta del neoliberalismo, es defendida por segmentos del capital financiero y se encamina a desestimar la participación del estado en la economía bajo las siguientes medidas:

- 1) Desestimar la demanda agregada con la disminución del gasto público.
- 2) Contracción y recesión en los mercados.
- 3) Apego a orientaciones ortodoxas y heterodoxas para desestimar la inflación.
- 4) Amarre de los salarios en favor del capital.
- 5) Predominio de la política monetaria sobre el desarrollo.
- 6) Ajuste de las monedas vía deslizamiento, devaluación y subvaluación.
- 7) Liberación comercial y apertura externa sin restricciones.
- 8) Manejo de tasas de interés para encarecer el dinero y el crédito.

- 9) Protección a las casa de bolsa.
- 10) Reestructuración de las empresas del estado, proponiendo su venta para dar paso a la privatización.
- 11) Disminución de los programas de bienestar social.
- 12) Desestimulación de las actividades industriales.
- 13) Reemplazo de instituciones sociales y políticas no coincidentes con los postulados de la privatización.
- 14) Aliento a la inversión extranjera y
- 15) Aceleración de los procesos de desregulación legal administrativa y burocrática.<sup>17</sup>

El análisis de este discurso muestra claramente las falacias que entraña.

El nuevo liberalismo económico, retoma los postulados de la escuela neoclásica, los principios walrasianos:

- a) La economía capitalista tiende espontáneamente a una situación de equilibrio estable.
- b) Tal equilibrio corresponde a una plena utilización de los recursos productivos y
- c) La asignación de los recursos es óptima y por lo tanto da lugar a la maximización del dividendo social.<sup>18</sup>

Los principios antes mencionados, se sintetizan en la aceptación tácita de la ley del valor (oferta y demanda libre), como el mecanismo de mercado para regular la economía, este principio se opone a los de planeación (corporativa o oligopolística) así como al de la intervención estatal (forma embrionaria de planeación). El modelo Walrasiano no se verifica en la realidad es decir, es un modelo ideal.

El argumento en favor del mercado y la libre competencia representa un mito, ya que las estructuras oligopólicas subsisten y se fortalecen, por lo que se traduce en un argumento velado e implícito en favor del oligopolio. Friedman plantea el problema del monopolio técnico y sostiene

que se debe elegir entre tres demonios: el monopolio privado no regulado, el mismo pero regulado por el estado, y como tercero tentativo, el monopolio estatal, para Friedman el demonio menor reside en el monopolio privado no regulado.<sup>19</sup> Por lo tanto la liberalización no puede sino conducir al proceso de oligopolios.

El argumento que postula por una política económica del estado neutral, tampoco es cierta, ya que se traduce en la intervención mínima del estado en la asignación de recursos. La no neutralidad de la política estatal se entiende en un doble sentido:

- a) El impacto diferencial que tiene esta políticas en las diferentes clases sociales y
- b) La modificación que provoca en el comportamiento del sector privado.<sup>20</sup>

En una sociedad tan fragmentada y de constante enfrentamiento entre grupos sociales como son: burguesía industrial vs burguesía financiera, capital industrial vs capital dinero-préstamo, proletariado vs capital, sindicatos vs burguesía. Cuando entran en contacto generan contradicciones inherentes al sistema y es necesario la intervención estatal para dirimir intereses antagónicos. De ahí que las políticas económicas estatales no son neutras, tienden a favorecer a la clase que tenga un mayor poder de negociación frente al estado. También sirven para atender las necesidades de bienestar social, representación política de minorías, derechos humanos, etc. Los cuales son condición esencial para mantener la estabilidad del sistema.

Efectivamente, es evidente el impacto modificador del estado cuando su intervención es amplia y explícita, como el estado benefactor latinoamericano. También se destaca la incidencia por omisión para obtener determinados efectos en la actividad económica y la preferencia por el intervencionismo oligopólico privado, revela el partidismo militante y los escasos afanes democráticos del monetarismo.

La ausencia estatal da lugar a efectos muy nítidos tendencias al estancamiento, o a la recesión, incremento de la tasa de desocupación, descenso o congelación de los salarios reales y, por ende, menor participación de los salarios en el ingreso nacional. En síntesis el sistema busca una abrupta elevación de la tasa de plusvalía.<sup>21</sup>

Elevar la tasa de plusvalía, no asegura un nuevo auge a largo plazo, por su naturaleza el capitalismo es un sistema económico esencialmente inestable y sujeto a oscilaciones cíclicas. En conclusión el paquete neoconservador:

- 1) **Privilegia el modo de regulación monopólica favoreciendo especialmente a las corporaciones transnacionales y**
- 2) **Supone un brutal ataque a los niveles de vida, absolutos y relativos de los sectores asalariados.**<sup>22</sup>

Por otro lado, es muy importante señalar, que las políticas anticíclicas tampoco lograron suprimir el proceso del ciclo económico, aunque bajo ciertas condiciones la intervención estatal puede llegar a suavizarlo bastante. Sin embargo, los postulados de la teoría neoconservadora, amén de ser vacías y pobres, porque es prejuiciosa y aborda los efectos y no las causas, resulta brutalmente apologética en favor del status quo del gran capital.

Para Giovanni Sartori, las fallas del mercado dependen de los límites externos del mercado y obstáculos al mercado, y fallas internas.

- a) **El mercado es imperfecto porque no lo abarca todo y forma parte del sistema económico.**
- b) **En cuanto a los obstáculos el mercado resulta imperfecto, por las intromisiones y se ve paralizado por las negociaciones colectiva, el proteccionismo sindical, las prácticas corporativas.**
- c) **Por las concentraciones monopólicas y las empresas multinacionales que se encuentran por encima del mercado.**<sup>23</sup>

Las fallas del mercado surgen cuando se presentan en el mercado las siguientes situaciones: Poder de mercado, información incompleta y externalidades. Debido a las imperfecciones se hace necesario la corrección como una función del estado.

**Poder de Mercado:** Es cuando existe una enorme concentración y centralización de la riqueza, y la producción en oligopolios que impiden que se establezca un ambiente competitivo. Se pueden crear regulaciones y mecanismos fiscales para proporcionar un ambiente competitivo.

**Problemas de Información:** Por la dimensión de las economías modernas, los consumidores y productores desconocen la naturaleza y el precio de todos los bienes. La información es imperfecta y crea desequilibrios entre la producción de algunos bienes y servicios y la oferta de los mismo. En un determinado momento los mercados no se desarrollan.

**Bienes Públicos:** Por sus características intrínsecas que no tienen rivales en el consumo, no tienen exclusividad y no son rechazables. Las empresas privadas carecen de estímulos para su producción y de no participar el gobierno presentaría escasez.

**Externalidades:** Existe una externalidad, cuando el consumo a la producción de algunas actividades, tienen un efecto indirecto en otras actividades de consumo y producción que no se refleja en los precios del mercado, es decir, los efectos sobre otros (sean beneficios o costos) son externos al mercado.

Para Sartori las virtudes del mercado las enumera en:

- a) Mantener la productividad como ningún modelo alternativo.
- b) Es la única base para calcular los precios y los costos.
- c) No conlleva costos de dirección.
- d) Es flexible a los cambios
- e) Es el complemento de la libertad de elección y es simplificador de información.

El mercado se rige por la ley del triunfo de los mejor dotados, expulsa a los incapaces e incompetentes. La libertad de elección es en función de la disponibilidad monetaria del productor y del consumidor, en una transacción mercantil son libres para contratar un servicio, pero a su vez las partes de un contrato tiene una correlación de fuerza desigual (en cuanto a sus recursos de poder financiero) por lo tanto, las transacciones del mercado son libres pero al mismo tiempo se encuentran condicionadas y restringidas por la desigualdad de recursos.

### 6.1.2. DEL ESTADO INTERVENTOR AL ESTADO PROMOTOR

La reforma del Estado, obedece a causas internas como externas, estas últimas se han discutido extensamente en este trabajo, por lo que en este apartado se abordan más los aspectos de índole interna.

Los años ochenta constituyeron una década de regresión y estancamiento. En esta época se terminan y se transforman los referentes básicos. Se modifica sustancialmente la idea y el espesor del Estado Mexicano; la utopía de justicia y bienestar quedó sepultada bajo los escombros de una

severa crisis económica. La estabilidad política como valor fundamental del Estado, cedió su lugar a un convulsionado escenario de fragmentaciones que avizoro los primeros indicios de una situación democrática. El pacto redistributivo que asignaba al Estado un liderazgo protagónico para equilibrar la ganancia y el salario de quebranto.<sup>24</sup>

Se terminó con el mito del Estado revolucionario, así como de la unidad del partido del Estado, creándose nuevas formas de representación política al margen de las oficiales. Tal proceso no sólo provocó un reordenamiento del Estado, sino el surgimiento en todos los ámbitos de la vida social de un nuevo Estado Mexicano.

El origen de la reforma estatal en México fue, precisamente, la incapacidad que mostraba ya el Estado para responder con eficiencia a demandas crecientes y diversificadas, cada vez más evidente a lo largo de los años setenta y principios de los ochenta. El Estado quiso adquirir un carácter omnímodo, omnisciente y omnipotente sobre una sociedad débil y fragmentada; esto le creó dos dilemas al propio Estado: por una parte la expansión estatal mermaba la capacidad de atender sus responsabilidades fundamentales (soberanía, justicia, democracia y libertad); por la otra al suplir la participación y la responsabilidad directa de la sociedad civil en muchos ámbitos, el aparato político generó sus propios intereses autónomos, sus propias demandas de recursos e incentivos políticos; también una visión propia relativamente autónoma de las nuevas demandas. Estos intereses "autónomos" eran más bien intereses de una burocracia creciente y dominante.<sup>25</sup>

La reforma estatal puede observarse como una consecuencia directa del proceso de modernización que ha experimentado el país en los últimos cuarenta años: una acelerada dinámica demográfica, un vastísimo proceso de urbanización y el agotamiento de un modelo general de desarrollo, el de sustitución de importaciones, y sus secuelas en términos de inversión insuficiente, déficit de servicios y pobreza. De ahí el desprestigio de un burocratismo centralizado ante la incapacidad de respuesta efectiva a demandas apremiantes. Por otra parte se encontraba la exigencia de contender con los retos exteriores de mayor competitividad y presencia política en medio de una gran transformación mundial; lo cual era imposible dentro de una economía cerrada con mercados cautivos.<sup>26</sup>

La crisis también puso de relieve el agotamiento progresivo de los modos tradicionales del comportamiento político para establecer nuevas reglas por la lucha por el poder; ya no es posible encuadrar, argumentar y dirimir los conflictos de intereses bajo criterios paternalistas, patrimonialistas, cerrado y protagónico; estos recursos que proporcionaron la paz social durante mucho tiempo, condujeron en la austeridad a un debilitamiento del consenso en torno al gobierno y de la confianza en las expectativas económicas. Por ello es necesario conformar nuevos consensos en distintos terrenos y con diferentes grupos sociales no gobernantes para que interactúen junto al

Estado; otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses; otros criterios en la discusión y en el acuerdo; y otras expectativas y prácticas políticas, basadas en la autonomía, la corresponsabilidad, la regulación de un sistema abierto y ya no discrecional.<sup>27</sup>

La versión simplificada de la crisis de los años ochenta es la aparición de nuevos actores económicos y políticos, nuevas demandas y nuevos intereses, excluidos de los contextos normales del prestigio, del conocimiento y del uso del poder estatal. Por ello se habla del agotamiento del patrón de comportamiento vigente y la modificación en torno a los cuales se definían las relaciones entre el Estado y la sociedad, que abarca a los sectores o clases tradicionales y a los nuevos grupos emergentes.

En un mundo tan complejo, las técnicas y los métodos administrativos clásicos son cada vez más inoperantes; las demandas y problemas sociales son cada vez más grandes y los medios con los que cuenta el Estado cada vez menos eficaces, dados sus múltiples compromisos y sus poderes demasiado amplios, por consiguiente los gobiernos son de hecho impotentes y además incapaces de acciones a largo plazo.

En este sentido, Crozier señala que se trata de crear un "Estado Modesto", en donde su objetivo no es restringir sus funciones y cortar sus ramos muertos, sino transformar la relación del Estado con la sociedad: a diferencia de un "Estado Arrogante", en donde gobernantes y funcionarios no pueden cumplir con sus funciones indispensables, solamente si dejan de querer acaparar al interés general y, en su nombre pretender mandar a los ciudadanos, para empeñarse más modestamente a crear las condiciones que permitan a la sociedad autoregularse, en un contexto de corresponsabilidad entre los diferentes actores sociales.<sup>28</sup>

La premisa fundamental de la reforma del Estado es fortalecer la capacidad del Estado en la sociedad, para cumplir sus objetivos históricos, es por ello que se postulan nuevos medios para reformar las tradicionales funciones del Estado como son: un Estado negociador en las nuevas relaciones económicas internacionales, que vele por la soberanía del país; un Estado promotor del desarrollo, a través de la creación de infraestructura, el fomento a la investigación y al desarrollo tecnológico y la capacitación de recursos humanos; un Estado regulador de los excesos e imperfecciones del mercado, a través del fomento a la eficiencia y la regulación del los mercados, garantizar el cumplimiento de los contratos, ya sean de compra-venta o por la prestación de servicios. Regular los precios y normas de los servicios públicos y sociales, corregir las fallas del mercado y desarrollar infraestructura económica cuidando del medio ambiente; y un Estado solidario que combate a la pobreza extrema y garantiza la atención de las necesidades básicas de la población.<sup>29</sup>

La reforma del Estado es una tendencia mundial y ha significado no solo un reto político y económico sino también ideológico, afectando de igual manera a los países desarrollados que en vías de desarrollo, así como a los ex socialistas, que gozaron de prestigio y permanencia por casi medio siglo, se derrumbaron y tal parece que el mundo padece una orfandad ideológica; sin embargo aun en la incertidumbre ideológica, la reforma del estado permea por igual sobre las distintas corrientes del pensamiento, adquiriendo en cada una de ella un matiz distinto, y que van desde los portavoces del estado mínimo hasta las nuevas izquierdas democráticas.

En México la reforma del Estado que encabeza el gobierno, ha optado por la "Modernización" en términos de la eficiencia como la ideología que guía la actual reforma, que inicialmente bajo el "Cambio Estructural", pretende realizar la reconversión de la planta industrial con el fin de desarrollar un sector productivo altamente eficiente y competitivo internacionalmente; posteriormente con la administración salinista, por la extensión de los cambios y sus implicaciones se le conoce como la "reforma del Estado"; que promueve la reestructuración global de la economía en sus planos sectoriales, administrativos e institucionales, tecnológico, educacional y político. Además intensifica la participación del país en el ámbito internacional, de ahí la entrada de México al GATT y las firma del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica.

A todos estos procesos se les ha denominado como la modernización de la vida nacional, y las transformaciones que estos han producido, constituyen el nuevo eje del desarrollo del país. Sin embargo esta modernización adolece acerca de una visión de conjunto global, que ataque de fondo todos los problemas estructurales de la economía y la política mexicana; aquí cabe mencionar por lo menos cinco fundamentales: 1) El proceso de modernización económica, reposa sobre un sistema rígido y desequilibrado, como resultado de resabios del modelo de sustitución de importaciones; 2) El sistema político e institucional es igualmente rígido y resistente al cambio, caracterizado por su centralismo y corporativismo; 3) Los cambios estructurales propuestos ofrecen alternativas limitadas de desarrollo, fundamentalmente por períodos de lento crecimiento económico; 4) las políticas de estabilización han producido profundos efectos negativos a largo plazo y disminuido los recursos, ello se ejemplifica a través de los elevados costos sociales que se han tenido que pagar, así como del proceso de desindustrialización que ha padecido el país en los últimos años; y 5) No existe una clara vinculación en cuanto al problema de la deuda externa, programas de estabilización y el cambio estructural, que los enfoque como un todo; por lo que su desarticulación refleja la fragilidad de la estructura del nuevo proyecto económico.<sup>30</sup>

No obstante, las grandes transformaciones mundiales y las propias de la sociedad, inciden directamente en el Estado; difícilmente puede imaginarse un Estado inmóvil o estático ante los cambios, la experiencia histórica demuestra que los estados que no logran transformarse y adaptarse simplemente desaparecen: el Estado absolutista y más recientemente los Estado del

Socialismo real y el Estado de Bienestar, cuyas maquinarias ya no podían resolver los nuevos problemas y demandas sociales.

## **6.2 LA PRIVATIZACION: UN ELEMENTO DEL CAMBIO ESTRUCTURAL**

### **6.2.1 EL INTERES PUBLICO**

En los albores de la nueva sociedad posmoderna, se asiste a la revalorización del espacio público, sobre todo a partir de la crisis de las ideologías estatizantes como el socialismo y keynesianismo.

En el caso mexicano, la crisis del Estado interventor, es producto de una expansión desmesurada y algunos casos irracional, con resultados decrecientes y negativos de su gestión, ya que termina por inhibir la vitalidad de los individuos, tratando a estos como clientela política, todo ello bajo el esquema de la corporativización. En suma, el Estado encarnaba un paternalismo, que utilizaba discrecionalmente los recursos, mientras que la esfera productiva de la sociedad se rezagaba en la eficiencia y eficacia requeridas.<sup>31</sup>

En este ambiente el espacio público se entendía, como algo diferente y distante de la sociedad, y se relaciona directamente con el Estado o el gobierno; pero con el contraflujo del intervencionismo estatal, se redefinen los espacios de lo público y lo privado.

Ahora bien, en la recomposición del espacio público, es necesario contar con un sustento teórico, una filosofía pública moderna, que proporcione reglas de decisión para la solución normativa de las reclamaciones en conflicto y una justificación política del resultado.<sup>32</sup>

Una filosofía política de lo público debe proporcionar una idea clara sobre dos aspectos básicos para la solución de otros problemas, a saber: a) definición del bien común y b) satisfacer los derechos y deseos privados, reclamados por individuos y grupos. Las doctrinas filosóficas que hasta ahora han existido, tienden a privilegiar alguna de las dos esferas, ya sea lo público subordinando a lo privado, en aras del supuesto interés general, como en el caso de la polis clásica y del comunismo stalinista; o bien lo privado por encima de lo público, como lo representa el liberalismo clásico. Se ha comprobado ya lo inviable que resultan ambos modelos para resolver los problemas en la moderna sociedad cada vez más compleja.

En el actual esquema económico de globalización, la mayoría de los países adopta el esquema de economía mixta, en donde se da una participación activa del Estado y los inversionistas privados en la economía.

En las economías mixtas, el Estado administra, regula y vigila la marcha de esa combinación de acuerdo con las reglas institucionales y contractuales, pero no suple o cancela la acción del mercado ni proscribire la propiedad privada. Su propósito explícito consiste en mejorar el funcionamiento global del sistema de acuerdo con los objetivos que definan los gobiernos en un cierto orden valorativo.<sup>33</sup>

En una economía mixta las políticas que instrumenta el Estado le permiten intervenir en el mercado sin eliminarlo y por lo tanto se mantiene la capacidad de elección de los productores y consumidores individuales.

En donde existe participación estatal y capital privado, se centra la discusión entre el interés público versus interés privado; de tal manera que el interés público se asocia de inmediato con la actividad estatal y al interés privado con la esfera de los particulares.

Sin embargo, no es posible delimitar las fronteras entre ambas esferas con precisión, entre otras razones por las siguientes:

1. Se han hecho instituciones cuasi-públicas o semi-privadas, que no pueden clasificarse en rigor en alguna de estas esferas.
2. Existen traslapes entre lo público y lo privado, en los ámbitos jurídico y de la propiedad, y
3. Las relaciones entre ambas esferas son dinámicas y cambiantes.<sup>34</sup>

Para tratar de aclarar el concepto de interés público, éste se refiere a una área abierta, visible en la cual ocurre la vida pública.<sup>35</sup> De tal suerte que el interés público es susceptible de estar representado por el Estado y por la esfera privada. Algunos ejemplos, son las Asociaciones Civiles, que están integradas por particulares, pero que se dedican a difundir un bien público, como puede ser la cultura, etc.

El reto en el siglo XXI, es elaborar una filosofía pública, que transite de lo público-estatal a lo público-social, en donde no puede haber un interés predominante, sino un conjunto de pluralidad de intereses, expectativas, energías, capacidades, medios, etc. Ni el individuo, su propiedad o sus derechos; ni el Estado con su pretensión de dirigir y controlar la actividad económica y social o de regular la conducta privada; ni las diversas organizaciones civiles y grupos de interés, con sus demandas de correcciones y protección; pueden adjudicarse la potestad del interés público, sino que

todos forman parte de él, defendiendo cada uno su autonomía, lo que conduce invariablemente al campo de la negociación.<sup>36</sup>

Se trata entonces de considerar aquellas reglas, derechos y situaciones que se aplican a todas las personas independientemente de las diferencias, y también aquellas reglas, derechos y demandas en los que hay diferencias relevantes (los ingresos, el estatus y la autoridad de las personas, diferencias, que provienen del talento, las motivaciones, los esfuerzos y las realizaciones) entre grupos y efectuarse las correcciones de acuerdo a las necesidades y cargas que deberán soportarse (en un equilibrio entre libertad e igualdad). Los criterios a seguir no podrían aplicarse de manera formal, sino mas bien en la practica, es como pueden dar resultado (decisiones negociadas).<sup>37</sup>

El espacio público, debe crear su filosofía, para establecer principios y criterios, que los delimiten y le asignen sus funciones, ya no para volver a expandir la economía de Estado o el sector administrativo, sino que su preocupación fundamental sea la buena condición de los seres humanos más que la buena condición de la propiedad. Es el reconocimiento de la distinción entre medios y fines, y el restablecimiento de los fines sociales, como la condición que deben buscar las políticas gubernamentales. Es de fundamental importancia que las decisiones sean conscientes, públicamente debatidas y filosóficamente justificadas en la determinación de direcciones para la sociedad.<sup>38</sup>

El servicio de Banca múltiple es un área de interés público, por el tipo de servicio que presta, que se decide transferirla de manos del Estado a la de los particulares, con la condición de mantener un marco que regule adecuadamente el servicio, y así siga representando el interés público y no el de un grupo en particular.

La privatización entendida como una transferencia masiva de activos productivos y financieros del gobierno al sector privado es necesaria en determinadas circunstancias, y los objetivos sociales pueden ser mejor atendidos por medio de la producción privada, en este caso la propiedad publica no se justifica; pero cuando el sector privado es incapaz de conseguir los objetivos de la política gubernamental, en este caso si se justifica la propiedad pública.

Una modalidad más de la privatización es la reprivatización; es decir cuando una actividad económica que originalmente se desarrollo por capitales privados, pero que por la importancia que en un momento dado adquiere en el desarrollo económico, se transforma en propiedad pública; y posteriormente cambias las circunstancias que dieron origen a su nacionalización, entonces el Estado decide regresar tal actividad a manos de los particulares por medio de su venta.

Objetivos de la privatización, a nivel macroeconómico, se ocupa del redimensionamiento del sector público y el saneamiento financiero del gobierno.

El redimensionamiento del sector público consiste en establecer una nueva proporción entre los sectores público y privado, reducir al mínimo la presencia de monopolios estatales en la economía. La disminución de la participación del estado en la economía tiene un efecto directo en la inversión, producción y el empleo.

El saneamiento de las finanzas públicas, consiste en eliminar el déficit público, como requisito indispensable para la estabilidad macroeconómica. El déficit público repercute de manera directa en el manejo de variables económicas como son: inflación, tipo de cambio, tasa de interés, etc.

El déficit público se cubre vía reducción del gasto público, aumento del ingreso (impuesto, bienes y servicios del sector público) o endeudamiento interno y externo. La privatización es una alternativa adicional para corregir el déficit público. Es importante señalar que la privatización genera recursos una sola vez, no se puede utilizar como política permanente para reducir el déficit público, en síntesis, los mecanismos adecuados son, la reforma fiscal o la disminución del gasto público.

Objetivos microeconómicos es la búsqueda de la eficiencia, en un ambiente de competitividad para lograr una mejor asignación de recursos a las empresas rentables y de mayor productividad. Disminuir las regulaciones que elevan los costos e inhiben el desarrollo de la empresa, se disminuye el proteccionismo, la productividad e innovación tecnológica para competir en un contexto de globalización. Contrarrestar el peso económico de monopolios y su secuela de efectos perniciosos.

## **6.2.2 LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO**

La evolución histórica de todos los países demuestra que el Estado promueve, coordina, planea e interviene directamente en la economía en áreas que se han considerado exclusivas del capital privado.

México no es la excepción, durante la colonia se encuentran antecedentes de la empresa pública, tal es el caso del estanco (monopolio específico sobre determinada rama de la producción, establecido por el gobierno español): el estanco del tabaco, consistía en la reglamentación, supervisión, procesamiento y venta del tabaco. De esta manera el tabaco sirvió para regular y restringir actividades económicas, principalmente agrícolas y mineras que podrían afectar la actividad de la metrópoli.

Posteriormente con la independencia del país el esfuerzo es para afirmar la soberanía como nación independiente, el desempeño de la empresa pública se adaptó al contexto político, económico y social correspondiente a cada período. En 1830 se crea el Banco de Avío, cuyo principal objetivo fue el desarrollo textil; el Estado apoyo la promoción de aquellas industrias que estuvieron restringidas durante la colonia.<sup>39</sup>

A partir de 1917 la injerencia del Estado en la vida económica del país aumento desempeñando el papel de principal responsable de la promoción del desarrollo nacional.

En un análisis que hace Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, en el período de 1925-1946 lo caracterizan como parte de un crecimiento coyuntural de las entidades paraestatales en función de las necesidades que surgen en la país.

A partir de 1920 se crearon organismos que otorgan al Estado el papel de promotor del desarrollo como son: la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México; la Comisión Nacional de Caminos con el propósito de comunicar e integrar a todo el país; también se constituyeron la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Estas instituciones fueron creadas con el objetivo definido de atender las nuevas funciones que la constitución de 1917 le otorgo al Estado mexicano.

En la década de los años treinta, el Estado canalizó su actividad hacia las inversiones de fomento, un ejemplo claro es Nacional Financiera, cuya creación obedece al propósito de fomentar el desarrollo del país y proporcionar un marco adecuado para la actividad privada por medio del sistema bancario oficial; el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas que posteriormente se convirtió en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos se encargo de financiar las obras de infraestructura así como los servicios públicos.

Nacional Financiera, el banco de inversión pública fundado en 1934 con el propósito de crear un mercado interno fue organizado de tal manera que fuera capaz de ayudar a las industrias establecidas, como de tomar la iniciativa de establecer empresas nuevas y necesarias que no eran atractivas al capital privado. En este período los organismos financieros gubernamentales que nacen, tienen como objetivo principal el fortalecer el mercado interno con asesoría y créditos a la industria nacional.<sup>40</sup>

En 1938 con la nacionalización petrolera se comienza una nueva etapa del Estado mexicano en donde se le caracteriza como parte fundamental de la promoción del desarrollo. En la presidencia de Lázaro Cárdenas: "las medidas pregonadas por los regímenes revolucionarios, de los cuales Cárdenas fue el más acertado representante; incluían reformas agrarias, el desarrollo de la

"participación de los trabajadores" en la administración industrial, la planificación gubernamental de la economía y la reducción de la influencia económica extranjera".<sup>41</sup>

Para cumplir con estas metas fue necesario llevar a cabo medidas que condujeron a un enfrentamiento directo con el capital extranjero, principalmente en 1937, se nacionalizó los ferrocarriles. La inversión pública se concentro en los campos del transporte, la electricidad y la irrigación; el gobierno federal asumió la responsabilidad de la construcción y operación de carreteras, muelles y aeropuertos.

La industria petrolera le permite al gobierno subsidiar a otros organismos estatales al mismo tiempo que a industrias privadas; entre los principales organismos estatales que coadyuvaron al desarrollo de la economía son: Petroleros Mexicanos, la Compañía de luz y los Ferrocarriles.

A partir de la década de los cuarentas, la acción del Estado para apoyar las actividades al sector privado se vinculo a la política de promoción de la industrialización, objeto básico de la estrategia de desarrollo económico y social de esa época. Entre las instituciones creadas, fortalecidas durante ese período se encuentran: Altos Hornos de México, Teléfonos de México, las azufreras, la industria textil, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y la industria de Abasto (IDA).<sup>42</sup>

El Estado mexicano a partir de 1917, siempre a realizado una labor de fomento a las actividades económicas primero con la creación de organismos financieros, el más representativo es Nacional Financiera, y en segundo lugar se crearon los organismos pilares o de industria básica como son: PEMEX, Ferrocarriles, Altos hornos y SICARTSA, que apoyan el desarrollo industrial con la producción de un bien o funcionan proporcionando subsidios al capital privado.

El crecimiento del sector paraestatal se acrecentó a partir de la década de los setenta, lo que hizo que el Estado adquiriera cadenas hoteleras y un sin fin de empresas que nada tienen que ver con sectores estratégicos de la economía.

La intervención estatal en una primera etapa se orienta a formar grupos empresariales que fortalecieran el mercado interno con una política de sustitución de importaciones; en una segunda etapa a partir de la segunda guerra mundial, el Estado adquiere el papel de protagonista en la acumulación y producción es donde surge la expropiación petrolera y la creación de la Comisión Federal de Electricidad, ya que antes de su nacionalización respondían a intereses del capital extranjero. Entre las ventajas que le dio al Estado es la capacidad de captar dólares y proporcionar insumos a toda la industria a precios subsidiados que a la postre se vio reflejado en un mayor crecimiento económico.

El estado mexicano se caracterizó por ser un estado interventor 1917-1982, donde conjugó el estado benefactor, estado empresario, estado desarrollista.

El estado empresario su objetivo consistió en construir un sector público a través de las nacionalizaciones, para influir en decisiones de inversión, asignación de recursos y promoción al desarrollo económico. La intervención directa en la producción y ampliación de la propiedad estatal para alcanzar diversos objetivos como manejar la crisis económica. Atenuar el peso de los monopolios privados y producir amplia gama de bienes públicos.

El estado desarrollista.- su objetivo primordial es promover el logro del desarrollo económico. Se le atribuye al estado la capacidad de inducir a la economía para alcanzar ventajas comparativas en distintas áreas para enfrentar el comercio internacional. El argumento económico es que el mercado por sí sólo es incapaz de alcanzar el objetivo planteado. Las ventajas que se le atribuyeron a la intervención estatal son:

- 1) Los programas de inversión pública tienen un horizonte más amplio para crear condiciones que en el mediano y largo plazo permita elevar el crecimiento.
- 2) La intervención estatal garantiza bienes públicos.
- 3) El estado regula los monopolios y fortalece la soberanía nacional.
- 4) El estado mejora la distribución del ingreso.<sup>43</sup>

El surgimiento de la empresa pública en México es para fortalecer a la incipiente burguesía y crear las condiciones para la reproducción del capital y proporcionar bienestar social a la población.

- a) Por la necesidad de resumir el dominio directo y el aprovechamiento de ciertos bienes, para garantizar mediante este manejo autónomo de la riqueza nacional, la independencia económica y la capacidad de decisión política.
- b) Por la conveniencia de intervenir en el ámbito de la producción y la distribución para asegurar el bienestar de los consumidores mediante una presencia estatal suficiente en el aparato de la producción y el comercio.
- c) Por la pertinencia de establecer y sostener la infraestructura para el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que requiere el país.

- d) Por el imperativo de cumplir los objetivos de previstos de los planes de desarrollo que a su vez tienen según el artículo 25 y 26 de la constitución una fuente democrática y participativa. A este respecto en la época de mayor énfasis en la planeación del desarrollo se hizo notar que las empresas públicas tienen una ubicación nodal en el programa de desarrollo la multitud y naturaleza de sus vínculos con otras ramas (de la economía y la fuerza dinámica que resulta de su magnitud y ritmo de expansión, hacen del sector paraestatal la clave de ejecución del plan.
- e) Por el requerimiento de generar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y la crediticia, para fortalecer el desarrollo de la economía pública.<sup>44</sup>

Entre el sector paraestatal de las más sobresalientes por su importancia se encuentran:

En una labor de fomento y desarrollo, a las actividades económicas en general a través de organismos financieros como el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BANOBRA), el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, la Nacional Financiera. El apoyo a la industria se complementó con organismos de la industria básica CFE, Pemex, Ferrocarriles, Altos Hornos, SICARTSA, Organismos que con la producción de un bien o servicio son esenciales para toda actividad productiva. Los organismos asistenciales IMSS, INFONAVIT, FONACOT, INCO, CONASUPO, se constituyeron en la columna vertebral del bienestar social.<sup>45</sup>

Entre los principales objetivos de la Empresa Pública se encuentran:

- 1) Prestar un servicio público.
- 2) Fungir como intermediario del crédito.
- 3) Promover un desarrollo industrial.
- 4) Suplir la inacción de la iniciativa privada en rubros de alto riesgo o baja rentabilidad.
- 5) Controlar el mercado de satisfactores de primera necesidad.
- 6) Subsidiar la economía nacional.

- 7) Redistribuir vfa precios el ingreso Per-capita de las mayorías.
- 8) Ampliar la cobertura del bienestar social.
- 9) Realizar actividades reservadas al dominio nacional.
- 10) Mantener o ampliar las actividades de ocupación.
- 11) Explotar recursos estratégicos.
- 12) Corregir distorsiones del mercado.
- 13) Redistribución de la riqueza.<sup>46</sup>

Actualmente la empresa pública no puede permanecer al margen de las transformaciones, se hace necesario modernizarla para que asimile los cambios tecnológicos y el intercambio comercial con mínimas restricciones.

La empresa pública es necesaria en los sectores considerados estratégicos por los objetivos que persigue.

### **6.2.3 LA POLITICA DE PRIVATIZACION COMO UNA ESTRATEGIA EN LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO**

En los albores de la década de los 80, se analiza el papel del estado en la dirección de la economía, entre los problemas de mayor envergadura se encuentran el aumento del gasto público en la comunidad internacional, y el crecimiento sin precedentes del sector paraestatal. El déficit progresivo en países industrializados y subdesarrollados se incrementó paulatinamente para responder a las principales demandas sociales, proporcionar bienes y servicios, subsidiar a la industria nacional, mantener el orden político y social por medio de políticas distribución del ingreso.

El gasto público es paralelo al número creciente de empresas paraestatales, ante la imposibilidad de mantener el gasto público en el mismo nivel de antes se hizo necesario revisar las políticas de gasto público.

Los principales argumentos para privatizar son:

- 1) Creciente déficit público que no se puede financiar
- 2) Elevar la eficiencia del empresa pública en un ambiente competitivo.
- 3) El sector privado es mas eficiente.

La política de privatización en una primera instancia, se concibe como un correctivo del mercado, ya que tienen los siguientes efectos: disminuye la presencia de los monopolios públicos y privados, eleva la competencia y sobre todo estimula la participación de particulares en la vida pública.

En el esquema de privatización se postula que bajo ciertas circunstancias, los objetivos sociales pueden ser mejor atendidos por medio de la producción privada, en este caso la producción pública no tiene razón de ser. En la situación en donde la producción privada es incapaz de cumplir con los objetivos de la política gubernamental, en este caso la producción pública si se justifica.<sup>47</sup>

A la creciente intervención estatal se le atribuyen los siguientes efectos negativos:

1. Restringe la participación del sector privado en la competencia porque los derechos de propiedad son ineficientes.
2. No hay controles efectivos que garanticen la eficiencia y el crecimiento de empresas públicas

Por todo ello, la privatización entendida primero como una transferencia masiva de activos productivos y financieros del gobierno al sector privado, como condición para revertir el proteccionismo, la ineficiencia y sus efectos perniciosos; y en segundo lugar se da un recorte sustancial de funciones y regulaciones que se fueron agregando al Estado.<sup>48</sup>

Los objetivos económicos de la política de privatizaciones son:

1. Reducir al mínimo la presencia de los monopolios estatales, y de este modo elevar la competencia y la eficiencia
2. Cambiar a fondo las reglas de operación de una economía mixta para ampliar los campos de participación del sector privado y el mercado, creando una estructura de incentivos a las empresas

3. **Concentrar la política económica en los objetivos de estabilidad macroeconómica, provisión de bienes públicos indispensables, regulación de externalidades y distribución del ingreso**
4. **Transferir las responsabilidades y funciones del Estado empresario y propietario a la inducción indirecta de la producción y la inversión.**

Políticamente la privatización busca contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos.

Los objetivos políticos de la privatización son:

1. **Alterar el balance entre los sectores público y privado, cambiando la distribución de la propiedad y la riqueza, y redefiniendo las esferas pública y privada. Ello con la finalidad de permitir una participación mas amplia de los ciudadanos en la toma de decisiones "democratización del capital" y en general una reforma del sistema político para democratizarlo.**
2. **Alterar las condiciones de la competencia política que se estableció en las economías mixtas, para romper las coaliciones que apoyan las políticas intervencionistas por medio de presiones corporativas o rentistas.<sup>49</sup>**

La privatización no significa un fin en si misma, es una estrategia mas que impulsa el Estado para alcanzar la reforma del Estado; por lo tanto las actividades privatizadas deben de estar constantemente vigilada y bajo una supervisión y regulación adecuadas que garantice que no van a profundizar los efectos negativos que trata de corregir.

La privatización conlleva implicaciones profundas, como es la transición de un Estado Interventor-Productor a un Estado Promotor-Regulador; promotor en lo social y regulador en la actividad económica.

La definición más aceptada de regulación, asume que el libre mercado requiere de apuntalamientos normativos para su operación eficiente. La regulación se concibe como una interferencia en aquellas actividades, justamente las sujetas a regulación, que deben ser regidas, alteradas, controladas y guiadas, pero ello no implica que estas actividades deban ser canceladas por las mismas regulaciones. En este sentido las regulaciones son un conjunto de interferencias externas a

las actividades económicas, cuyo objetivo es garantizar la preminencia del interés público sobre el resto de intereses particulares.<sup>50</sup>

Ello implica una mayor participación de la sociedad civil en el proceso del desarrollo económico, y el Estado se convierte en el garante a través de una regulación adecuada para mantener las condiciones y así lograr un desarrollo económico constante.

#### **6.2.4 EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO 1982-1993**

Existe una relación positiva entre la participación estatal y el crecimiento económico en la mayoría de los países. México no es la excepción. En 1983, el presidente Miguel de la Madrid ante la crisis, el endeudamiento externo, la escasez de crédito en el mundo decide comenzar la desincorporación de empresas públicas. Se elude el hecho real de que no podía cubrir con sus ingresos fiscales los costos de la modernización, no podía transferir subsidios para rehabilitar financieramente a las empresas en crisis, ni para resistir las pérdidas que represento la caída de la demanda.<sup>51</sup>

El sector paraestatal en México no surgió de una manera homogénea de acuerdo a la LOAPF en 1988 existía una gran diversidad:

**art 45.** Los organismos descentralizados corresponden a las áreas estratégicas y prioritarias.

**art 46.** Empresas de participación estatal mayoritaria propietaria del 50% o mas del capital social.

**Art 48.** Empresas de participación minoritaria menos del 50% y hasta el 25% del capital social.

**Art 49** los fideicomisos.

En 1982 el Estado controlaba 1155 entidades paraestatales; 724 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria, 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos. Del 1 de diciembre de 1983 al 30 de noviembre de 1988 se desincorporaron 741 entidades paraestatales; por lo que al final del período el Estado controlaba 427.<sup>52</sup>

El Estado desincorporó Grupo Garci Crespo, Renault de México, Industria Química Sosa Texcoco, la petroquímica secundaria (Hules mexicanos), tetracilo de México y Gicloles mexicanos, el grupo

Dina, motores Perkins, Hotel galerías, Hotel presidente entre otros. En esta primera etapa la tendencia de la privatización es.

"La consolidación de grupos monopólicos y oligopólicos.pues la mayor parte de las empresas vendidas por el Estado las compraron consorcios monopólicos, principalmente transnacionales, que operan en la misma rama o producen el bien de la empresa que se vendió. Así, al adquirir las paraestatales del grupo Atenquique (cinco empresas), el grupo industrial Durango, mayor consorcio forestal privado del país, consolidó su control de mercado de productos de celulosa de papel y algunas maderas industrializadas. Del mismo modo la trasnacional Eagle Cement Co. Compró las compañías paraestatales productoras de cemento (cementos Anahuac del Golfo Cecer, Navicem del Golfo, y el grupo Vitro adquirió 8 empresas productoras de línea blanca y electrodomésticos. Es también representativo el caso de las empresas Grupo Garcí Crespo (productoras de refrescos embotellados y aguas minerales),que adquirió el grupo privado embotelladora Metropolitana (Pepsi-Cola)".<sup>53</sup>

El sexenio del presidente Salinas de Gortari la desincorporación más importante es la banca múltiple y teléfonos de México. La Administración actual ha concluido la venta de 236 empresas,entre activos y unidades industriales. Los ingresos devengables producto de estas privatizaciones ascienden a 66.894,116.1 nuevos pesos. Este fondo ha sido destinado básicamente al desendudamiento interno y externo del país. En 1988 la deuda neta del sector público (interno y externo) consolidada con el Banco de México, era de 64.4% del PIB y al cierre del primer trimestre de 1993 registró un nivel de 24.3%.<sup>54</sup>

- 1) Las implicaciones de la privatización es el retiro del Estado en la esfera productiva de bienes de consumo duradero, bienes intermedios y materias primas, bienes de capital y servicios;
- 2) Sanciamiento de las finanzas públicas, lo cual permite que el Estado modernice a las empresas que considera estratégicas y prioritarias, maquinaria y equipo necesarios para incrementar la competitividad y el cambio estructural en la economía.
- 3) El Ahorro de recursos por concepto de subsidios y transferencias a las paraestatales.
- 4) La aplicación de los recursos de las privatizaciones al pago de la deuda .
- 5) El fortalecimiento de grupos financieros cuyo significado es que el desarrollo económico nacional depende de manera creciente del sector privado nacional y trasnacional.
- 6) La transición de un Estado Rector-Interventor a un Estado Regulador-Promotor.

7) La limitada "democratización del capital" y concentración en grupos financieros.

8) La desregulación de la economía.

9) El gobierno perdió ingresos de empresas real o potencialmente rentables; sin embargo sigue participando en proyectos industriales, como el maxi-proyecto papelerero en Chihuahua.

10) La transición de monopolios estatales a monopolios privados: la privatización de las siderúrgicas fomentó la monopolización acerera, y la de fabricación de automóviles fortaleció el cartel automotriz.

" La privatización no es una respuesta circunstancial y pasajera para reajustar las relaciones económicas y políticas en crisis. Es un paradigma sopesado, diseñado y calculado, nacido de concepciones ideológicas reacias al cambio progresista. Su dirección y contenido es conservador, pero de una conservación no saludable. Sus impactos no favorecen a los grupos sociales asalariados. Es contraria a la política tutelar y de protección que el Estado asume frente a ellos las ventajas son para el capital no para el trabajo. "55

El libre mercado con sus bondades en la formación de capital y en elevar eficiencias, propicia disparidades sociales y forma monopolios de producción que cancelan sus virtudes. Surge la idea de justicia económica asociada a la de regular el funcionamiento del mercado por vía de la intermediación estatal. La nueva visión económica busca revitalizar las utilidades e incentivar la formación de capitales con la privatización se piensa que la mayor inversión y el cambio tecnológico se eleva la productividad. La intervención estatal ha sido por razones políticas y sociales la seguridad de abasto de bienes públicos, la corrección de sesgos distributivos, el fomento al desarrollo, ampliación de los derechos sociales por lo tanto se hace imprescindible la intervención estatal en países como México con poco arraigo en economías de libre mercado, sin que signifique proscribir la iniciativa privada, la empresa pública se puede sustituir por un marco regulatorio adecuado, manteniendo la empresa paraestatal en donde se considere pertinente para cumplir las funciones del Estado.<sup>56</sup>

## **NOTAS AL CAPITULO 6**

1. Uvalle Berones Ricardo; "Reformar al Estado es reformar a la sociedad"; Excelsior, Suplemento Ideas; México D.F; 8 de octubre de 1991; pág.1
2. Idem; pág.2
3. Ayala Espino José Luis; Limites del Estado, limites del mercado; INAP; México; 1ª edición 1992; pág.4
4. Kliksberg Bernardo; "Una nota sobre los debates trampa relativos al Estado"; Revista del Colegio Núm.3 "El tamaño del Estado"; Año II; México D.F julio 1990; pág.135-144
5. Guerrero Omar; "El Estado majestuoso ante la privatización"; revista del Colegio Núm.3; "Tamaño del Estado; año II; México D.F; julio 1990; pág.152
6. Idem; pág.159
7. Ayala Espino José Luis; Limites del mercado... Op. Cit; pág.135
8. Idem; pág.144
9. Idem; pág.142
10. Idem; pág.145
11. Camacho Solís Manuel; "Estatismo y privatización; México D.F; Nexos 156; 1990 Año 13, Vol. XIII
12. Guerrero Omar; "El Estado majestuoso ante la privatización; Op.Cit; pág.160
13. Idem; pág.146
14. Kliksberg Bernardo; "Una nota sobre los debates trampa... Op.Cit; pág.135-136
15. Guerrero Omar; "El Estado majestuoso ante... Op.Cit; pág.156-157
16. Uvalle Berrones Ricardo; "La nueva racionalidad del Estado Mexicano"; Revista del Colegio; Núm.3; "Tamaño del Estado"; Año II; México D.F; julio de 1990; pág.77
17. Idem; pág.179
18. Valenzuela Seijoo José; Critica del modelo neoliberal; México; UNAM; 1ª edición 1991; pág.16
19. Idem; pág.18
20. Idem; pág.32
21. Idem; pág.33
22. Idem; pág.36
23. Giovanni Sartori; Teoría de la Democracia; Vol II, Los problemas clásicos; México Alianza; 2ª edición 1991; pág.494-497, 503

24. Alonso Jorge Tamayo (coords); El Nuevo Estado Mexicano; México; Nueva Imagen; 1ª edición 1992; pág.9
25. Rebolledo Juan; La reforma del Estado; México, F.C.E, serie: Una visión sobre la modernización de México; 1ª edición 1993; pág.20
26. Idem; pág.16
27. Idem; pág.21
28. Crozier Michel; Estado moderno, Estado modesto; F.C.E, México; 1ª edición 1987; pág.67
29. Villareal Rene; Liberalismo social y la reforma del Estado; México; F.C.E; 1ª edición 1993; pág.217
30. Ortiz Edgar; pág.188
31. Uvalle Berrones Ricardo; "La calidad de la administración pública"; en Estudios Políticos, Cuarta Epoca, Núm.2 Enero-Marzo 1994; UNAM/FCPyS; pág.103
32. Bell Daniel; Las contradicciones culturales del capitalismo; México; Alianza 1989; pág.237
33. Ayala Espino José Luis; Op.Cit; pág.60
34. Idem; pág.61
35. Idem; pág.62
36. Bell Daniel; Las contradicciones culturales del capitalismo...Op.Cit; pág.244
37. Idem; pág.244
38. Idem; pág.260
39. Campusano P Gabriel; (compilador); Empresas Públicas (Antología);México; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; 1ª edición 1990; pág.422-423
40. Idem; pág.424
41. Idem; pág.131
42. Idem; pág.425-426
43. Ayala Espino José Luis; Limites del Estado... Op.Cit; pág.10-11
44. García Ramírez Sergio; "El cambio debe ser garantía de justicia"; Excelsior; México D.F; Suplemento Ideas; 28 de septiembre de 1993; pág.2
45. Campusano P Gabriel;(compilador); Op.Cit; pág.XX-XXV
46. Ruiz Dueñas Jorge; Eficacia y Eficiencia de la empresa pública mexicana; México; Trillas/UNAM; 1ª edición 1982; pág.307
47. Ayala Espino José Luis; Op.Cit; pág.151
48. Idem; pág.151

49. Idem; pág.152-153
50. Idem; pág.164
51. Rey Roman Benito; "El retiro del Estado impone retos capitales al neoliberalismo"; Excelsior; México D.F; Suplemento Ideas; 28 de septiembre de 1993; pág.1-2
52. Gazca Zamora José; "Fuentes para el estudio de las Empresas paraestatales de México y su privatización 1983-1993"; Comercio Exterior; Vol.39; México D.F febrero de 1989; pág.454
53. Idem; pág.456
54. González Salvador; "La nueva cara del regulador"; Excelsior; Suplemento Ideas; México D.F, 28 de septiembre de 1993; pág.2
55. Uvalle Berrones Ricardo; "La nueva racionalidad del Estado Mexicano"; Op.Cit; pág.179
56. Ibarra David; El Estado y el mercado; Nexos 158; febrero de 1991; año 14, Vol.XIV

## CAPITULO 7

### MODERNIZACION ECONOMICO-FINANCIERA

#### 7.1 LA MODERNIZACION FINANCIERA

Los dos ejes fundamentales sobre los que descansa la reforma económica y la modernización financiera emprendidas son: la desregulación económica y la liberación comercial; ambas se interrelacionan y complementan.

La desregulación de la economía va más allá de una mera simplificación y desreglamentación de los procesos administrativos, sino que incide en el marco normativo de las actividades económicas, transformándolas radicalmente.

La regulación estatal, asume que el mercado es imperfecto por naturaleza, por lo que se requiere de mecanismos normativos que corrijan sus defectos. La regulación entonces se concibe como una interferencia en aquellas actividades sujetas a ser regidas, alteradas, controladas y guiadas; sin que ello signifique su cancelación por la propia regulación. Es el medio correcto que mantiene al sistema en equilibrio.

Los detractores de la regulación, la atribuyen como detonante en la elevación de precios de bienes y servicios, además de desestimular la productividad; como alternativa se propone la desregulación, que consiste en un conjunto de medidas para ampliar las prácticas competitivas en mercados con monopolios legales técnicos, el argumento de fondo es que las políticas de desregulación promueven la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de recursos.<sup>1</sup>

La desregulación por sí sola no eleva la competitividad, no existen pruebas empíricas que lo demuestren y en exceso puede crear más concentración y centralización de la riqueza en extremo, eliminando la competencia para dar paso a monopolios privados.

El proceso de desregulación emprendido en México ha transformado profundamente la correlación de fuerzas, ya que se ha orientado a restringir la participación del Estado en la actividad económica y a limitar su papel de rector de la misma, ampliando la esfera de influencia del sector privado, para que sean las leyes del mercado las que rijan la regulación económica.

La desregulación puede resultar favorable, pero sólo si esta es entendida como la regulación basada en la simplicidad de las reglas y por otra parte en la colaboración activa de los ciudadanos y los profesionistas.

Por su parte la liberación comercial es un elemento estratégico para la globalización económica; la política comercial actual, tiende a la apertura e integración en el mercado mundial, cuyo propósito consiste en elevar los niveles de productividad y competitividad. Para tal efecto se han eliminado todos los controles a las importaciones y reducido los aranceles, y por todos lados se negocian acuerdos multilaterales de libre comercio como: El Tratado de Libre Comercio, la Cuenca del Pacífico o el Mercado Común Europeo, entre otros.

En México la apertura comercial comienza propiamente en 1985, con una reducción considerable en las tarifas arancelarias, en 1986 el país ingresa al GATT, por lo cual se aceleran las políticas de liberalización, con el fin de abatir el crecimiento de los precios y así bajar la inflación; y por otra parte abrir a la competencia a la industria nacional internacionalmente competitiva. Actualmente México cuenta con una de las legislaciones comerciales más liberales; las tarifas promedian en 13.1% (27% en 1892) y se han eliminado los permisos de importación en casi todos los productos. Además se devaluó el tipo de cambio y se reprimió la demanda interna para atemperar la presión sobre los precios.<sup>2</sup>

Sin embargo la liberación comercial ha tenido lugar en un entorno de crecimiento restringido; alto endeudamiento externo, globalización de los mercados reales. Sin duda las políticas de liberalización han sido útiles para controlar el crecimiento de los precios, incrementar las importaciones de bienes productivos e inducir el cambio de estructura en la composición de las exportaciones; aunque también han ocasionado algunos desequilibrios. El efecto más evidente es sobre el sector externo, dado el déficit comercial externo creciente, México pasa de tener un superávit de la balanza comercial de \$6,792.7 millones de dólares en 1982 (mismos que utilizó el gobierno para cumplir con los pagos de la deuda), a un déficit por \$20,607.5 millones de dólares en 1992.<sup>3</sup>

Se dijo que esos desequilibrios, se debían en buena medida, a las importaciones necesarias para modernizar la planta productiva, propiciar una integración más benéfica con Canadá y Estados Unidos y elevar la competitividad del país en escala mundial, sin que por ello se afectara la estructura económica nacional.

Es un hecho que la política de liberación comercial implica nuevos dilemas para el desarrollo. El proceso de globalización y las nuevas concepciones acerca del comercio y su aplicación en los países en desarrollo han reavivado el debate sobre la política comercial. El aspecto más controvertido es si el crecimiento orientado al exterior se puede lograr con mayor facilidad con la liberación del comercio y la neutralidad de los incentivos o si es necesario emprender políticas comerciales e industriales selectivas que permitan identificar, crear y adquirir una ventaja

comparativa dinámica; sin que ello implique un retorno a la vieja política del proteccionismo que ya demostró su caducidad.

### **7.1.1 LA ESTRATEGIA FINANCIERA 1989-1994**

La estrategia gubernamental para alcanzar "La modernización financiera", se encuentra contenida en el plan nacional de desarrollo 1989-1994 y en el programa nacional de financiamiento del desarrollo 1990-1994 (PRONAFIDE) DOF 17/1/1991.

En el Plan Nacional de Desarrollo, se establece el acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios, donde se concentran las estrategias de política económica de manera general. En materia de financiamiento de desarrollo la estrategia es "La ampliación de disponibilidad de recursos para la inversión productiva"<sup>4</sup>; cuyo propósito es generar los recursos necesarios para financiar la inversión que requiere el país para su desarrollo, fomentando el ahorro interno tanto público como privado; las políticas a instrumentar para alcanzar este objetivo son las siguientes:

1.- Fortalecer el ahorro público: Ello implica reducción en el gasto de inversión pública (dada la escasez de recursos), así mismo del gasto corriente en proporción del PIB. Asignar los recursos para inversión de acuerdo a estrictos criterios de costo-beneficios social. El gasto público atenderá sólo prioridades como infraestructura económica y atención a las demandas sociales.

2.- Modernización financiera: Esta responde a las nuevas condiciones económicas nacionales e internacionales, se requiere de un sistema financiero y bancario amplio, moderno y competitivo, que apoye y promueva la productividad y la competitividad de la economía para alcanzar este propósito se establecen los siguientes lineamientos:

a) Aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca, para mejor enfrentar el reto de la liberalización y competitividad financiera, es importante destacar que en el plan nacional, todavía no se tenía contemplada la reprivatización bancaria, aunque preveía su fortalecimiento y autonomía del estado, la propiedad no variaba.

b) Desregulación de los servicios financieros, a fin de garantizar el sano y eficiente funcionamiento del sector, adecuándolo a las nuevas condiciones económicas y financieras.

c) Complementar mejor las funciones del sistema bancario con las de los intermediarios financieros no bancarios, eliminando las barreras legales y reglamentarias, para su mejor desempeño, en el ámbito de su competencia, evitando duplicidades.

d) Reducir el encaje legal y demás créditos obligados, para financiar el crédito selectivo con recursos bancarios y fideicomiso de fomento.

e) Reorientar las funciones de la banca de desarrollo, aumentando su eficiencia operativa para incrementar el beneficio social que proporciona a los sectores más necesitados.

f) Modernizar la regulación del mercado de valores, que le permita flexibilidad, al mismo tiempo que protección de los intereses del público.

3.- Reducción de transferencias de recursos al exterior, se plantea una renegociación de la deuda externa, para reducir el valor real de ésta y su proporción con respecto del PIB, para así canalizar estos recursos para reactivar la inversión productiva.<sup>5</sup>

Por su parte el PRONAFIDE, que es el programa sectorial de mediano plazo, señala los objetivos, estrategias y acciones de la política hacendaria que deberán ser adoptadas en el período 1990-1994, a efecto de cumplir las metas del plan nacional de desarrollo en materia de financiamiento del desarrollo. Al respecto, el PRONAFIDE, tiene como objetivos generales: a) Fortalecer el ahorro público, b) Modernizar el sistema financiero para impulsar el ahorro privado, y c) Promover el ahorro externo.

En materia de modernización financiera el PRONAFIDE, señala como objetivos: "Reestructurar el esquema jurídico y operativo del sistema financiero, los cuales se encaminan a la desregulación de sus actividades, al fortalecimiento de la rectoría del estado en la materia y al restablecimiento del régimen de propiedad mixta de la banca. Así mismo las reformas consideran la evolución que se ha observado durante los últimos años en nuestro sistema financiero y la marcada tendencia hacia la banca universal que ya se venía dando en nuestro propio marco institucional y en los principales países industrializados".<sup>6</sup>

Se postula que con la modernización financiera se permitirá una mejor vinculación entre todos los intermediarios financieros y la estrategia de desarrollo, al permitirles canalizar mayores recursos en apoyo de la planta productiva de manera más eficiente de como se venía realizando.

Para el ramo de la banca múltiple el PRONAFIDE, establece como prioridades de la banca: que amplíe sus funciones de intermediación a niveles compatibles con el incremento deseado del PIB, y elevar su competitividad y capacidad de respuesta ante las tendencias a la globalización de los mercados financieros internacionales.<sup>7</sup>

Para alcanzar estos propósitos se establecen el programa estratégico de banca múltiple que contiene las siguientes líneas de acción a instrumentar:

a) Descentralización del sistema bancario, que incluye las medidas:

- \* Promover la participación regional en el capital social de los bancos.
- \* Se buscara que los servicios de los nuevos bancos que se autoricen estén descentralizados, para atender segmentos del mercado y regiones en donde tengan ventajas.
- \* Flexibilizar la autorización de los programas anuales para el establecimiento y reubicación de sucursales, oficinas y agencias en el país.

b) Disminución del riesgo crediticio de las instituciones bancarias, ante el previsible aumento de los depósitos bancarios, las medidas a tomar son:

- \* Establecer porcentajes máximos de pasivos por institución y por acreedor.
- \* Señalar los límites máximos del importe de las responsabilidades directas y contingente correspondientes a las obligaciones de un mismo acreedor.
- \* Las obligaciones para las instituciones de crédito de participar en el sistema de información sobre operaciones activas del Banco de México.
- \* Calificación periódica de las carteras de crédito de las instituciones bancarias y la integración de reservas preventivas.
- \* Evitar el otorgamiento de préstamos preferenciales.

c) Fortalecimiento de la capitalización:

- \* La Comisión Nacional Bancaria, informara en el primer trimestre del año el capital mínimo con el que deberán contar las instituciones de crédito.
- \* Los bancos comerciales de reciente creación deberán capitalizar los dividendos durante los tres primeros años de operación.

d) Protección de los intereses del público, aquí se tienen previstas las facultades de supervisión bancaria que a continuación se mencionan:

- Mantener el secreto bancario y así la confianza de los ahorradores.
- Se crea el fondo bancario de protección al ahorro, para evitar problemas financieros en las instituciones de banca múltiple.
- Fortalecer las atribuciones de la comisión nacional bancaria como organismo de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito.
- Se faculta a dicha comisión para imponer sanciones monetarias, administrativas y gerenciales en cualquier institución.<sup>8</sup>

Todos estos puntos conforman las líneas generales de acción que forman el proceso de modernización financiera y bancaria para el período 1990-1994.

Ahora bien, a continuación se describen las etapas en las que se han instrumentado las medidas completas para la modernización del sector bancario y financiero a partir de 1988, y que abarca desde aspectos operativos hasta la reestructuración y ámbito jurídico e institucional.

#### 7.1.2 PAQUETE FINANCIERO 1988-1989.

En Octubre de 1988, se dictaron las primeras medidas orientadas expresamente, a la desregulación del sistema financiero y bancario en cuatro ámbitos:

1.- Las autoridades financieras permitieron a las instituciones de crédito emitir aceptaciones bancarias a tasas de interés y plazos libres; y ya no en función del capital contable de cada institución.

2.- Se facultó a las instituciones de crédito para que colocaran los recursos captados, sin ninguna otra limitación que la de mantener un "Coeficiente de liquidez" del 30% y los requerimientos del capital correspondiente, que sustituyo al encaje legal.

3.- Se elimino el sistema de canalización selectivo del crédito obligatorio hacia sectores subsidiados.

4.- El esquema de financiamiento interno del gobierno federal fue modificado a fin de no requerir obligatoriamente del crédito bancario doméstico, buscando captar los recursos necesarios prioritariamente a través de operaciones de mercado abierto, es decir, mediante la colocación de valores gubernamentales.<sup>9</sup>

Estos cambios en el marco regulatorio, permitieron, entre otras cosas: Promover una mayor competencia financiero a partir de Abril de 1989, las tasas de interés liberadas, ya no giraban alrededor de la tasa del costo promedio porcentual (CPP) pudiendo ofrecer los banco tasas más competitivas con base a su productividad; la tasa líder fue la de los CETES a 28 días, pero nada más como parámetros de comparación.<sup>10</sup>

Casi se eliminaron los cajones de inversión bancarios, y los topes para la emisión de aceptación bancarias, liberando así recursos crediticios para el sector privado y hacer más eficiente el control monetario del sistema; el acceso de liquidez hizo descender el nivel de las tasas de interés e incrementar el número de créditos otorgados.

La liberalización del mercado bancario a requerido del establecimiento de reglas claras y precisas que garanticen la operación financiera saludable de las instituciones de crédito. Para ello se a puesto especial énfasis en el sistema de clasificación de cartera, para apreciar el riesgo de cada crédito; de acuerdo con esta, los créditos vigentes se clasifican en cinco grupos, según sea su nivel de riesgo, a saber: el grupo A), que incluye los de riesgo mínimo; los de bajo riesgo quedan en el grupo B); el grupo C) contiene los de riesgo medio; y en los grupos D) y E), se ubican los de alto riesgo y los irrecuperables respectivamente.

Asimismo, como resultado de la clasificación de la cartera crediticia las instituciones deben constituir y mantener reservas preventivas globales por cada grupo de riesgo. El monto de la reserva se calcula aplicando un porcentaje a la calificación de la cartera, que va desde cero para el grupo A), uno por ciento al B), veinte por ciento al C), sesenta por ciento al D) y hasta el cien por ciento para el E).<sup>11</sup>

Estas decisiones obedecieron al imperativo de mejorar la eficiencia y la competitividad de la banca, frente a otros intermediarios financieros, así como disminuir sus costos de intermediación.

Por otra parte, se encuentran las modificaciones institucionales y regulatorias, en Diciembre de 1989, se llevan a cabo las reformas al "Paquete financiero", que implicaba reforzar las principales leyes del sistema financiero como: La reglamentaria del servicio público de banca y crédito; la general de instituciones de seguros; la federal de instituciones de fianzas y la general de organizaciones y actividades auxiliares de crédito, la del mercado de valores y la general de

sociedades de inversión. Los objetivos generales que buscaban estas reformas son: Eliminar la regulación excesiva, lo que supone una mayor libertad de autogestión de las instituciones, mejorar los mecanismos de supervisión del sistema financiero en su conjunto; reconocer y regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala y promover una mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios.<sup>12</sup>

Dentro de las reformas al sistema financiero destacan:

1.- Redefinición del marco de supervisión y control de las instituciones financieras a partir de la ampliación de las facultades de las comisiones nacionales bancaria y de valores, y de la creación de la comisión nacional de seguros y fianzas; descentralizando así las facultades de supervisión y encargándola a instituciones especializadas.

2.- Se modificó la ley general de instituciones de seguros con el objeto de mejorar su operación y funcionamiento a través de la desregulación de esta actividad para promover su desarrollo.

3.- Se otorgó el reconocimiento oficial y se expidió la regulación de las empresas de factoraje financiero, como organizaciones auxiliares de crédito.

4.- Se permitió a las arrendadoras financieras la colocación de obligaciones en el mercado de capitales.

5.- Se permitió un aumento de la inversión extranjera directa en las organizaciones auxiliares de crédito, y en las aseguradora y afianzadoras.

6.- Nace el concepto "Grupo financiero", para aglutinar a varios intermediarios financieros no bancarios, a fin de aprovechar sus economías de escala.

7.- Se llevó a cabo la redefinición tratamiento especial de "La información privilegiada" que se maneja en el mercado de valores para darle mayor certidumbre y transparencia a las operaciones.

8.- Finalmente la autorización legal del especialista bursátil como un intermediario más del mercado de valores.<sup>13</sup>

En materia bancaria, el paquete financiero señala las siguientes reformas:

1.- Se fortaleció las facultades de los consejos directivos para tomar decisiones como son: Designar y remover al director general, aprobar los programas financieros, de presupuestos de ingresos y egresos; la apertura y reubicación de sucursales, agencias y oficinas en el país; la adquisición y enajenación de bienes muebles e inmuebles, la promoción y publicidad; las estructuras organizacionales, entre otras más. En síntesis, los consejos gozarían de una mayor autonomía de gestión.

2.- Se dio mayor relevancia a la comisión consultiva (Órgano integrado por miembros de la serie B de los CAPs), a la que se le asignaron derechos corporativos, como opinar sobre el informe de actividades y estados financieros de la institución; designar y remover a los consejeros y comisarios por la serie B; y denunciar irregularidades en la administración de la sociedad.

3.- Se reforzó el capital de las entonces sociedades nacionales de crédito, para garantizar su sanidad financiera. Por tanto se modificó la forma de integración del capital, para quedar constituido por una parte ordinaria y otra adicional. La primera representada por los CAPs series A y B, y la adicional compuesta por una nueva serie de certificados de aportación patrimonial al denominarse serie C, mismos que nunca entraron en circulación, dada la reforma total de la banca en 1990.

4.- Adicionalmente se dispuso aumentar del 1 al 5% el nivel máximo de participación del capital pagado de la banca que podría ser aportado por personas físicas o morales nacionales, mediante la adquisición de los certificados serie B. Cabe señalar que las sociedades de inversión fueron facultadas para adquirir porcentajes superiores al 5%. Estas modificaciones además de propiciar mayor capitalización, permitieron la permanencia e identificación de los tenedores con las instituciones.

En conjunto, con estas y otras medidas adoptadas entre 1988 y 1989, se impulsó la consolidación institucional de la banca, al liberalizarla de muchas regulaciones y restricciones, y facilitar el camino para su posterior reprivatización, en Mayo de 1990.

### **7.1.3 LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO: 1991-1993.**

En Septiembre de 1991, las autoridades financieras dictaron una serie de medidas tendientes a continuar con la desregulación del mercado financiero. Entre estas, destacan la eliminación del coeficiente de liquidez, que obligaba a las instituciones de crédito a mantener una reserva de liquidez del 30% de su captación y el cual se integraba por valores gubernamentales, efectivos en caja o depósitos a la vista en el Banco de México.

Esta supresión fue posible a que el gobierno federal a dejado de utilizar el financiamiento bancario para efectos de deuda interna, operando esta última sólo a través de operaciones de mercado abierto. Sin embargo, el coeficiente, se mantiene para la captación en moneda extranjera en un 50%.<sup>14</sup>

Por otro lado, el 15 de Noviembre de 1991, se modifica el marco jurídico de la ley de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, con objeto de conferir a las cajas de ahorro, el reconocimiento jurídico, económico y social como intermediarios financieros.<sup>15</sup>

En Junio de 1992 se realizaron diversas reformas y modificaciones a varios artículos de las leyes de instituciones de crédito y de agrupaciones financieras, cuyo objetivo era fortalecer a las instituciones de crédito y grupos financieros, ante la eminente apertura de los servicios financieros del exterior. Los puntos que mas sobresalen de dicha reforma son:

- 1.- Se modifica la constitución del capital social de las instituciones, de la serie A, la que podrá representar hasta el 100% del capital, las otras series no variaran su composición porcentual. En la serie A podrán ser adquiridas por fondos o fideicomisos de inversión común, personas físicas mexicanas.
- 2.- Otro importante aspecto para buscar la capitalización de las instituciones y los grupos financieros, fue la creación de las acciones serie L, dichas acciones se colocan en el exterior, pero sin que los extranjeros puedan participar en la administración de las instituciones. Las acciones serie L, al igual que la serie C, se pueden emitir hasta un 30% en relación con el capital ordinario de la institución.
- 3.- Se autoriza a las sociedades de inversión de personas físicas mexicanas para invertir en acciones serie A, asimismo se incrementa el numero de consejeros de la serie A, asignando uno más por cada 10% del capital que exceda del 50% hasta llegar a once.
- 4.- Las instituciones de crédito podrán invertir en empresas de capital de riesgo y empresas que promuevan el desarrollo, así como en sociedades de inversión y sociedades operadoras de estas.
- 5.- Parte de las facultades de la comisión nacional bancaria para intervenir en empresas y proceder a su liquidación que realizaran funciones de crédito y banca sin estar autorizadas por la Secretaría de Hacienda; ahora se revierten a la procuraduría fiscal de la federación como autoridad judicial.

6.- Finalmente, los grupos financieros pueden obtener créditos para la adquisición de acciones o capitalizar a alguno de los intermediarios que participan en el grupo o bien permitir la incorporación de un nuevo intermediario dentro del propio grupo y, posteriormente, mediante la colocación de parte de las acciones de este último en el mercado poder cubrir el pasivo a cargo de la controladora.<sup>16</sup>

Las últimas modificaciones son las iniciativas de reforma a las leyes que rigen el sistema financiero mexicano en Mayo de 1993, que incluye las reformas a los artículos 28, 73 y 123, de la constitución, así como las relativas a las leyes: de organizaciones auxiliares de crédito, de instituciones de seguros, del mercado de valores, de instituciones de fianzas y de instituciones de crédito.

Las reformas a los preceptos constitucionales, tienen por objeto dotar de autonomía plena al Banco de México respecto del gobierno, y se establece como objetivo prioritario, será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. De acuerdo con esta reforma, ninguna autoridad podrá exigirle la emisión de moneda para financiar programas burocráticos, así mismo la conducción de la política monetaria con independencia del Banco de México, garantiza la institucionalización de la lucha contra la inflación. Finalmente se contempla un sistema escalonado de nombramientos en el Banco Central, donde intervenga el ejecutivo y la Cámara de Senadores, para fortalecer su independencia y profesionalización.<sup>17</sup>

Por su parte, la reforma a diferentes leyes del sistema financiero, tienen como propósito llevar a cabo las adecuaciones necesarias al marco jurídico mexicano que permitan a las instituciones financieras competir en mejores condiciones ante las instituciones del exterior, cuyo acceso gradual al mercado nacional esta previsto en el capítulo financiero del TLC; y establecer sanciones y restricciones mas severas a quienes incidan en conflicto de intereses o dispongan indebidamente de información privilegiada.<sup>18</sup>

En este sentido, las reformas al sector financiero, cuyos objetivos son la institucionalización y competitividad de los diferentes intermediarios financieros; se constituye en el pináculo de las adecuaciones para la modernización financiera nacional, por lo menos en la presente administración, y son su carta fuerte para enfrentar el reto que representa el TLC.

Los principales cambios previstos se resumen en los siguientes puntos:

- 1.- Se otorgaran nuevas facultades a los almacenes generales de depósito, para realizar la comercialización de bienes o mercancías en general, se permitirá que otorguen financiamiento a sus depositantes, con garantía de los bienes o mercancía en custodia.

2.- Se facultará a las uniones de crédito para promover la organización y administración de empresas de comercialización, así como recibir depósitos e sus socios y prestamos de entidades financieras del exterior.

3.- Se facultara a las instituciones de seguros para actuar como organismos fiduciarios en fideicomisos para el pago de primas de seguros de vida, antigüedad, fondos individuales de pensiones y rentas vitalicias.

4.- Se propone otorgar un impulso vigoroso a la internacionalización del mercado de valores; facilitando las condiciones de operación bursátil; desarrollando nuevos instrumentos automatizados; ampliando la gama de servicios de las instituciones, y sobre todo, sancionar el uso de información privilegiada.

5.- Se dispone que las empresas afianzadoras gocen de una mayor y más flexible capacidad operativa; se propone también la eliminación del control que lleva a cabo la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, sobre las tarifas de las primas que las instituciones cobran por las fianzas que otorgan; y se incorporan reformas al procedimiento para hacer efectivas las pólizas de las fianzas, sin necesidad de llegar a los tribunales jurisdiccionales.

Por otra parte en materia de modernización bancaria las reformas financieras señalan:

1.- Se liberara al Banco de México de la responsabilidad de administrar el sistema de información sobre operaciones activas, actividad que se traslada a empresas particulares.

2.- Se buscara la autorización de alianzas entre intermediarios y se eliminan las restricciones sobre el numero de entidades de la misma clase que puedan conformar un grupo financiero. También se desregula los sistemas de autofinanciamiento en general para trasladarlos al ámbito de la ley de protección al consumidor.

Finalmente la iniciativa de decreto autoriza al ejecutivo federal para emitir certificados de la tesorería (CETES), que contempla que las nuevas colocaciones sean aun plazo mayor de un año, y que se puedan pactar los intereses y que su pago sea mediante cupones.<sup>19</sup>

Las modificaciones operativas y legales anteriormente descritas, desde 1988, contribuyen, no solo a conformar un sistema financiero mas diversificado y competitivo internamente; sino que al mismo tiempo, posibilitan la liberalización necesaria para que los diferentes intermediarios financieros

puedan hacer frente a la mayor integración de los mercados financieros mundiales, especialmente al de Norteamérica, (Donde las entidades financieras se caracterizan por su alta competitividad y gran tamaño), por la eventual puesta en marcha del TLC.

## **7.2 LA MODERNIZACION BANCARIA**

### **7.2.1 LAS REFORMAS DE 1990: REPRIVATIZACION BANCARIA Y AGRUPACIONES FINANCIERAS.**

El 2 de Mayo de 1990, el presidente sometió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a los artículos 28 y 123 de la constitución mexicana. El propósito era restablecer el régimen mixto de los servicios de banca y crédito.

La iniciativa se sustenta en tres argumentaciones fundamentales, a saber:

1.- La impostergable necesidad de concentrar la atención del estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: Dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

2.- El hecho de que el cambio profundo en el país, de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

3.- El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.<sup>20</sup>

La iniciativa de reforma, esta en concordancia con la política general de modernización del país emprendida por la administración salinista. Además que el momento era oportuno ya que las modificaciones del paquete financiero en 1988 y 1989, los bancos se caracterizan por su estabilidad, su eficiente administración y una estructura solida de capital.

Ahora bien, si se realiza un análisis mas profundo de las tres argumentaciones arriba descritas para desincorporar la banca, se observa que se constituyen en simples justificaciones y no en razones de peso para privatizar la banca.

El argumento por el cual, los escasos recursos con que cuenta el estado han de destinarse al cumplimiento de las urgentes necesidades sociales de la población, parece a todas luces indiscutible. lo cuestionable resulta ser que para lograrlo es imprescindible dejar en manos de los

particulares la captación de recursos y el financiamiento de la inversión. Por lo tanto, el estado se declara incapaz de realizar la modernización de la función de banca y crédito, pero no solo por los cuantiosos recursos necesarios (Mismos que las propias instituciones podrían generar), sino por que se considera que esta no es la tarea del estado, ya que no se considera mas como una área estratégica para el desarrollo nacional.

También se argumenta que las circunstancias políticas, económicas y sociales del país se han transformado radicalmente desde 1982, ello resulta muy cierto, ya que como se ha señalado con anterioridad, el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones a quedado cancelado, al igual que el estado que sustento este modelo (Estado Benefactor). La nueva tesis para lograr el desarrollo es que el estado menos propietario va a ser un estado mas justo; esta afirmación contrasta con la dolorosa realidad que vive el campo mexicano y la economía popular.

Finalmente se señala que en manos privadas la banca será mucho mas eficiente, que en el sector publico es eminentemente corrupto. No es cierto que los bancos hayan funcionado mal, siendo propiedad estatal. Ahora bien cabria cuestionarse si acaso se ha erradicado la especulación financiera, que propicio la peor fuga de capitales en la historia moderna del país: si las políticas monetarias y crediticias se orientan en primer lugar a favorecer la inversión productiva y si ahora si se apoyara financieramente a los grupos mas necesitados de la población: todo esto bajo la dirección de la iniciativa privada.

De no ser así, la modernización se transformaría en retroceso. Parte de las consecuencias del proceso de desincorporación bancaria se analizaran en el siguiente capítulo.

Una vez aprobadas las reformas constitucionales por el Congreso de la Unión, se recibieron dos nuevas iniciativas de ley, referentes a las instituciones de crédito y a las agrupaciones financieras, así como la reforma a la ley del mercado de valores, mismas que fueron aprobadas el 18 de Julio de 1990.

La ley de instituciones de crédito, regula, los términos en que el estado ejerce su rectoría sobre el sistema bancario, la prestación del servicio de banca y crédito, las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento, el sano y equilibrado desarrollo del servicio y las medidas tendientes a proteger los intereses del publico.<sup>21</sup>

Los puntos mas sobresalientes de esta ley (Amen de una posterior profundización de esta) son los siguientes:

1.- Se definen con precisión el concepto de banca y crédito, prohibiéndose a toda persona distinta a las autorizadas, la captación de recursos del público ahorrador.

2.- Se da cabida al concepto de "Banca Universal", mediante su asociación con otros intermediarios financieros no bancarios.

3.- Se regula la separación de la banca de la industria, eliminando el concepto de Banca Industrial.

4.- Se prevé la participación de la inversión extranjera en forma minoritaria y como complemento de la nacional, pero son idénticos los derechos corporativos.

5.- Las instituciones de banca múltiple se transformarán en sociedades anónimas y su capital social se integrará por tres tipos de acciones: Las de la serie A, que representan al menos el 51% del capital; las de la serie B, que van del 19 al 49% del capital y la serie C, con participación de extranjeros hasta en un 30%, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6.- Se establecen límites para la tenencia accionaria individual, a fin de que ninguna persona física o moral pueda tener un control de las instituciones de banca múltiple por más del 5% del capital pagado de la institución, o hasta el 10% con autorización de la Secretaría de Hacienda.

7.- Se prevé un régimen estricto para evitar operaciones de competencia.

8.- Se crea el fondo bancario de protección al ahorro, en sustitución del fondo de apoyo preventivo de las instituciones de banca múltiple. Este fideicomiso tiene como finalidad, realizar operaciones preventivas tendiente a evitar problemas financieros de las instituciones, así como procurar el cumplimiento de sus obligaciones a favor del público ahorrador.

9.- Se reestructura la banca del desarrollo, revisando sus funciones y adecuando sus operaciones, como banca de segundo piso y complementando su función con la de la banca múltiple.<sup>22</sup>

Por su parte la ley que regula las agrupaciones financieras, tiene por objeto normar el funcionamiento y organización de los "Grupos Financieros", considerando tres tipos posibles de agrupaciones, a saber:

1.- Una sociedad controladora, formada por un banco, una casa de bolsa, una aseguradora, una arrendadora, una afianzadora y una empresa de factoraje, entre otras.

2.- Otra encabezada por un banco e integrada por una arrendadora, una sociedad de inversión y de factoraje, con una casa de cambio y una almacenadora.

3.- Una más organizada por una casa de bolsa que no incluiría banco alguno.<sup>23</sup>

Las ventajas que produce la creación de grupos financieros, es que contribuye a que el público disponga de servicios mas eficientes y completos. La desventaja es un mayor proceso de centralización y concentración de capital en pocas manos y en detrimento de los intermediarios financieros que no formen grupos financieros.

Finalmente, se modifica también la ley del mercado de valores, con el objeto de permitir que las casas de bolsa se integren en las nuevas agrupaciones, complementen sus servicios, empleen denominaciones similares a la de los bancos y se permita la participación extranjera hasta un 30% en su capital social. De esta forma se otorga un tratamiento similar a las casas de bolsa respecto a los bancos y otras actividades financieras.<sup>24</sup>

## 7.2.2 EL PROCESO DE DESINCORPORACION BANCARIA

En el diario oficial del día 5 de Septiembre de 1990, se crea el comité de desincorporación bancaria; y el día 25 se publican los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito (Instituciones de banca múltiple propiedad del gobierno federal).

El comité quedo constituido por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, y la Comisión Nacional de Valores, el cual estableció las bases y criterios generales en todo el proceso, efectuando recomendaciones y propuestas a las autoridades competentes. Analiza las solicitudes de registro, califica a los postores, emite la autorización para participar en la subasta. El comité evalúa las propuestas y los resultados obtenidos y los trasfiere a consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento.

La desincorporación de la banca múltiple se rigió bajo los siguientes criterios.

1.- Conformar un sistema financieros mas eficiente y competitivo.

2.- Garantizar una participación diversificada y plural en el capital (Democratización del capital): con el fin de impedir fenómenos de concentración.

3.- Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los banqueros con un adecuado nivel de capitalización.

4.- Asegurar que la banca múltiple se a controlada por mexicanos.

5.- Buscar la descentralización de las instituciones bancarias y la penetración regional.

6.- Lograr un precio justo por las instituciones.

7.- Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.

8.- Propiciar las sanas practicas financieras y bancarias.<sup>25</sup>

El proceso de desincorporación consta de tres etapas: a) Valuación de las instituciones, b) Registro y autorización de los posibles adquirentes, c) Enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en dichas instituciones.

a) Valuación de las instituciones: Tiene dos etapas, la valuación contable que es el patrimonio total de cada institución, e inclusive la calificación de su cartera, y en la valuación económica, que toma en cuenta la valuación contable, los activos intangibles no incluidos, el valor de flujos netos y su posible generación de utilidades.

b) Registro y autorización de posibles adquirentes: Los interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones de banca múltiple debieron de inscribirse en un registro a cargo del comité; la autorización se otorgaba a grupos o sociedades controladoras que pretendían adquirir paquetes accionarios; después de la autorización los participantes incluyen un depósito en garantía correspondiente.

c) Enajenación: La desincorporación de las instituciones de banca múltiple se realizó a través de los títulos representativos del capital social; para ello, se transformaron las sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas. En los términos del artículo séptimo transitorio de instituciones de crédito, el 51% del capital de cada institución, representado por certificados de aportación patrimonial de la serie A, se convertirá en acciones de la serie A, así como la totalidad de los certificados de aportación patrimonial de la serie B, se transformaran en acciones de la serie B.

El capital social de las instituciones de banca múltiple estará integrado por tres clases de acciones. Las acciones serie A, susceptibles de ser adquiridas por personas físicas mexicanas y por sociedades controladoras. Las acciones serie B, que podrán representar hasta el 49% del capital, susceptibles de ser adquiridas por las personas antes mencionadas y por personas morales mexicanas, inversiones institucionales, sociedades de inversión, fondo de pensiones y jubilaciones de personal; de estas acciones se excluyeron a los inversionistas extranjeros.

Las acciones de la serie C, podrán representar hasta el 30% del capital de las instituciones y son susceptibles de ser adquiridas por mexicanos y extranjeros.<sup>26</sup>

### 7.2.3 LA ASIGNACION DE BANCOS

En las instituciones de banca múltiple existe gran diversidad en cuanto al tamaño el numero de clientes, presencia en el extranjero, numero de sucursales y activos totales, capital contable (Que fue lo que determino el precio de venta). El precio/valor en libros y precio/utilidad son importantes evaluarlos para comprender el proceso de venta.

**Precio/valor en libros:** Lo que se busca comprar en este caso es el precio pagado en el mercado por las acciones de algunas empresas y el valor que tiene la empresa en sus libros contables. El capital contable es el patrimonio de los accionistas, o bien, la diferencia entre el total de activos y los pasivos u obligaciones de la institución con terceros.

**Precio/utilidad:** Se compara el precio que paga el comprador por una institución y la utilidad, normalmente en el último año. De esta manera se tiene un parámetro que permite calcular el tiempo que tardaríamos en recuperar el precio pagado si las utilidades se mantuvieran constantes.

El proceso de enajenación de la banca múltiple se decidió integrar en 6 paquetes, con un promedio de tres bancos por bloque para quedar como sigue:

#### PRIMER PAQUETE:

**Multibanco Mercantil de México.**

*Cobertura:* Multiregional, Nuevo León y Distrito Federal.

*Infraestructura:* Sucursales 98, automatizadas 70.<sup>27</sup>

*Clientes:* 125,000.<sup>28</sup>

*Activos:* 2.0 *Pasivos totales:* 2.0<sup>29</sup>

*Fecha de venta:* 10 de Junio de 1991.

*Asignación:* Grupo Financiero PROBURSA

**Monto:** 611 mil 200 millones de pesos

**Total pagado:** 617,776 millones de pesos

Equivale a 2.66 veces el capital contable.<sup>30</sup>

**Precio/utilidad:** 8.84.<sup>31</sup>

**Otras posturas:** Jacobo Zaindenweber, Roberto Alcantara.

#### **BANPAIS.**

**Cobertura:** Multiregional, 27 entidades de la República, principalmente Nuevo León y el Distrito Federal.

**Infraestructura:** Sucursales 102 automatizadas 1.

**Clientes:** 280 000

**Activos:** 2.0 **Pasivos totales:** 2.0

**Asignación:** Mexival

**Fecha de venta:** 17 de Junio de 1991.

**Monto:** 544 mil 989 millones de pesos

**Total pagado:** 550 mil 745 millones de pesos.

Equivale a 3.02 veces el capital contable

**Precio/utilidad:** 22.23

**Otras posturas:** Abaco.

#### **BANCA CREMI**

**Cobertura:** Multiregional, tiene presencia en el Distrito Federal y Jalisco.

**Infraestructura:** Sucursales 115 automatizadas 115.

**Clientes:** 200 mil

**Activos:** 2.8 **Pasivos totales:** 2.8

**Fecha de venta:** 23 de Junio de 1991.

**Asignación:** Raymundo Gómez

**Monto:** 748 mil 291 millones de pesos

**Total pagado:** 756 mil 529 millones de pesos

Equivale a 3.40 el capital contable

**Precio/utilidad:** 17.92

**Otras posturas:** Aurelio López Rocha, Christian

Pedemeonte, Inverlat.

**SEGUNDO PAQUETE:****BANCA CONFIA.**

*Cobertura:* Distrito Federal y Tamaulipas

*Infraestructura:* Sucursales 123 automatizadas 1

*Clientes:* 315 mil

*Activos:* 1.3 *Pasivos totales:* 1.3

*Fecha de venta:* 4 de Agosto de 1991.

*Asignación:* Abaco

*Monto:* 892 mil 260 millones de pesos.<sup>32</sup>

*Total pagado:* 901 mil 179 millones de pesos

Equivale a 3.75 su valor contable

*Precio/utilidad:* 8.60

*Otras posturas:* Inverlat, Jacobo Zaindenweber.

**BANCO ORIENTE**

*Cobertura:* Funciona en siete estados del país, principalmente en Puebla, Veracruz y Tlaxcala

*Infraestructura:* Sucursales 38 automatizadas 1

*Clientes:* 45 mil

*Activos:* 0.3 *Pasivos totales:* 0.3

*Activos totales:* 985 mil 567 millones de pesos<sup>33</sup>

*Fecha de venta:* 11 Agosto de 1991.

*Asignación:* Grupo Margen

*Monto:* 223 mil 221 millones de pesos

*Total pagado:* 225 mil 580 millones de pesos

Equivale a 4.0 el capital contable

*Precio/utilidad:* 12.83

*Otras posturas:* José Abed, Alejandro Couttolenc, Antonio Chedráui.

**BANCRESER.**

*Cobertura:* Multiregional, opera principalmente en Nuevo León Distrito Federal y Tamaulipas.

*Infraestructura:* Sucursales 70 automatizadas 70

*Activos:* 1.5 *Pasivos totales:* 1.5

*Activos totales:* 9 billones 129 mil millones de pesos.<sup>34</sup>

*Fecha de venta:* 18 de agosto de 1991.

*Asignación:* Roberto Alcantara

*Monto:* 424 mil 131 millones de pesos

*Total pagado:* 429 mil 385 millones de pesos

Equivalente a 2.56 veces capital contable

*Precio/Utilidad:* 12.2

*Otras posturas:* Valores Finamex, Miguel Ramírez Barber.

#### **BANAMEX**

*Cobertura:* Nacional, tiene mayor presencia en el Distrito Federal, Veracruz, Michoacan, Jalisco, Chihuahua, Guanajuato y Sonora.

*Agencias en el exterior:* Estados Unidos, Los Angeles, Nueva York y Texas; en Inglaterra, Londres; Bahamas, Ciudad Nassau; y en Tokio Japón.<sup>35</sup>

*Infraestructura:* Sucursales 720 automatizadas 300

*Activos:* 21.5 *Pasivos totales:* 21.3

Activos totales: 75 billones de pesos<sup>36</sup>

*Clientes:* 9 millones

*Fecha de venta:* 26 de Agosto de 1991.

*Monto:* 9 billones 706 mil 600 millones de pesos

*Total pagado:* 9 billones 966 mil 190 millones de pesos

Equivalente a 2.62 veces el capital contable

*Precio/Utilidad:* 3.90

*Otras posturas:* Invermexico.

*Asignación:* Grupo Acciones y Valores (ACCIVAL)

#### **TERCER PAQUETE:**

##### **BANCOMER**

*Cobertura:* Nacional, tiene presencia en el Distrito Federal, Jalisco Edo. de México, Veracruz, Michoacan, Guanajuato, Chiapas y Sonora.

*Agencias en el exterior:* Estados Unidos: Los Angeles y Nueva York; Inglaterra: Londres, Gran Caiman, Islas Occidentales Británicas. Oficinas de representación en Tokio Japón, Madrid España y Sao Paulo Brasil.

*Infraestructura:* Sucursales 742 automatizadas 350

*Clientes:* 6 millones

*Activos:* 22.2 *Pasivos totales:* 22.1

Activos totales: 70 billones de pesos.<sup>37</sup>

*Fecha de venta:* 28 de Octubre de 1991

*Asignación:* Grupo Valores Monterrey

*Monto:* 7 billones 799 mil 005 millones de pesos

*Total pagado:* 8 billones 850 mil 209 millones de pesos.

Equivale a 2.99 el capital contable

*Precio/utlidad:* 13.10

*Otras posturas:* Manuel Espinosa Iglesias, Grupo Prime y Obsa.

#### **BANCO DE CEDULAS HIPOTECARIAS (BCH)**

*Cobertura:* Multiregional, opera en 24 estados del país principalmente Distrito Federal, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas.

*Infraestructura:* Sucursales 120 automatizadas 118

*Activos:* 2.7 *Pasivos totales:* 2.8

Activos totales: 5 billones de pesos

*Fecha de venta:* 10 de Noviembre de 1991

*Asignación:* Carlos Carbajal Peniche

*Monto:* 878 mil 360 millones de pesos

Equivale a 2.67 el capital contable

*Precio/utlidad:* 24.68

*Otras posturas:* Valores Finamex, Multivia y Eduardo Creel

#### **CUARTO PAQUETE.**

##### **BANCA SERFIN**

*Cobertura:* Nacional, tiene mayor presencia en el Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Guanajuato, Edo. de México y Baja California Norte

*Agencias en el exterior:* Estados Unidos; Los Angeles, Nueva York; Canadá, Toronto; Sao Paulo Brasil. Londres Inglaterra; Tokio Japón y Nassao en Bahamas.

*Infraestructura:* Sucursales 608 automatizadas 200

*Clientes:* 2 millones 500 mil

*Activos:* 12.1 *Pasivos totales:* 12.0

Activos totales: 54,5 billones de pesos<sup>38</sup>

*Fecha de venta:* 26 de Enero de 1992.

*Asignación:* Obsa

*Monto:* 2 billones 827 mil 740 millones de pesos

*Total pagado:* 2 billones 909 mil 580 millones de pesos  
 Equivale a 2.69 veces el capital contable  
*Precio/utlidad:* 14.77  
*Otras posturas:* Grupo Bursátil Mexicano y Jorge Rojas

#### **MULTIBANCO COMERMEX**

*Cobertura:* Nacional, principalmente en el Distrito Federal, Chihuahua, Veracruz, Coahuila, Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas, Sonora y Baja California Norte.  
*Agencias en el exterior:* Estados Unidos; Nueva York, Los Angeles; Inglaterra, Londres, Indias Occidentales Británicas y Gran Caimán.  
*Infraestructura:* Sucursales 346 automatizadas 2  
*Activos:* 8.5 *Pasivos totales:* 8.6  
 Activos totales: Alrededor de 21.5 billones de pesos  
*Clientes:* un millón  
*Fecha de venta:* 9 de Febrero de 1992.  
*Asignación:* Inverlat  
*Monto:* 2 billones 706 mil 014 millones de pesos  
*Total pagado:* 2 billones 789 mil 464 millones de pesos  
 Equivale a 3.73 veces el capital contable  
*Precio/utlidad:* 20.61  
*Otras posturas:* Grupo Primex. Invermexico, Eduardo Creel y GBM.

#### **BANCO MEXICANO SOMEX**

*Cobertura:* Nacional.  
*Infraestructura:* Sucursales 329 automatizadas 250  
*Clientes:* 725 mil  
*Activos:* 9.8 *Pasivos totales:* 9.8  
 Activos totales: 13 billones de pesos  
*Fecha de venta:* 5 de Marzo de 1992.  
*Asignación:* Invermexico  
*Monto:* 1 billón 372 mil 880 millones de pesos  
*Total pagado:* 1 billón 923 mil 387 millones de pesos  
 Equivale a 4.15 veces su capital contable  
*Otras posturas:* Jacobo Zaidenweber, Raymundo Leal  
*Precio/utlidad:* 21.26

Eduardo Creel ofreció 2.6 billones de pesos pero se desistió:  
4.63 veces su capital contable

## QUINTO PAQUETE

### BANCO ATLANTICO

*Cobertura:* Multiregional opera en 26 estados de la república.

*Infraestructura:* Sucursales 204 automatizadas 100

*Activos:* 3.1 *Pasivos totales:* 3.1

Activos totales: 10.7 billones de pesos<sup>39</sup>

*Fecha de venta:* 29 de Marzo de 1992.

*Asignación:* Grupo Bursátil Mexicano

*Monto:* 1 billón 769 mil 160 millones de pesos

Equivale a 5.3 veces su capital contable

*Precio/utilidad:* 17.81

*Otras posturas:* Grupo Primex, Rolando Vega, Protexa y Raymundo Leal.

*Clientes:* 450 000

### BANCA PROMEX

*Cobertura:* Regional, opera en 13 estados, principalmente Jalisco y el Bajío

*Infraestructura:* Sucursales 156 automatizadas 1

*Activos:* 0.8 *Pasivos totales:* 0.8

Activos totales: 4.08 billones de pesos

*Fecha de venta:* 5 de Abril de 1992

*Asignación:* Valores Finamex

*Monto:* 1 billón 74 mil 473 millones de pesos

Equivale a 4.23 veces su capital contable

*Precio/utilidad:* 16.45

*Otras posturas:* Multivalores

*Clientes:* 650 000

### BANORO

*Cobertura:* Regional, en nueve entidades federativas, con mayor influencia en Baja California Norte, Sonora y Sinaloa

*Infraestructura:* Sucursales 74

*Clientes:* 260 000

*Activos:* 1.6 *Pasivos totales:* 1.6

*Fecha de venta:* 12 de Abril de 1992  
*Asignación:* Estrategia bursátil  
*Monto:* 1 billón 137 mil 810 millones de pesos  
 Equivale a 3.95 veces el capital contable  
*Precio/utilidad:* 11.3 veces  
*Otras posturas:* Juan Manuel Leal López  
*Activos totales:* 3.5 billones de pesos

## **SEXTO PAQUETE**

### **BANCO MERCANTIL DEL NORTE (BANORTE)**

*Cobertura:* Regional, en catorce entidades federativas  
*Infraestructura:* Sucursales 128 automatizadas 60  
*Activos:* 1.3 *Pasivos totales:* 1.3  
 Activos totales: 4 billones de pesos<sup>40</sup>  
*Clientes:* 200 000  
*Fecha de venta:* 14 de Junio de 1992  
*Monto:* 1 billón 775 mil 779 millones de pesos  
 Equivale a 4.25 veces el capital contable  
*Precio/utilidad:* 12.65  
*Otras posturas:* Protexa/Arka  
*Asignación:* Roberto González Barrera

### **BANCO INTERNACIONAL**

*Cobertura:* Nacional  
*Infraestructura:* Sucursales 363 automatizadas 50  
*Clientes:* 1 millón 500 mil  
*Activos:* 5.6 *Pasivos totales:* 5.6  
 Activos totales: 24.8 billones de pesos  
*Fecha de venta:* 28 de Junio de 1992  
*Asignación:* Grupo Prime  
*Monto:* 1 billón 486 mil 916 millones de pesos  
 Equivale a 2.95 el capital contable  
*Precio/utilidad:* 12.32  
*Otras posturas:* Multivalores y Arka

**BANCO DEL CENTRO**

*Cobertura:* Regional en once estados de la República, principalmente en San Luis Potosí, Zacatecas y Aguascalientes

*Infraestructura:* Sucursales 130 automatizadas 130

*Clientes:* 300 mil

*Activos:* 0.7 *Pasivos totales:* 0.7

*Activos totales:* 3.7 billones de pesos

*Fecha de venta:* 6 de Julio de 1992

*Asignación:* Multivalores

*Monto:* 869 mil 381 millones de pesos

Equivale a 4.65 veces el capital contable

*Otras posturas:* José Cerillo Chowell y Antonio Velasco Gómez.

**7.2.4 EVALUACION DE LA REPRIVATIZACION BANCARIA**

La reprivatización bancaria forma parte de la estrategia del gobierno para insertar al país en un ambiente de libre comercio; con un sistema más eficiente y competitivo al integrar bancos privados a agrupaciones financieras; para aprovechar sinergias y economías de escala; promover el ahorro, proporcionar mayor disponibilidad de recursos para la planta productiva. En los primeros meses la banca reprivatizada funciona con márgenes de financiamiento altos, el crédito disponible es más caro en comparación con los Estados Unidos y Europa. Sus costos de operación son elevados.

Por lo tanto es prematuro hablar de un sistema financiero eficiente y competitivo; por el atraso tecnológico, infraestructura insuficiente, poca diversidad en los instrumentos de captación, entre otros.

Se logró una participación diversificada en el capital de los bancos con la participación de un mínimo de 130 000 accionistas bancarios, incluyendo empleados; en tanto que en 1982 eran solamente 8 000 inversionistas. Sin embargo tan solo 4 instituciones bancarias: BANAMEX, BANCOMER, SERFIN Y COMERMEX, se concentra el 80% de la captación.

Los participantes en la adquisición de un banco, son hombres de negocios que en su mayoría forman un grupo financiero, tienen amplia experiencia en la bolsa de valores, arrendadoras, administración bancaria; el índice de capitalización de los bancos representa el 7.4% de los activos en riesgo y se incrementará hasta alcanzar los niveles que exige el acuerdo de Basilea. El Banco de México amplió hasta el 31 de Diciembre de 1993 el plazo para contar con un coeficiente de capitalización de 8% y reservas preventivas respecto a su capital en riesgo. Los bancos con problemas de capitalización al mes de Agosto de 1992 son: ATLANTICO 7.17, INTERNACIONAL 6.18, COMERMEX 6.07, BCH 5.88, SERFIN 5.41 Y BANPaís 5.16.<sup>41</sup>

La cartera vencida es uno de los problemas mas graves de la banca múltiple, se hacen esfuerzos en combinación con la banca de desarrollo para lograr una solución que afecte minimamente al aparato productivo.

La banca múltiple a quedado en manos de mexicanos con un mínimo de participación extranjera a través de las series C y L. se pretende que los extranjeros aporten capital tecnología y vínculos con los centros financieros internacionales.

El equilibrio regional con la participación de 30 000 consejeros regionales que conocen a la perfección su zona; con el objetivo de vincular la administración bancaria con las estrategias de carácter nacional y así articular los esfuerzos regionales en el desarrollo nacional. Sin embargo la privatización fortaleció la centralización en áreas geográficas como Monterrey que tiene el 50% del control de la banca: Jalisco y el Distrito Federal le siguen persiste la centralización en las actividades bancarias.

El precio promedio ponderado de venta de los 18 bancos en relación con el capital contable fue de 3.09%; mientras que el precio promedio ponderado en relación con la utilidad fue de 14.7%. El precio de venta refleja la solvencia y los flujos de utilidades esperados por los nuevos dueños, en un ambiente proteccionista para el servicio bancario en el corto plazo.<sup>42</sup>

El gobierno federal conserva un paquete de acciones por el 8.8% del sistema, constituido por el 22.5 del capital de BANCOMER; el 15.9% de SERFIN, y 21% del BANCO INTERNACIONAL; la venta de los bancos asciende a 43.7 billones de pesos a un precio de 3.100 pesos por dólar da un total de 14,096 millones 774 mil dólares. Las acciones que conserva el gobierno al 15 de Julio de 1992 se valúan en 5 billones, los recursos de la privatización se canalizaron a disminuir la deuda interna. Las autoridades financieras han devuelto a los propietarios de 11 de los bancos privatizados (MERCANTIL-PROBURSA 2.8, BANPAIS 3.3, CREMI 1.6 CONFIA 2.0, ORIENTE 5.7 BANCRESER 2.4, BANAMEX 2.8, BCH 8.5 COMERMEX 1.8 SERFIN 2.4 BANCOMER 1.8), es el porcentaje sobre lo pagado, da un total de 728 millones 700 mil nuevos pesos, 2.53 por ciento del precio total pagado, ya que el resultado de las auditorías mostró que sus activos se vendieron a un precio superior al de su valor efectivo.<sup>43</sup>

La concentración es un fenómeno que la desincorporación no pudo evitar por ende se dio la consolidación de grupos financieros; entre los mas destacados: BANAMEX-ACCIVAL, BANCOMER-VAMSA, SERFIN-OBSA; de los 18 bancos desincorporados, trece fueron adquiridos por grupos financieros y los restantes 5 los compraron personas físicas.<sup>44</sup>

## 7.2.5 LA CREACION DE NUEVAS INSTITUCIONES BANCARIAS

Los grupos financieros, que no se les asignó banco con el objetivo de no competir en desventaja, tramitaron su autorización ante Secretaría de Hacienda, lo mismo los grupos interesados en atender a la pequeña y mediana empresa. El 4 de Junio de 1993, en el diario oficial, se autorizó la constitución y operación de 4 bancos: BANCO INTERESTATAL S.A.; BANCO DE LA INDUSTRIA S.A., BANCO DEL SURESTE S.A. Y BANCO CAPITAL S.A. El día 8 de Septiembre de 1993 en el diario oficial se autorizó la constitución y operación de 5 bancos: BANCO INBURSA S.A., BANCO INTERACCIONES S.A., BANCA MIFEL S.A., BANCO PROMOTOR DEL NORTE S.A. Y BANCA QUADRUN S.A.

**BANCO INTERESTATAL S.A.:** El capital social es de 240 millones de nuevos pesos y el capital pagado es de 120 millones de nuevos pesos, el domicilio es en la ciudad de Culiacán, Sinaloa.<sup>45</sup>

Su cobertura es el noroeste del país, su clientela son preferentemente empresas pequeñas y medianas de los sectores agropecuarios, forestal turístico, industrial, y la construcción. Lo forman y tienen el control socios de la unión de crédito interestatal que encabeza José Espinosa Lugo.<sup>46</sup>

**BANCO DE LA INDUSTRIA S.A.:** El capital social es de 240 millones de nuevos pesos y el capital pagado es de 120 millones de nuevos pesos; el domicilio de la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Es un banco regional, su cobertura es el Occidente de la República, su clientela preferencial es pequeña y mediana industria; lo forman y tienen el control inversionistas encabezados por Juan Arturo y José Luis Cobarrubias, Francisco y Javier Arroyo e Ignacio Aranguren.

**BANCO DEL SURESTE:** El capital social es de 240 millones de nuevos pesos y el capital pagado es de 120 millones de nuevos pesos; su domicilio se encuentra en la ciudad de Mérida Yucatán. Es una institución de cobertura regional en el sureste del país; su clientela preferencial son personas físicas de medianos y altos ingresos de la península de Yucatán; el control lo tiene el Grupo Financiero del Sureste, encabezado por Eduardo Creel Covian, Juan Gallardo Thurlow, Eduardo Sánchez Navarro y José Luis Rión; cuenta con la Casa de Bolsa Bursamex, Arrendadora Bursamex y Almacenadora Bursamex.<sup>47</sup>

**BANCO CAPITAL; S.A.:** El capital social es de 240 millones de nuevos pesos y el capital pagado de 120 millones de nuevos pesos; su domicilio se encuentra en la Ciudad de México; cobertura es la zona metropolitana del Distrito Federal; su clientela preferencial son pequeñas y medianas

empresas, con ventas anuales entre uno y 18 millones de nuevos pesos, el control lo tiene el Grupo Financiero Capital, encabezado por Jacobo, Benny, Jaime y Jacobo Wais.

**BANCO INBURSA S.A. :** El capital social es de 500 millones de nuevos pesos y el capital pagado es de 250 millones de nuevos pesos. Su domicilio se encuentra en la Ciudad de México.<sup>48</sup>

Es un banco de cobertura nacional, su clientela es preferentemente corporaciones de tamaño medio y grande con requerimientos de crédito corto mediano y grande; el control lo tiene el Grupo Financiero Inbursa con los empresarios Carlos Slim, José Curi, Moisés Cosió así como de Fernando Chico pardo.<sup>49</sup>

El Grupo Financiero Inbursa cuenta con inversora bursátil, Casa de Bolsa, Seguros México y Afianzadora Compañía General la Guardiana.

**BANCO INTERACCIONES S.A.:** El capital social es de 240 millones de nuevos pesos y el capital pagado es de 120 millones de nuevos pesos. Su domicilio se encuentra en la Ciudad de México; es una Institución de cobertura nacional principalmente en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, para ampliarse posteriormente a Tijuana y Ciudad Juárez; su nicho se orienta principalmente a financiar el desarrollo de infraestructura, primordialmente carreteras, puertos, generación de energía eléctrica, tratamiento de aguas, atender las necesidades de los sectores inmobiliario, autotransporte y automotriz. El control lo tiene el Grupo Financiero Interacciones que lo forman Seguros la República, Casa de Bolsa Interacciones, Arrendadora Credimex, Factoring Credimex y Divisas y Servicios, Casa de Cambio. Los socios son Carlos Hank Rohn, David Peñaloza y Carlos Olimon.

**BANCA MIFEL S.A. :** El capital social es de 300 millones de nuevos pesos y el capital pagado de 150 millones de nuevos pesos. Su domicilio se encuentra en la Ciudad de México; su cobertura es multiregional, en una primera etapa su operación abarcara el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey; su clientela son el sector textil, automotriz, telecomunicaciones y construcciones. El control lo tiene el Grupo Financiero Mifel, que reúne a un importante sector de la comunidad Israelita, encabezado por Mike Feldmann, los Hermanos Arie y Daniel Pecker.

**BANCO PROMOTOR DEL NORTE S.A.:** El capital inicial es de 240 millones de nuevos pesos y el capital pagado es de 120 millones de nuevos pesos. Su domicilio se encuentra en la ciudad de Torreón Coahuila. Su cobertura es de tipo regional principalmente, del norte del país, su actividad se orienta a favor de la pequeña y mediana empresa especialmente de los sectores de la transformación, comercio, servicios, construcción, así como créditos para el consumo; esta encabezado por Manuel Díaz de Rivero.

**BANCA QUADRUN S.A.:** El capital inicial es de 400 millones de nuevos pesos ;y el capital pagado es de 200 millones de nuevos pesos; su domicilio se encuentra en la Ciudad de México. Su cobertura es multiregional, con mayor presencia en un principio en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; abarca los sectores de Telecomunicaciones, Industrial y Comercial. El Grupo Financiero que detenta el control es QUADRUN, que tiene como principales accionistas a Ernesto Warnholpz, John Detmold, Antonio Madero Bracho, Juan Manuel Correa, Javier Flores, José Ramón Elizoldo Ernesto Zamarripa y Ernesto Rubio del Cueto.

La creación de nuevas instituciones de banca múltiple, es con la finalidad de acelerar la competencia con mejores alternativas en el servicio aun menor costo; los bancos de reciente creación no ofrecerán los mismos productos y tampoco atenderán los mismos mercados; en este sentido la competencia que pueden ofrecer a los grandes bancos será mínima.

Estas instituciones en un principio pretenden orientar sus servicios primordialmente a los sectores marginados por los bancos ya establecidos, microindustrias pequeña industria y mediana industria; que se vieron relegados en los primeros meses por la banca reprivatizada.

El Banco Inbursa en una primera etapa ofrecerá costos de intermediación 70% más bajos que los del mercado; además de ofrecer créditos más dosificados con tasas de interés por debajo del promedio existente.<sup>50</sup>

### **7.3. EL NUEVO MARCO JURIDICO DE LA BANCA REPRIVATIZADA.**

Como parte integrante de las reformas en materia financiera, se encuentra la nueva legislación financiera, que reglamenta la prestación del servicio de banca y crédito así como la normatividad de los grupos financieros. El primer punto se encuentra señalado en la ley de instituciones de crédito, en tanto que el segundo esta en la ley para regular las agrupaciones financieras.

La ley de instituciones de crédito tiene por objeto regular:

- \* Los términos en los que el estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano.
- \* La prestación del propio servicio de banca y crédito.
- \* Las características de las instituciones bancarias.
- \* La organización y funcionamiento de dichas instituciones.

- \* El sano y equilibrado desarrollo del servicio.
- \* Las medidas tendientes a proteger los intereses del público.<sup>51</sup>

Entre los puntos fundamentales de esta nueva ley se encuentran:

### **7.3.1 CARACTER Y CONCEPTO DE SERVICIO DE BANCA COMERCIAL**

A diferencia de anteriores leyes bancarias, la actual, no considera al servicio de banca y crédito como un servicio público, sino simplemente como un servicio de interés general: la implicación de esta distinción reside que mientras que el primer concepto, la prestación del servicio es inherente al estado, en tanto que la de los segundos constituye un derecho de las particulares, sujeta al cumplimiento de la ley.

Otra importante distinción entre el carácter de servicio público y servicio de interés general es la forma en que se presta el servicio en manos de particulares; cuando se trata de un servicio público es necesario una "Concesión", misma que autoriza (Por tiempo limitado y de forma reversible) a una persona a ejercer funciones propias de la administración pública; mientras que en el otro caso, la prestación del servicio por particulares se encuentra restringida a una mera autorización por tiempo indefinido.<sup>52</sup>

Es importante señalar la radical transformación que ha sufrido el carácter de la actividad bancaria, que pasa de ser un área estratégica para el país a una rama más de la actividad económica.

Por lo que se refiere al concepto del servicio bancario, la ley lo precisa con claridad y por lo tanto se prohíbe a toda persona distinta a las autorizadas expresamente, la captación de recursos del público, con la obligación de restituirlos.<sup>53</sup>

### **7.3.2 LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL**

El sistema está integrado por el Banco de México, se conserva la distinción entre las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo, el patronato del ahorro nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico. La banca múltiple transforma su naturaleza jurídica para constituirse en sociedades anónimas, sujetas en lo no previsto por la ley bancaria a la ley general de sociedades mercantiles.<sup>54</sup>

### **7.3.3 CAPITAL SOCIAL Y TENENCIA ACCIONARIA INDIVIDUAL**

El capital social de las instituciones de la banca múltiple estará representado por tres series de acciones.

La serie A que podrá representar hasta el 100% del propio capital de la institución, dichas acciones, solo son susceptibles de adquirirse por personas físicas mexicanas y el gobierno federal, las instituciones del banco de desarrollo el fondo bancario de protección al ahorro, las sociedades controladoras y las sociedades de inversión.

La serie B podrá representar hasta el 49% de dicho capital, pueden adquirirse únicamente por quienes estén autorizados para adquirir los de la serie A, por las personas morales mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjera y por inversionistas institucionales como fondos de pensiones o jubilaciones de personal y las sociedades de inversión.

La serie C, cuya emisión debe ser autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá representar hasta el 30% del capital social, y las acciones son susceptibles de adquirirse por quienes estén autorizados para ser titulares de acciones de las series A y B, por cualquier persona moral mexicana, y por personas físicas y morales extranjeras que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales.<sup>55</sup>

Por otra parte la mencionada ley establece límites individuales a la participación accionaria, y establece que ninguna persona física o moral debe adquirir el control de acciones por más del 5% del capital pagado de un banco múltiple, salvo en los casos que la Secretaría de Hacienda lo autorice, que no podrá exceder del 10%. Esta limitación del 5% a la tenencia individual tiene como propósito fomentar una participación amplia y diversificada en el capital del banco, a ciertas personas morales que podrán adquirir hasta el 10% de acciones es otra forma de ampliar la participación en forma indirecta, a través de inversionistas institucionales por ejemplo.<sup>56</sup>

### **7.3.4 ADMINISTRACION BANCARIA**

La administración de los bancos múltiples esta encomendada a un consejo de administración y un director general, con sus respectivas competencias.

El consejo de administración debe integrarse a elección de los accionistas, por 11 consejeros, o por múltiplos de esa cantidad. Los accionistas de la serie A designan de 6 a 11 consejeros de los cuales debe elegirse el presidente de consejo, los accionistas de la serie B pueden nombrar hasta 5

consejeros, y los de la serie C por cada 10% del capital pagado correspondiente podrán designar a un consejero. Con un máximo de 3.<sup>57</sup>

De acuerdo con esta formula los accionistas de la serie A, tendrán mayoría en el consejo, y los de la serie B y C tienen garantizada su representación en el mismo, al mismo tiempo se garantizó que la banca quedase en manos de mexicanos.

### 7.3.5 LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

La formación de los grupos financieros en México, no es de tradición reciente, ya desde la década de los 70 con la transformación de la banca especializada en la figura de banca múltiple, se permitió ofrecer en una sola institución todos los servicios correspondientes a la intermediación extranjera, situación que cambia con la nacionalización bancaria de 1982, para volver a resurgir el concepto de grupos financieros en 1990.

Los grupos actúan como un instrumento efectivo para el desarrollo del propio sistema financiero, orientado hacia la "Intermediación Universal", lo que permite un mejor servicio al público al atender en una sola ventanilla sus diversos requerimientos financieros y así permitir que las instituciones financieras estén en condiciones de prestar una amplia gama de servicios, facilitando las economías de escala con la consiguiente reducción de costo de dichos servicios.<sup>58</sup>

La nueva ley para regular las agrupaciones financieras, presenta las siguientes características generales:

- 1.- Señala los dos objetivos de las agrupaciones, a) Contribuir con crecientes niveles de eficiencia al sano crecimiento de la economía nacional mediante el fomento del ahorro interno y su adecuada canalización hacia actividades productivas y b) Procurar el desarrollo equilibrado del sistema, con amplia cobertura regional, adecuada competencia entre los diversos intermediarios conforme a sanas prácticas y usos financieros, que permite su evolución gradual hacia la intermediación universal.<sup>59</sup>
- 2.- Se establece un régimen uniforme para todo el sistema financiero por lo que la estructura administrativa del grupo (Sociedad controladora), es igual que sus partes integrantes; así por ejemplo su control accionario y los límites de la tenencia individual son iguales a los que rigen en las instituciones de crédito ya descritas.
- 3.- Autorización: Para poder formar grupos financieros se requiere de la autorización intransmisible que de manera discrecional otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito.<sup>60</sup>

4.- Tipos de agrupaciones: La nueva legislación contempla 3 modalidades de agrupación a) Encabezado por una sociedad controladora, en este caso podrán participar, conjuntamente un banco múltiple y una casa de bolsa; b) El grupo encabezado por un banco y c) Por una casa de bolsa; en los grupos B y C no podrán participar una casa de bolsa en el grupo del banco y viceversa.<sup>61</sup>

5.- Integrantes: Podrán participar en la primera especie de grupo :

Almacenes de depósito.

Arrendadoras financieras

Casas de bolsa

Casas de cambio

Empresas de factoraje

Bancos múltiples

Afianzadoras

Aseguradoras

Operadoras de sociedades de inversión

Otras sociedades que autorice la Secretaría de Hacienda (por ejemplo Inmobiliarias y empresas de servicio)

Deberán participar, cuando menos 3 distintos intermediarios en un solo grupo.<sup>62</sup>

El nuevo marco jurídico financiero y bancario, aquí descrito tiende a adaptarse a la creciente internacionalización de la actividad financiera y la apertura hacia el exterior de los servicios financieros con un nivel altamente competitivo, aunque en este proceso, se a descuidado el mercado interno, produciendose indeseables movimientos de concentración y centralización del capital que enseguida se analiza.

#### NOTAS AL CAPITULO 7

1. Ayala Espino José Luis; *Limites del mercado, limites del Estado*; México; INAP; 1ª edición 1992; pág.165
2. Ortiz Edgar; "TLC e inversión extranjera en México" en *Revista de Comercio Exterior*; Vol. 43; Núm.10 Octubre 1993; Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC; pag.969
3. Idem; pag.969
4. Poder Ejecutivo Federal; *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*; México Secretaría de Programación y Presupuesto; 1ª Edición 1989; pág. 63
5. Idem; pág. 16
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994*; Diario Oficial de la Federación; Diciembre 17 de 1990; pág. 14-15
7. Idem pág. 16
8. Idem pág. 17-18
9. Aspe Armella Pedro; *La Modernización Financiera en México*; México; SHCP; 1ª Edición 1992 pág. 7
10. Ortega Ochoa Rosa María; *Modernización en México. Comportamiento y Costo*; México; Universidad Autónoma Metropolitana; 1ª Edición 1992 pág. 43
11. Comité de Desincorporación Bancaria; *La Modernización Bancaria y Financiera*; Revista de Administración Pública; Núm. 81; Instituto Nacional de Administración Pública; pág. 79
12. Idem; pág.80
13. Aspe Armella Pedro; Op. cit; pág. 8-9
14. Ortega Ochoa Rosa María; Op. cit; pág. 44
15. Aspe Armella Pedro; Op. cit; pág. 14
16. Escobar Soto Juan Enrique; *Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito*; Revista de la Comisión Nacional Bancaria; Núm. 10; julio- agosto de 1992; pág. 39-41
17. Salinas de Gortari Carlos; *Quinto Informe de Gobierno*; El Nacional; México 3 de noviembre de 1993; pág. 11
18. Sánchez Jesús; "Reforma Financiera para Internacionalizar la BMV"; El financiero; México 5 de mayo de 1993; pág.3
19. Presidencia de la República; "Iniciativa de reforma a las leyes que rigen el sistema financiero mexicano"; Revista del mercado de valores; México; Núm. 11; julio 1 de 1993; Nacional Financiera SNC; pág.10-11
20. Salinas de Gortari Carlos; *Iniciativa de Reforma Constitucional*; La Jornada 3 de mayo de 1990; pág.20

21. Comité de Desincorporación Bancaria; OP. cit; pág. 82-83
22. Peñaloza Webb Tomás; "Aspectos Centrales de la Banca Mexicana 1982-1990"; Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, México febrero de 1992; pág. 112
23. Idem; pág. 102
24. Aspe Armella Pedro; Op. cit; pág. 13
25. Legislación Bancaria; México; Porrúa; 38ª edición 1992; pág. 174-177
26. Idem; pág.178-187
27. Estrada Dario Félix; "Propiciar la renovación de sucursales el reto de la nueva banca mexicana"; México, El Financiero 4 de mayo de 1993; pág. 9-A
28. Gómez Leyva Ciro; "Claroscuros de la banca mexicana; México D.F; Expansión, Año 23; Vol. XXIII, Núm. 571; 7 de Agosto de 1991; pág.54
29. Lomelí Gustavo, Acevedo Luis; "Estabilidad financiera institucional"; México; El Financiero 6 de septiembre de 1993; pág.4-6
30. Calva Mercado Alberto; "Como interpretar los múltiplos en la venta de los bancos"; México, el Financiero 3 de julio de 1992; pág.10-A
31. Acevedo Luis, Ochoa Connie; "Imposible que los neobanqueros instiguen otra crisis económica: Ortiz"; México, El Financiero 7 de julio de 1992; pág.4
32. Análisis de Banamex; "Asignaron Banca Confía a grupo Abaco por 892 mil 260 millones"; México, La Jornada 5 de agosto de 1991; pág.21
33. Howard Georgina; "Concluyo la privatización de Banorie, liquidaron adeudos"; México, El Universal 18 de Septiembre de 1991; pág. 18
34. Lomelín Gustavo; "Adjudicaron Bancrecer a un grupo empresarial del Estado de México y Guanajuato"; México; El Financiero; 19 de Agosto de 1991; pág.3
35. Ortega Ochoa Rosa María; Op.Cit; pág.48-67
36. Cárdenas Lourdes; "Venden Banamex en 2.6 veces su valor en libras al grupo ACCIVAL"; México; La Jornada 27 de agosto de 1991; pág.28
37. Recuento nacional; Sector Fiscal y financiero"; México; Comercio Exterior, Vol.41; Núm 8; Agosto de 1991; pág.749
38. Recuento nacional; Sector fiscal y financiero; México; Comercio Exterior; Vol.41; Núm.11; Noviembre 1991; pág.1034
39. Recuento Nacional; "El sector fiscal y financiero"; México; Comercio Exterior; Vol.42; Núm.2; febrero de 1992; pág.129
40. El Nacional, 27 de marzo de 1992; pág.25
41. Millán Núñez Jaime; "Se curaron de salud 5 bancos"; México; Epoca; 21 de diciembre de 1992; pág.41
42. Acevedo Pesquera Luis; "Incremento real del 91.7% en la cartera vencida de la banca durante el año pasado: SHCP"; México, 5 de febrero de 1993; pág.3

43. Ortega Pizarro Fernando; "La banca quedo en manos de mexicanos, pero muy pocos, esta semana la gran fiesta de la privatización"; México; Proceso 13 de julio de 1992; pág.9
44. Bonilla David; "Nueva etapa de la banca comercial"; México; Federalismo y Desarrollo; Año.6 Núm.34; julio-agosto de 1992; pág.122-127
45. Diario Oficial; México D.F; 4 de junio de 1993; pág. 22-25
46. Borja Sonia, Herrera Esther, Acevedo Luis; "Autoriza Hacienda la creación de 4 nuevos bancos, en puerta la autorización de 5 mas"; México, El Financiero 4 de junio de 1993; pág.1
47. Diario Oficial de la Federación; México D.F; Miércoles 8 de septiembre de 1993; pág.3-7
48. Rangel M Jesús; "Solicitudes a granel de grupos financieros para crear nuevos bancos, autorización en puerta"; México; El Financiero 16 de febrero de 1993; pág.5
49. "Autoriza Hacienda la creación de 5 bancos"; México; El Financiero 3 de septiembre de 1993; pág.1
50. Vázquez Ricardo; "Beneficio parcial de la banca privatizada, sobre la economía"; México; El Financiero 8 de septiembre de 1993; pág.5
51. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; "La nueva Banca y las agrupaciones financieras en México"; México; Mercado de Valores, Núm. 19; Octubre 1 de 1990; Nacional Financiera, SNC; pág.20
52. Borja Martínez Francisco; El Nuevo sistema Financiero Mexicano; México; F.C.E; 1ª edición 1991; pág. 112
53. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; La nueva banca...Op. Cit; pág.20
54. Borja Martínez Francisco; Op,Cit; pág. 120
55. Idem; pág.121
56. Idem; pág.122
57. Idem; pág.127
58. Idem; pág.30
59. Idem; pág. 237
60. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; "La nueva banca...Op.Cit; pág.24
61. Idem; pág.24
62. Idem; pág.24

## **CAPITULO 8**

### **CONSECUENCIAS DE LA REPRIVATIZACION BANCARIA**

#### **8.1 LA CONCENTRACION FINANCIERA**

##### **8.1.1 LOS GRUPOS FINANCIEROS**

En un contexto de economía global altamente competitiva el desempeño eficiente de la banca, es indispensable para canalizar los recursos a la industria altamente productiva a un menor costo operativo y ofreciendo un mejor servicio, así surge la necesidad de la banca universal que significa bajo una misma de nominación, un grupo financiero manejara un banco, una casa de bolsa, una casa de cambio, una aseguradora, una almacenadora, una empresa de factoraje cualquier otra actividad relacionada con títulos.

El nuevo marco jurídico permite la constitución de grupos financieros, por medio de una sociedad controladora, o bien, mediante las inversiones que realice una institución de crédito a una casa de bolsa en intermediarios financieros no bancarios.

Los grupos financieros con base en una sociedad controladora son normados por la ley para regular las agrupaciones financieras, es necesaria la autorización de la SHCP y ; quedaría constituido el grupo financiero, por una sociedad controladora y, cuando menos, tres entidades financieras.

La sociedad controladora será propietaria del 51% del capital de cada uno de los integrantes del grupo; la controladora firmara convenios con las entidades financieras en donde se compromete a responder como subsidiaria y enfrentar las pérdidas de los integrantes del grupo.

Las instituciones de crédito de banca múltiple y las casas de bolsa que no forman parte de grupos financieros constituidos; pueden integrar sus propios grupos mediante inversiones en el capital de organizaciones auxiliares de crédito:

Almacenes generales de depósitos.

Arrendadoras financieras.

Sociedades de ahorro y préstamo.

Uniones de crédito

Empresas de factoraje financiero; también en casas de cambio y sociedades operadoras de inversión. En estas agrupaciones no podrán participar instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas, las inversiones de grupo financiero será conforme a las reglas y la autorización que emita la SHCP.<sup>1</sup>

Durante el periodo de 1991 a 1993 se autorizó la constitución de 25 grupos financieros.<sup>2</sup>

GRUPO	BANCO
MEXIVAL	BANPAIS
PRIME-INTERNACIONAL	INTERNACIONAL
PROBURSA	MERCANTIL
SERFIN	SERFIN
BANCOMER	BANCOMER
INVERLAT	COMERMEX
ABACO	CONFIA
INVERMEXICO	SOMEX
	(BANCO MEXICANO)
MARGEN	ORIENTE
BANAMEX-ACCIVAL	BANAMEX
MULTIVA	DEL CENTRO
GBM-ATLANTICO	ATLANTICO
CREMI	CREMI
BCH	BCH
	(BANCO UNION)
PROMEX-FILAMEX	PROMEX
BANCRESER	BANCRESER
BANORO-ESTRATEGIA	BANORO
MASECA	BANORTE
INBURSA	INBURSA
CAPITAL	CAPITAL
INTERACCIONES	INTERACCIONES
	DEL SURESTE
ARCA. <sup>3</sup>	
AFIN	

La autorización de formar grupos financieros a partir de Julio de 1990, es para fortalecer la economía y aprovechar las ventajas de la banca universal; en un ambiente de competencia e inevitable alianza entre instituciones bancarias para poder enfrentar a los bancos de mayor tamaño que cuentan con una presencia significativa en todo el país; Banco Unión es una de las instituciones que busca una alianza en este caso con Banca Cremi. Es inevitable la fusión entre instituciones en donde habrá vencedores y perdedores, algunos bancos buscan la especialización en rubros

específicos como es a la atención a la pequeña industria. La ventaja de los bancos múltiples que pertenecen a un grupo financiero, son los diversos servicios que le pueden ofrecer a su clientela sin la necesidad de acudir a otra institución.

### 8.1.2 LA CONCENTRACION BANCARIA

Uno de los objetivos explícitos en la desincorporación bancaria fue la de lograr la conformación de un sistema financiero balanceado, donde se caracterize por una competencia entre las instituciones que lógicamente favorecerá al público usuario; lejos de lograrse se acrecentó la diferencia entre el poder económico de los grupos financieros en todos los rubros sucursales, clientes, utilidades, tarjetas de crédito, cuentas bancarias etc.

El primer reto que enfrentó la banca en manos privadas fue el incorporar el sistema de ahorro para el retiro (SAR), que representaba recursos adicionales de 12 millones de cuentahabientes para el sistema bancario, los bancos más beneficiados son BANAMEX, BANCOMER Y SERFIN, que son las instituciones que tienen la capacidad tecnológica suficiente para manejar tan importante número de cuentas individuales; el SAR dio inicio a una nueva etapa que se va a caracterizar por configurar oligopolios bancarios.<sup>4</sup>

Al finalizar 1992, uno de los negocios que generó mayores utilidades es el sector bancario, los activos de los 18 bancos múltiples alcanzaron un monto de 483.2 mil millones de nuevos pesos, que equivale al 48.3% del PIB; las utilidades ascendieron a 6.4 mil millones de nuevos pesos que presentó un crecimiento de 45.4% una vez descontada la inflación.<sup>5</sup>

Las utilidades de los grupos financieros en 1993 son:

GRUPO FINANCIERO	MILLONES DE NVS PESOS	VARIACION (%) 1992-1993
BANACCI	2,729.7	2.17
BANCOMER	2,063.8	40.00
SERFIN	1,153.4	128.37
INVERMEXICO	578.3	104.06
MEXI	527.9	2,510.41
PRIMEINTERNACIONAL	473.0	73.20
CRECER	465.3	1,017.14
INVERLAT	422.6	178.33
PROBURSA	353.2	-929.98

INBURSA	336.2	100.00
CREMI	250.6	-782.54
ABACO	209.7	67.97
PROFIN	89.5	100.00
SURESTE	17.9	100.00
INTERACCIONES	-29.3	-783.84
<b>TOTAL</b>	<b>9,896.4</b>	<b>81.00<sup>6</sup></b>

Cinco de las instituciones crediticias del país acaparan 85% de la clientela y concentran 75.36% de las utilidades de todo el sistema; en comparación del mismo semestre de 1992 aumentaron las utilidades con la aclaración de que e dio un retroceso en la rentabilidad con una caída del 7%; los bancos que mayor rentabilidad alcanzaron son BANCO MEXICANO que creció 287% . BANORIE 101% . BANCRESER 70%; la caída en rentabilidad mas fuerte son BANCO DEL CENTRO 68.3% . BANORO 28.91% BANAMEX 22.75%; aun con la pérdida de rentabilidad por parte de BANAMEX es indiscutible su carácter de líder en compañía de BANCOMER en términos de mercado, utilidades, clientes y penetración; que tan solo de utilidades acaparan el 52.6% del total nacional.<sup>7</sup>

Al finalizar el primer trimestre de 1993, BANAMEX, BANCOMER Y SERFIN, concentraron el 57.8% de los activos, 59% del capital contable y 65.9% de las utilidades; lo que les permite un amplio margen de maniobra en lo referente a las tasas de interés activas y los costos de los servicios sean establecidos de manera unilateral y no precisamente de acuerdo con la oferta y demanda del dinero.

En 1982 antes de la nacionalización de la banca, BANAMEX, BANCOMER Y SERFIN, concentraban el 55.78% de los activos, 59.86% del capital contable y el 75.65% de las utilidades de todo el sistema bancario, existían 59 bancos 33 de banca múltiple actualmente son 20 instituciones de crédito con el banco obrero y el city bank en donde las condiciones de competencia no cambiaron mucho, la autorización de 9 instituciones de banca múltiple pretende darle un mayor dinamismo al sector bancario. Sin embargo la concentración la insuficiencia en el servicio bancario, el elevado costo del crédito son muestras de la estructura oligopólica de la banca múltiple, que requiere de soluciones alternas que intensifiquen la competencia bancaria.<sup>8</sup>

Se puede constatar la hegemonía de algunos grupos financieros en todo el sistema: las utilidades son consideradas el indicador mas importante en la rentabilidad del capital entre Enero y Junio de 1993, el total de utilidades acumuladas por 7 grupos financieros ascendió a 3,779.28 millones de nuevos pesos; el porcentaje se repartió así BANACCI 43.69%; BANCOMER 27.55%; GRUPO

SERFIN 13.22%; GRUPO FINANCIERO INVER 7.93%; GRUPO FINANCIERO INVERLAT 3.38% GRUPO BURSATIL MATLA 3.35% Y GRUPO FINANCIERO PROBURSA 0.88%.<sup>9</sup>

Son tres los grupos financieros que acaparan la hegemonía en el sistema financiero, BANACCI-BANAMEX; BANCOMER-BANCOMER y SERFIN-SERFIN; al finalizar el primer semestre de 1993, controlan el 85% del sistema financiero y : sus instituciones bancarias controlan el 65.9% de las ganancias totales y del mercado global, situación que les da ventaja frente a otros grupos financieros y les permite funcionar como estructura oligopolica con poder de mercado, para imponer condiciones en el costo de la intermediación financiera y el pago por servicios.

#### RENTABILIDAD DE LA BANCA MULTIPLE

La mayoría de los bancos han recuperado aceleradamente el costo pagado por las instituciones; se encuentra entre los sectores privilegiados que en el mediano plazo no enfrentaran la competencia externa.

(Las cantidades se encuentran en nuevos pesos).

BANCO	TOTAL PAGADO	UTILIDADES
ATLANTICO	1,619,730	262
BANAMEX	9,945,785	4,791
BANCEN	908,802	88
BANCOMER	8,860,214	3,976
BANORIE	226,681	63
BANORO	1,186,618	210
BANORTE	1,860,469	394
COMERMEX	2,789,464	307
CONFIA	901,179	268
CREMI	756,526	300
INTERNACIONAL	1,554,376	427
PROBURSA	617,776	288
PROMEX	438,985	201
SERFIN	2,909,680	858
MEXICANO	1,923,387	442
BCH	891,693	262
BANPAIS	550,764	171
BANCRESER	429,385	246 <sup>10</sup>

Los bancos que recuperan mas rápido el total pagado son BANCRESER 57%; MERCANTIL 46.29%; BANAMEX 46.16%; BANCOMER 44.92%; BANPAIS 31.04%; BANCA CREMI 39.65%; BANCA CONFIA 28.62%; BANORE 27.92%; los que menor recuperación han tenido son BANCO DEL CENTRO 9.68%; MULTIBANCO COMERMEX 11% y BANORO con 17.69%.

Las utilidades de la banca múltiple se generan a partir de las ganancias que obtiene por la diferencias entre tasas activas y pasivas; las instituciones bancarias ofrecen nuevos productos financieros que se distinguen por su alto grado de especulación implican un gran riesgo, los nuevos instrumentos clasificados como "Otros productos", crecieron el 80% generando 3 mil millones 670 mil nuevos pesos; mientras los ingresos tradicionales crédito a la inversión y el consumo, comisiones etc.; se incrementaron 20% y alcanzó la cifra de 7 mil millones de nuevos pesos.<sup>11</sup>

Salvo excepciones los bancos son un buen negocio, a pesar de los altos niveles de cartera vencida podrán en un plazo menor al previsto recuperar en forma íntegra su inversión.

#### CONCENTRACION EN TARJETAS DE CREDITO.

México se encuentra lejos de ser competitivo a nivel internacional, en el aspecto de tarjetas de crédito las elevadas tasas que cobran son el doble del costo promedio porcentual (CPP); BANAMEX abarca el 36.3% del mercado, BANCOMER tiene 33.9% y CARNET 29.8%.<sup>12</sup>

#### CONCENTRACION EN CUENTAS BANCARIAS.

En 1992 como resultado de la concentración del ingreso, 18,649 personas que representan el 0.07% del total de cuentahabientes acaparo el 53.20% de la captación total del sistema bancario, con cuentas superiores a 1 millón de nuevos pesos; en contraste con 18 millones 908 mil cuentahabientes que no superan sus depósitos de mil nuevos pesos.

#### DISTRIBUCION DE LA CAPTACION BANCARIA POR RANGOS.<sup>13</sup>

(Saldos en miles de millones de nuevos pesos)

RANGO	SALDO	%	No. CUENTAS	%
Hasta mil n/p	2.467	0.94	18,908,340	75.10
De 1 a 5	8.135	3.11	2,829,183	11.23
De 5 a 10	9.163	3.50	1,293.663	5.13
De 10 a 50	32.848	12.56	1,675,164	6.65

De 50 a 100	16.783	6.42	246,618	0.97
De 100 a 250	19.164	7.33	143,710	0.57
De 250 a 500	14.694	5.62	48,226	0.19
De 500 a 1000	19.044	7.28	29,508	0.11
Más de 1000	139.071	53.20	18.649	0.07
<b>Total</b>	<b>261.373</b>	<b>100.00</b>	<b>25,174.412</b>	<b>100</b>

En 1993 23,057 personas mantienen depósitos por más de un millón de nuevos pesos que representan el 0.15% del total de la clientela con un monto de 146 mil 546 millones de nuevos pesos que es igual al 54.42% de los depósitos bancarios; en la banca de inversión se aprecia más la concentración con 391 mil 684 personas que poseen 64 mil 98 millones de nuevos pesos, en donde el 3.11% de los clientes se acaparan el 64.87% de la inversión. El 94.81% de los cuenta ahorristas no mantienen en sus cuentas ni mil nuevos pesos. En relación con 1992 se amplió el porcentaje de personas que no tienen en sus cuentas mil nuevos pesos.<sup>14</sup>

El problema del pequeño inversionista, es que le ofrecen rendimientos poco atractivos como las cuentas de ahorro que tienen el 57.70% de los contratos bancarios, con un 0.74% de los pasivos totales; mientras más sofisticados son los instrumentos de captación menor es la participación del público; es necesario la creación de nuevos instrumentos de inversión que le permita a los ahorradores de menores ingresos un mayor rendimiento por sus depósitos.

### CONCENTRACION REGIONAL

En el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Veracruz y Tamaulipas: se localiza el 76.78% de la actividad bancaria, tanto en captación como en financiamiento; ahí se concentra el 95% de la captación total generada por la banca de inversión y se reúne más de la mitad de los depósitos en moneda extranjera. Los estados de la república con menor participación de la banca múltiple son Tlaxcala, Campeche, Baja California Sur, Colima y Quintana Roo; que apenas reúne 3.66% de las sucursales y que representan el 1.07% de la captación tradicional.

El Distrito Federal acapara las dos terceras partes de la actividad financiera general, mientras los estados de Nuevo León y Jalisco, constituyen en conjunto alrededor de 12% de las actividades que justifican el sistema crediticio nacional.<sup>15</sup>

El sistema bancario sigue concentrando sus actividades en determinadas regiones, no se ha llevado un cambio significativo a partir de la desincorporación bancaria, existe una diferencia notable en la actividad bancaria entre los diferentes estados del país, lo cual provoca el desarrollo desigual y se

relegan algunas zonas geográficas; los nuevos dueños se esfuerzan en recuperar su inversión en el menor tiempo posible relegando el objetivo de descentralización financiera que animó la privatización.

## **8.2 CREDITO BANCARIO**

### **8.2.1 EL COSTO DEL CREDITO**

El ahorro de la población es imprescindible para impulsar el crecimiento y desarrollo del país; los niveles históricos del ahorro muestran un desfase entre lo que requiere el país para crecer y lo que capta la banca principal mecanismo de intermediación, en el pasado se cubrió esta brecha con crédito externo que se restringió en la década de los 80; el país busca nuevas alternativas para poder competir con el exterior en donde el crédito es indispensable en una economía moderna.

El crédito interviene en todas las fases del proceso económico que son: Producción, Circulación, Distribución y consumo. El crédito productivo en general es aquel que bien otorgado multiplica los puestos del trabajo y acrecienta los salarios en beneficio de la productividad y el desarrollo económico.

La banca múltiple es la que se encarga de distribuir los recursos al fomento y desarrollo de las actividades económicas y sociales del país, principalmente a los sectores prioritarios de la producción. Es de vital importancia elaborar una correcta evaluación de los proyectos, a fin de lograr una mayor y mas eficiente recuperación de los créditos, las tasas de interés activas deberán cubrir por lo menos el costo financiero y administrativo de los recursos involucrados. La importancia que tiene la banca en la economía la hace sujeto de una constante evaluación por parte de las autoridades.

Los márgenes netos de interés, esto es, la diferencia entre la tasa a la que un banco paga intereses por los depósitos y la tasa a la que presta dinero, en 1992 en promedio fue de 8.5; para poder medir el nivel de las tasas de interés es necesario verificar el costo porcentual promedio (CPP); esta cifra es el fiel reflejo del monto que los bancos tienen que pagar a los ahorradores por sus depósitos, en Enero de 1992 el CPP fue de 19.0 a Enero de 1993 de 22.8 y en Julio de 16.6.<sup>16</sup>

En el mes de Octubre de 1993 el CCP se encuentra entre 16 y 17%; en los últimos años se ha reducido paulatinamente en cambio en las tasas para hipotecas en promedio son de 30%; las tasas de interés en tarjeta de crédito son del 40%; las tasas de financiamiento en las compras de autos son del 30%; los préstamos para la pequeña empresa 25% ó mas.<sup>17</sup>

Las tasas de interés que se cobran en México se elevan a uno de los niveles reales más altos en el mundo; en 1992 las empresas pagaron por los créditos 20 puntos porcentuales por encima de la inflación la diferencia entre las tasas de interés de México y los Estados Unidos es enorme, en el primer caso el rédito es hasta 25 puntos arriba de la inflación en el segundo es de sólo 6.<sup>18</sup>

Estas características del crédito en México, generan una situación complicada para la micro, pequeña y mediana industria, que representan un gran porcentaje de los empleos en el país; en estas condiciones es difícil lograr competitividad frente al exterior, sus programas de crecimiento se ven afectados elementos que se reflejan con los problemas de cartera vencida en las instituciones bancarias.

Entre 1988 y 1992 aumentó la intermediación financiera, la captación de la banca comercial se incrementó del 17 al 30% del PIB y el crédito de la banca privada se elevó de 22 a 40% del PIB, el nivel alcanzado es aún insuficiente para satisfacer las necesidades del desarrollo y se caracteriza por su deficiente distribución y su alto costo; la colocación de recursos a privilegiado al comercio y al consumo en contra del resto de las actividades productivas.<sup>19</sup>

#### CREDITO OTORGADO EN 1992 ENERO/NOVIEMBRE.

(Miles de millones de pesos)

1.- Crédito al consumo (tarjetas de crédito, automóviles)	23,602
2.- Comercio	21,198
3.- Construcción y vivienda	18,297
4.- Manufactura	14,541
5.- Intermediarios financieros	10,068
6.- Servicios profesionales	7,902
7.- Sector agropecuario	6,701
8.- Gobierno	3,616
9.- Otros	6,943
10.-Total	112,868 20

Los 40 mil millones de dólares del crédito bancario que se otorgó en 1992, si se hubiera dedicado a financiar al sector productivo del país y así disminuir el desempleo e incentivar el desarrollo tecnológico para competir en condiciones más favorables con el exterior.

El principal instrumento de crédito para el consumo son las tarjetas de crédito, por cada peso facturado al año corresponde 40 centavos de intereses la cifra se triplica si el tarjetahabiente no

paga a tiempo y sufre capitalización de intereses vencidos y recargos de intereses sobre intereses que eleva el crédito hasta el 135%.

En los países desarrollados el dinero de plástico se utiliza como elemento de pago cotidiano en todas las clases sociales. En México la tarjeta se ha convertido en un medio de subsistencia ante el deterioro del ingreso familiar; estudios del instituto nacional de estadística y geografía e informática (INEGI), revelaron que 12 millones de mexicanos que ganan menos de un salario mínimo el 65% utiliza dinero de plástico; y de un millón 700 mil personas que ganan 5 salarios mínimos prácticamente todos utilizan tarjetas de crédito, los del primer grupo por lo regular no saben utilizar el dinero de plástico y con frecuencia cae en saldos moratorios mensuales y paga interés normal entre 41 y 64%; todos usan como crédito y no como medio de pago. El segundo grupo tiene un menor manejo y la mayoría la utiliza sólo como instrumento de pago.

BANAMEX, tiene la tarjeta líder en facturación y usuarios. BANCOMER ocupa el segundo lugar y CARNET el tercer lugar.

#### TASA DE INTERES ANUALIZADA (JUNIO DE 1993) TARJETA DE CREDITO

BANAMEX	41.096
BANCOMER	41.0916
CARNET	43
AMERICAN EXPRESS	57
DINNERS	64
CPP	18.68 <sup>21</sup>

El crédito se otorga primordialmente a las grandes industrias que tienen mayor posibilidad de conseguir créditos en el extranjero; para el resto de la economía no se da en forma oportuna y eficiente; Canacintur acusa a la banca privada de ejercer prácticas dilatorias en el otorgamiento del crédito.<sup>22</sup>

Adolfo Valles Septiem, Presidente de la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, formuló declaraciones en donde acusa a la banca privada de elevar el costo del crédito que otorga. Nacional Financiera, las solicitudes de crédito de Nafinsa se realizan por medio de los bancos que lo condicionan a prestar el 70% con recursos de Nafinsa con una tasa preferencial del 6% y el 30% con recursos propios con la tasa comercial.<sup>23</sup>

Un gran número de empresas mexicanas, se encuentran en peligro de sufrir una crisis de liquides y caer en la insolvencia de pagos, situación que se refleja en la cartera vencida de la banca privada la cual paso de 6.5% en Diciembre de 1992 a 8.7% en Junio de 1993.

Esta situación afecta en forma directa aquellas industrias con buen nivel de productividad; en el primer semestre de 1993 aproximadamente 50% del endeudamiento de las 110 empresas que cotizan en el mercado de capitales es de corto vencimiento; los débitos de corto plazo ascienden a 65.7 mil millones de nuevos pesos, que equivale al 63% del capital contable y es 4 veces mas alto que las utilidades en el mismo periodo.<sup>24</sup>

La banca de fomento realiza esfuerzos para activar la economía en los primeros 6 meses de 1993, registró un aumento en la cartera vencida de 106.6%: Nacional Financiera aumento en 161.59%; Banco Nacional de Obras 354.15%; Banco Nacional de Comercio Exterior 107.38% Banco Nacional de Comercio Interior en 222.6% Banco Nacional de Crédito Rural en 230.7%; este sector ampara el 54.3% de los créditos de difícil recuperación.<sup>25</sup>

A pesar de los esfuerzos conjuntos se mantienen en recesión el sector agropecuario, silvicultura, pesca, textiles y prendas de vestir; papel imprenta y editoriales, maquinaria y equipo; el sector químico, caucho y plástico.

### **8.2.2 LA CARTERA VENCIDA**

La cartera vencida es el porcentaje del crédito total que no pueden cumplir con sus pagos los sujetos de crédito: las instituciones de crédito clasifican su capital en riesgo en 4 niveles.

**Nivel A** riesgo nulo: Cuando no existe duda respecto a la recuperación total y al tiempo de crédito.

**Nivel B** préstamo que muestra algún nivel de incumplimiento sobre las condiciones originalmente pactadas, son créditos en los cuales las pérdidas no superarían el 10% del total de los activos comprometidos.

**Nivel C** créditos deficientes o con pérdidas esperadas quienes solicitaron el crédito tienen problemas de liquidez y no pueden enfrentar a tiempo las obligaciones contraídas; se espera pérdida de intereses e incluso de capital.

**Nivel D** de dudosa recuperación cuando la capacidad de pago de los deudores es mínima no permite el pago de interés de capital en un período razonable, y las garantías no son suficientes para cubrir las obligaciones pactadas.

Nivel E prestamos irrecuperables: Cuando intereses y capital son incobrables y se catalogan como activo muerto.

Las pérdidas esperadas fluctúan entre 80 y 100% del principal, mas intereses adeudados.

Las reservas requeridas para los créditos del grupo A son de cero por ciento, para el B del 10% para el C 20%, para el D 60% y para el E 100%.<sup>26</sup>

De 1988 a 1992, el aumento real acumulado es de 689% de la cartera vencida por sectores:

SECTOR	PORCIENTO
GOBIERNO	159.5
COMERCIO	140.3
CREDITO AL CONSUMO	874.8
TURISMO	2,173.4
COMUNICACIONES	4,404.9
TRANSPORTE	1,509.5
VIVIENDA	895.3
CONSTRUCCION	271.8
MAQUINARIA	273.4
SERVICIOS	693.4
SIDERURGICA	276.2
MINERALES	325.1
MANUFACTURAS	396.7
TRANSFORMACION	360.9
ELECTRICA	2,287.1
INDUSTRIAS	324.9
MINERAS	2,571.
AGROPECUARIAS	908.5
SECTOR PRIVADO	691.7
T O T A L	689.2 <sup>27</sup>

Todos los sectores de la economía aumentaron su cartera vencida; hasta los sectores de mayor competitividad en el exterior como la construcción, a causa de las políticas estabilizadoras y el alto costo del crédito convalidado con la disminución de la demanda agregada.

### CARTERA VENCIDA SEGUN SU RIESGO

	BANAMEX	BANCEN
Excepcional	0	0
No califica	4	5
Irrecuperable	2	1
Alto	2	5
Medio	4	12
Bajo	9	26
Mínimo	79	49
Total	7.95%	15.59

	BANCOMER	PROMEX
Excepcional	0	0
No califica	0	5
Irrecuperable	0	0
Alto	2	3
Medio	3	5
Bajo	13	13
Mínimo	78.8	72
Total	6.37	7.74

	SERFIN	BANORTE
Excepcional	0	0
No califica	0	0
Irrecuperable	1	0
Alto	1	0
Medio	3	3
Bajo	17	22
Mínimo	75	73
Total	8.86	3.93

	COMERMEX	CONFIA
Excepcional	3	0
No califica	0	0
Irrecuperable	1	1
Alto	2	1

Medio	4	3
Bajo	8	11
Mínimo	80	73
Total	6.76	4.80

	INTERNACIONAL	BANORO
Excepcional	0	0
No califica	12	0
Irrecuperable	0	1
Alto	3	2
Medio	6	5
Bajo	12	25
Mínimo	64	65
Total	7.93	8.48

	MEXICANO	BANPAIS
Excepcional	1	0
No califica	0	0
Irrecuperable	1	1
Alto	1	1
Medio	4	2
Bajo	8	15
Mínimo	82	79
Total	8.31	4.44

	ATLANTICO	BANCRESER
Excepcional	0	0
No califica	0	1
Irrecuperable	1	1
Alto	2	1
Medio	8	2
Bajo	21	6
Mínimo	67	87
Total	8.21	4.08

	BANCO UNION	BANORIE
Excepcional	0	0
No califica	0	0

Irrecuperable	1	1
Alto	1	2
Medio	4	4
Bajo	9	15
Mínimo	84	76
Total	8.13	8.96

	MERCANTIL PROBURSA	BANCO OBRERO
Excepcional	0	0
No califica	9	0
Irrecuperable	0	2
Alto	1	4
Medio	4	22
Bajo	8	19
Mínimo	76	51
Total	3.75	20.79

	CREMI	CITY BANK
Excepcional	1	0
No califica	7	0
Irrecuperable	0	0
Alto	8	0
Medio	6	0
Bajo	13	7
Mínimo	72	92
Total	5.45	0.07 28

El saldo de la cartera vencida del sistema bancario nacional se ubicó en 8.49% al cierre de 1993, cifra superior al 6.43% de diciembre de 1992, a pesar de los esfuerzos por reestructurar los adeudos de los clientes morosos, principalmente entre los productores del campo.

La cartera total de créditos de los bancos llegó a 391.408 millones de nuevos pesos, de los cuales 33.214 millones de nuevos pesos (8.49%) fueron clasificados como "cartera vencida", es decir, los pagos pasaron un periodo mayor a los 30 días de su vencimiento y no fueron liquidados.

Las implicaciones de la cartera vencida, exigirán un manejo más adecuado de las políticas bancarias, en consecuencia se reducirá todavía más el acceso a los recursos y se mantendrán amplios los márgenes financieros (diferencias entre tasas activas y pasivas; las empresas seguirán

enfrentando serios problemas en sus costos financieros, los cuales representan un obstáculo para los planes de desarrollo y su competitividad; como parte de un problema estructural la cartera vencida es la manifestación de la incapacidad de la banca y el sistema financiero para apoyar el crecimiento económico y la reforma productiva del país.

### 8.2.3 LA EFICIENCIA LIMITADA DE LA BANCA

Los bancos comienzan a tener problemas para otorgar créditos por la menor actividad económica del país; lo que empieza a preocupar por que los bancos ganan por lo que prestan y no por lo que captan.

Una de las deficiencias de la banca son sus elevados costos de operación, por el uso de tecnología obsoleta, por ejemplo la falta de transferencia de tecnología sobre todo de la automatización de sucursales, así como la capacitación del personal para su manejo; también la ausencia de experiencia en operaciones transfronterizas ante la apertura con el Tratado de Libre Comercio, además se carece de la creación, lanzamiento y desarrollo de nuevos productos financieros; por lo que es indispensable contar con buenos programas de mercadotecnia y publicidad; sólo así se podrá enfrentar la competencia del exterior.

La falta de un sistema de información sobre operaciones activas que a la postre le permitan tener un mejor manejo del riesgo al conceder crédito; los bancos carecen de los mecanismos para conocer con exactitud el historial de empresas y particulares como usuarios del crédito, lo que ocasiona que clientes morosos pasen con facilidad los filtros de una institución a otra solicitando préstamos.

De acuerdo con parámetros internacionales la cartera vencida es resultado de ineficiencia bancaria; en países desarrollados la diferencia entre tasas activas y pasivas es mínima, según las estadísticas del bufete industrial sin ajustar el spread bancario que la diferencia entre la tasa de interés que el banco cobra al cliente y aquella que le paga al ahorrador, esta entre la mas alta del mundo en México es de 8 %, en Estado Unidos de 3% en Canadá menor al 2%, en Japón solo medio punto porcentual. Ajustando el spread bancario el Reino Unido del 7%, en Francia 9.5%, en España 13.8% y en México llego hasta el 24% en promedio. La economía mexicana tiene la desventaja de competir con esos países que cuentan con un sistema financiero eficiente.<sup>29</sup>

El alto margen de intermediación financiera, a crecido en forma constante desde 1987 el promedio de ese año fue de 4.8% en 1988 de 5.88% en 1989 6.34%, en 1990 de 5.23%, en 1991 de 5.37% y en 1992 de 6.27%. En 1989 los márgenes financieros de Estados Unidos alcanzaron 3.49%, Canadá 3.22% España 4.11%, Alemania 2.0% y Japón 1%; Alemania y Japón muestran un

enfoque de largo plazo pues las tasas a las que prestan promueven la inversión y el crecimiento de la economía.

La banca múltiple se puede clasificar en 4 categorías para analizar sus márgenes de intermediación bancaria.

**Grupo 1: BANCOMER, BANAMEX y SERFIN.**

**Grupo 2: COMERMEX, INTERNACIONAL, MEXICANO, ATLANTICO, BCH**

**Grupo 3: MERCANTIL PROBURSA, CREMI, MERCANTIL DEL NORTE Y CONFA.**

**Grupo 4: CENTRO, PROMEX, BANORO, BANPAIS, BANCRESER Y ORIENTE.**

MARGEN FINANCIERO	PORCIENTO
GRUPO 1	6.67
GRUPO 2	5.33
GRUPO 3	4.91
GRUPO 4	9.19
PROMEDIO DEL SISTEMA	6.27

COSTO DE OPERACION	PORCIENTO
GRUPO 1	5.59
GRUPO 2	5.59
GRUPO 3	4.60
GRUPO 4	7.87
PROMEDIO DEL SISTEMA	5.56

INGRESO POR SERVICIO	PORCIENTO
GRUPO 1	1.39
GRUPO 2	1.43
GRUPO 3	0.97
GRUPO 4	1.70
PROMEDIO DEL SISTEMA	1.35 <sup>30</sup>

Entre los factores que presionan los altos márgenes de intermediación se encuentran: la inversión en tecnología, la cartera vencida la inversión en capacitación del personal, el aumento de los costos de operación. Una de las alternativas es que el incremento de los costos de operación, se debe cubrir vía el aumento en cobro de servicios y no mediante márgenes financieros; siempre que se eleve la productividad y no se de en forma unilateral que lesione la economía en general.

En 1993 se logró un crecimiento en la rentabilidad por sucursal bancaria y por personal, principalmente en: BANCRESER, BANCO MEXICANO, BANCO UNION Y MERCANTIL PROBURSA, datos de la CNB revelaron que la utilidad neta por personal bancario en todo el sistema en 1992 fue de 20,380 nuevos pesos, con un aumento nominal de 75% con respecto a 1991, en 1993 el monto se elevó a 26 mil 49 nuevos pesos lo que significó un aumento en la productividad.<sup>31</sup>

Debe destacarse que la mayor productividad por el personal bancario se logró con un descenso en el número de empleados, en el número de sucursales y por último en el número de cuentas bancarias; en 1991 el personal bancario fue de 167 mil 421 empleados; en 1992 165 mil 843 y en Julio de 1993 de 164 mil 839; en el mismo período las sucursales pasaron de 4,540 a 4,421 para ubicarse en 1993 en 4,532. Las cuentas bancarias tuvieron una sensible reducción en 1992, BANAMEX observó una reducción de 7,951 cuentas, generada principalmente en sus cuentas de ahorro.

**BANCOS CON MAS CLIENTES  
ENERO- DICIEMBRE<sup>32</sup>**

BANCOMER	CLIENTES	SUCURSALES	CLIENTES/SUC
1992	5,175.274	765	6,765
1991	5,208.155	742	7,019
<b>SERFIN</b>			
1992	1,952.526	597	3,271
1991	1,857.540	608	3,055

## BANAMEX

1992	1,045.570	630	1,660
1991	8,996.447	720	12,495
BANCOS MULTIPLES	TOTAL	20	
1992	13,177.023	4,447	2,963
1991	21,590.699	4,400	4,809

El descenso en las cuentas bancarias se debe a lo poco atractivas de la tasa de interés pagadas a los ahorradores, sobre todo a los de menores montos en sus cuentas bancarias, esta situación marginó a un grupo de ahorradores que no representan un grupo de interés para la banca múltiple; acrecentando la concentración de los depósitos bancarios en un porcentaje pequeño de inversionistas.

En un análisis por la que atraviesa la economía en general y el sistema financiero en particular, se debe a los ajustes en la economía en primer lugar la caída de la producción que poco tiene que ver con el manejo del sistema bancario, si no con el propio desarrollo de la producción y de la política económica seguida para frenar la inflación.

La recesión internacional a traído como resultado un desplome de los precios en materias primas, tales como el petróleo y una menor demanda en todo tipo de bienes y servicios; las economías industrializadas en su discurso se pronuncian por el libre mercado, pero en el fondo tienden a practicar medidas proteccionistas para favorecer a sus sectores productivos.

En el actual régimen existen dos hechos positivos del cambio estructural, el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la inflación en donde contribuyeron:

1.- El aumento de los ingresos por efecto de la ampliación del número de causantes y de la reducción de la evasión fiscal.

2.- La sensible baja en los gastos del sector público.

3.- La venta de empresas públicas, las cuales sobrevivían a costa del gasto público.

4.- El saneamiento de las empresas públicas existentes.

5.- La baja en la tasa de interés de la deuda pública externa. Además se presentó una renegociación de la deuda externa y una reducción en su monto.

6.- Una sensible reducción de la deuda interna, con lo que genero la venta de la banca múltiple y Teléfonos de México.

Entre los cambios estructurales negativos se encuentran, la distribución del ingreso crecientemente negativa, en 1980 los salarios representaban 36% del PIB, para 1985 cayeron a 28%; para 1988 a 25.9% y en 1990 eran solamente del 24.7%; el déficit en la balanza comercial sigue creciendo en donde se importan mercancías principalmente de consumo final e intermedio; para financiar el déficit es necesario atraer flujos de capital extranjero que se destinan principalmente a la bolsa de valores.<sup>33</sup>

La banca múltiple es uno de los sectores prioritarios para la nación, por su papel de intermediario financiero y los créditos que maneja para el desarrollo de determinadas áreas estratégicas y prioritarias de larga modulación. Su vocación debe ser de apoyo a la economía para lograr impulsar a la industria que utiliza tecnología de vanguardia, y así poder competir en una situación mas favorable con nuestros socios comerciales. El principal reto para privatización mexicana, es implantar un marco legal que garantice un clima de competencia en donde las empresas reprivatizadas funcionen bajo un esquema de rectoría estatal, que garantice el interés general de la población y el país y no solo favorezca a determinados grupos.

La poca capacidad de ahorro que tiene la población mexicana es de las variables que inciden en la insuficiente disposición de crédito; en 1980 el ahorro doméstico respecto del PIB fue del 13.6%; en el régimen de Miguel de la Madrid cae de 12.6% a 7.4; con el gobierno actual se recupera a 8.3% en 1989 y 9.1 en 1990, en los años siguientes baja al 6.8% y 6.5% respectivamente.<sup>34</sup>

La falta de ahorro es de los problemas estructurales de la economía mexicana si bien el financiamiento del sector privado a crecido no es suficiente para las necesidades del desarrollo del país lo que repercute en el alto costo del crédito y obliga a las grandes firmas a buscar recursos externos. El escaso ahorro se debe a los bajos salarios la población con capacidad de ahorro es un número pequeño de individuos que concentran la mayor parte de los depósitos bancarios.

Para financiar proyectos que impliquen un largo período de maduración, es necesario que los depósitos sean en lapsos de amplio vencimiento ; siendo indispensable que los ahorradores tengan la certidumbre de ganancias por encima de la inflación y la paridad cambiaria se mantenga estable.

Uno de los cambios que se hicieron en 1993 es el de eliminar el subsidio cruzado, que se refiere a cobrar por los servicios que presta el banco para así disminuir los márgenes financieros; los bancos líderes BANAMEX Y BANCOMER iniciaron esta modalidad, la ventaja que tienen en el mercado los coloca en una situación favorable que les permite implantar unilateralmente sus criterios, sin que exista un esfuerzo por proporcionar crédito a un menor costo.

La centralización de la actividad bancaria en unas cuantas regiones propicia un desarrollo desigual en el país; el número de sucursales es insuficiente ya que corresponde una sucursal por cada 19 mil habitantes en promedio, es necesario ampliar la infraestructura para proporcionar una mejor atención a la población.

El margen de intermediación financiera que se cobra en México es por lo menos tres veces superior al de Estados Unidos, nuestro principal socio comercial lo que implica una desventaja para todos los sectores de la economía; la competencia interbancaria que realmente existe, es insuficiente y conduce a tasas de interés superiores a las que pudiera prevalecer si hubiera una competencia mas efectiva. "Todo ocurre como si en la práctica hubiese (entre los banqueros) acuerdos explícitos para evitar que la competencia que de alguna manera se encuentra presente en los mercados, pudiese afectar los diferenciales de tasas de interés entre las activas y las pasivas".<sup>35</sup>

Las tasas de interés activas que son excesivas conducen a postergar los pagos por parte de los sectores económicos; a su vez, la cartera vencida genera una liquidez que presiona las tasas a la alza.

El negocio de banca múltiple se vio por los nuevos dueños con criterios bursátiles de mayor audacia, pero enorme concentración en corto plazo; contra la práctica tradicional bancaria en donde países como Estado Unidos, Alemania y Japón se piensa recuperar lo invertido en plazos de 10 a 15 años proporcionando una situación favorable para la economía y su conjunto.

En contraste con los problemas del sector productivo, la rentabilidad de las instituciones financieras en México es de las mas altas del mundo. en Junio de 1993, el rendimiento del capital promedio de los 18 bancos es de 25.1%. De seguir así se traducirá en una recuperación total de los recursos en 4 años; tan solo 3 instituciones concentran 57% del total de los recursos BANAMEX, BANCOMER Y SERFIN, por lo tanto es una competencia limitada; el margen de intermediación

es tan grande y se observa una enorme brecha entre las utilidades de las instituciones bancarias y las utilidades de la industria micro pequeñas y medianas.<sup>36</sup>

La privatización no es una política que por sí misma eleve la competencia y mejore el servicio; es necesario un marco jurídico adecuado que cuente con los fundamentos para poder implantar mecanismos correctivos, en este caso se puede solicitar que el Banco de México, La Comisión Nacional Bancaria y la Asociación Nacional de Bancos estudien la reducción inmediata de la tasa de interés.

### **8.3 LA LIBERALIZACION DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, FRENTE AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.**

Los servicios financieros, no han escapado a la interdependencia y la globalización económica a nivel mundial, los sistemas financieros han estado sometidos a las fuerzas de su entorno como la desregulación y liberalización, cuyos resultados son evidentes: Una actividad financiera cada vez mas compleja diversificada y competitiva. En este contexto, se plantea como punto culminante de la modernización financiera y bancaria de México la apertura al comercio con servicios financieros dentro del marco del tratado de libre comercio de Norteamérica.

Evidentemente, que de este proceso, resultaran muchos perdedores, algunos sobrevivientes y solo unos pocos triunfadores, por lo que resulta conveniente actuar con prudencia en el liberalización de los servicios financieros a extranjeros, así como preservar la soberanía sobre estos servicios en manos de la nación. A continuación se analizan las implicaciones de dicho proceso.

#### **8.3.1 EL COMERCIO INTERNACIONAL DE LOS SERVICIOS BANCARIOS**

Durante los últimos 15 años, los mercados bancarios y de otros servicios financieros han experimentado profundas transformaciones en todo el mundo. En la mayoría de los casos, los mercados locales han pasado de una situación de segmentación y un fuerte proteccionismo con excesivas barreras regulatorias, a una situación de alta competitividad con políticas de desregulación y una tendencia general hacia "La banca universal".<sup>37</sup>

La liberalización y aperturas financieras, constituyen uno de los ingredientes sustantivos del paquete neoliberal, cuyos objetivos básicos son los siguientes: a) Elevar los niveles del ahorro nacional, en especial del privado, y b) Mejorar la eficiencia con que se utilizan tales ahorros en el proceso de inversión. De acuerdo con estas teorías la tasa de interés libre, remunera adecuadamente los ahorros, por lo que estos tienden a aumentar posibilitando un crecimiento del crédito mayor con el desarrollo de la producción consiguiente.<sup>38</sup>

Sin embargo, las experiencias de liberalización y apertura en los países de cono sur, en la década de los 80, demuestra que no solo no aumento el ahorro, si no que se produjo un desplazamiento del ahorro hacia el consumo, reduciendo así los recursos destinados a la inversión.

En el marco internacional, la apertura de los servicios financieros es encabezada desde GATT (Acuerdo general de aranceles y comercio), por los Estados Unidos, aprovechando sus ventajas comparativas en dicho sector. En las conversaciones de la ronda Uruguay, se han definido claramente lo que se va a entender por el comercio de los servicios financieros, entre los puntos más sobresalientes se encuentran:

1.- La prestación de servicios financieros transfronterizos: Permite la apertura de cuentas de capital por una institución establecida en un país a un cliente de otro país. Esta alternativa resalta el hecho de que no existe un acercamiento físico entre el proveedor y el comprador de los servicios y la posibilidad de contar con información frecuente y oportuna sobre una base de confianza mutua.

2.- La multinacionalización de las instituciones financieras: Se refiere al manejo completo de operaciones en el mercado local y en la moneda del país anfitrión; ello involucra la entrada de inversión extranjera directa en instituciones financieras, con el objeto de prestar los servicios mediante el establecimiento de empresas subsidiarias, sucursales o agencias de una institución financiera en un país diferente al de su casa matriz. El punto de discusión aquí, esta vinculado con el tratamiento dado por las autoridades del país anfitrión a las filiales de la banca extranjera.<sup>39</sup>

Por lo que respecta a las posibles repercusiones que pueda llegar a tener la banca extranjera sobre la economía, principalmente en los países en desarrollo como México, dada su estructura financiera relativamente débil, frente a potencias mundiales. La experiencia demuestra que la banca extranjera tiende a buscar sus naturales nichos de mercado (Area empresarial), en promedio participan con el 6% del total de los activos bancarios.<sup>40</sup>

El impacto de la banca sobre la balanza de pagos, resulta más negativo al constituirse en la base para facilitar la fuga de capitales de un país.

### **8.3.2 LOS SISTEMAS BANCARIOS EN LOS PAISES DESARROLLADOS**

Los sistemas bancarios que hoy tienen el liderazgo de la actividad financiera internacional, son el Norteamericano, el Japonés y el Europeo. Sin embargo, los tres atraviesan por una severa crisis estructural, aunque con características propias de cada uno de ellos.

En el comercio de servicios financieros, Estados Unidos es superavitario, al registrar exportaciones por 3,731 millones de dólares e importaciones por 2,077 millones en 1986, con 300 bancos extranjeros.<sup>41</sup> Ello revela la ventaja comparativa de Estados Unidos en servicios bancarios.

Sin embargo, en el curso de los años 80, se produce una alteración de grandes dimensiones en la correlación de fuerzas de la parte bancaria del sistema financiero internacional, entre países desarrollados. En definitiva, el sistema Norteamericano pierde su hegemonía que había ostentado por 20 años, cuando los tres primeros bancos del mundo y 7 de los 25 más importantes eran de Estados Unidos. Hoy solo un banco Norteamericano está en la lista de los primeros 25 del mundo, y ocupa el lugar número 21.<sup>42</sup>

En la dinámica financiera, destaca el surgimiento de los bancos Japoneses, que pasaron a poseer del 23% de los activos bancarios internacionales en 1984, al 38% en 1988; por su parte la participación de los bancos estadounidenses se reduce del 26 al 15%; mientras que la participación europea se mantiene en el rango del 30% de los activos bancarios mundiales.<sup>43</sup>

Por otro lado, la tasa anual de crecimiento entre 1972 y 1986 de los bancos estadounidenses fue apenas del 10%, en contraste con los Japoneses que crecieron a un ritmo de 19% en promedio, seguido por los Suizos y Alemanes con un 16 y 15% respectivamente.<sup>44</sup>

El retroceso de la banca estadounidense está ocasionado por el proteccionismo de los servicios bancarios a nivel internacional. Los estadounidenses se quejan que tanto Europeos como Japoneses no les otorgan "Un trato nacional recíproco" que implica la igualdad de oportunidades competitivas para los bancos extranjeros vis a vis los bancos locales; por el contrario, se establecen barreras de entrada (restricciones de acceso al mercado) a las instituciones financieras del exterior de muy diferentes formas, tales como fijar requerimientos mínimos de capital, exigir integración administrativa local, etc.<sup>45</sup>

Por su parte, la comunidad Europea, ha manifestado preocupación por las restricciones y consecuente desigualdad resultante del trato nacional con la vigencia de las leyes estadounidenses "Glass/Steagall y Mc. Fadden" la primera versa sobre la imposibilidad de operar como casa de bolsa y banca comercial al mismo tiempo; mientras que la segunda se refiere a la idea de operar como banco solamente en un estado de la unión americana.<sup>46</sup>

Por todo ello, el sistema bancario mundial, tiende a eliminar las restricciones a la banca extranjera para entrar de lleno al libre comercio, por supuesto que dicho proceso es gradual y diferenciado, tomando en cuenta los distintos niveles de estructura bancaria de cada país.

Entre los cambios mas sobresalientes en el mercado financiero mundial destacan los siguientes:

1.- La desregulación, que ha desatado una competencia feroz, la globalización barre con todas las reglamentaciones y limites territoriales locales en favor de operaciones modernas e integradas mas eficientes.

2.- La información financiera mundial, se a democratizado y la banca a perdido su privilegio que tenia sobre de esta. Actualmente cualquier empresa con las nuevas tecnologías tiene acceso a la información lo que a resultado perjudicial a la banca.

3.- Un incremento en la cultura financiera, que produce la modernización, diversificación y ampliación de los mercados.

4.- La irrupción en las operaciones consideradas como tradicionales de la banca (captar recursos y dar crédito) por parte de otros intermediarios financieros con mayor eficiencia y eficacia.

5.- La necesidad de ofrecer nuevos servicios, que permitan profundizar el mercado para poder competir con los nuevos agentes financieros.<sup>47</sup>

### **8.3.3 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA APERTURA FINANCIERA EN MEXICO.**

En países en desarrollo como México, los sistemas bancarios locales, están protegidos respecto a la competencia externa y excesivamente regulados (sistemas de subsidios a través de créditos baratos). Sin embargo la tendencia actual es alcanzar el libre comercio en los servicios financieros, por medio del tratado de libre comercio y de las medidas desregulatorias instrumentadas por las autoridades financieras.

La discusión acerca de los beneficios y costos que traerá la concretización del TLC en materia financiera y bancaria es muy compleja. Si bien es cierto que existen ciertas ventajas marginales, son mayores los riesgos que se corren si no se actúa con precaución para una liberalización total de los servicios financieros.

Entre las ventajas que pueden encontrarse de la liberalización bancaria se encuentran: para mercados bancarios desarrollados, los bancos extranjeros ofrecen beneficios al servir ciertos submercados especializados (nichos de mercado) y lo mas importante al presentar una competencia

que impide a los bancos locales se abandonen a la autocomplacencia. En sistemas bancarios menos desarrollados (como el mexicano) los competidores extranjeros sirven estos mismos propósitos; pero además, ofrecen oportunidades de transferencia de tecnología y experiencia en el diseño y venta de nuevos productos.<sup>48</sup>

Por tanto, tal pareciera que todos ganan, los clientes, obviamente se benefician de las innovaciones y mejores servicios que la competencia trae con ella. Al mismo tiempo, los bancos locales se vuelven mas competitivos internacionalmente como reacción a la competencia externa.

Sin embargo, estas ventajas solo son posibles si se presenta una igualdad de circunstancias entre los competidores dentro de "Un mercado libre ideal". Pero se debe de reconocer que los sistemas financieros de Canadá y los Estados Unidos, por un lado, y el de México, por el otro se encuentran en muy distintas etapas de desarrollo y han tenido muy poca interacción directa entre sí; por lo que la primera tarea del sistema bancario mexicano será realizar su modernización para poder abrirse al exterior, de lo contrario resultara muy peligroso.

El riesgo mayor a una apertura acelerada, se centra en el tamaño del sistema financiero mexicano, el cual es muy pequeño comparado con el americano y el canadiense, representando menos del 5% del total de los tres países; por otro lado, la penetración financiera es de un 200% del PIB de los Estados Unidos, mientras que en México el nivel llega a un 50%.<sup>49</sup>

En cuanto a la banca comercial, en Estados Unidos, existen dos tipos de instituciones: Los bancos unitarios, de los que hay un gran número y que atienden a una o dos comunidades; y los bancos nacionales, que son instituciones multinacionales muy poderosas; con un total cercano a los 12,000 bancos, mientras que México tan solo cuenta con 18 y Canadá con 66.<sup>50</sup>

En el caso de los habitantes por cajero, Canadá tiene 2,420, Estado Unidos 3,040 y México 18,100. Al nivel de habitantes por sucursales, sucede un fenómeno semejante: Canadá tiene 3.559 habitantes por sucursal, Estados Unidos 3,774 y México 18,465.<sup>51</sup>

Estos datos ponen en evidencia el tamaño del esfuerzo que necesita realizar México para competir en igualdad de circunstancias con sus otros dos socios comerciales, quienes cuentan con una infraestructura bancaria, entre 4 y 5 veces mayor que la nacional.

En cuanto a tecnología, el nivel de México, es muy bajo, ello lo demuestra el número de empleados por sucursal, ya que México tiene 37 personas por sucursal, Estados Unidos 22 y Canadá 24.<sup>52</sup> Por su parte la productividad de los bancos mexicanos es también baja, sobre todo si se le compara

con bancos norteamericanos como el CITY BANK, el cual tiene 33.3 millones de utilidad por empleado, contra 15.9 de BANAMEX y 13.3 de BANCOMER.<sup>53</sup>

El mercado financiero mexicano, se encuentra mas concentrado que el de los otros dos países, tanto en cuanto a personas físicas como a empresas, lo que lo vuelve vulnerable a un ataque concentrado y selectivo de los bancos americanos y canadienses.<sup>54</sup> Por otro lado existe una desventaja en el costo y mezcla de fondeo, ya que el sistema financiero tiene poco acceso a los recursos baratos en divisas fuertes y a largo plazo.

Esta información pone de manifiesto los riesgos tan grandes que enfrentarían el sistema bancario mexicano si la apertura comercial fuera total e inmediata. México representa, lo que en términos económicos se conoce como "Mercado emergente": es decir que el mercado bancario se encuentra en expansión, mientras que en Estados Unidos y Canadá están saturados; por lo que resulta una fuerte tentación para los organismos financieros foráneos, extender sus redes en el país, lo que provocara una fuerte competencia interna; por su parte, se dificultara la participación de instituciones nacionales en los mercados internacionales, puesto que tendrán que competir por clientes que ya están atendidos, en cambio como mercado emergente, en México abundaran las oportunidades; ejemplo de este argumento, lo constituye que cerca de 1.600 municipios del país no cuentan con ningún tipo de servicio bancario.<sup>55</sup>

Como se puede apreciar, los retos para México en el sector financiero ante la apertura que representa el TLC son muy amplios y difíciles de superar. Por ello en el proceso de negociación del acuerdo comercial, mereció una atención especial, dada la importancia y repercusión que tiene dicho sector sobre el resto de sectores y ramas de la economía.

### **8.3.4 ETAPAS DE LA LIBERALIZACION BANCARIA.**

Como parte culminante de la modernización del sistema financieros y bancario, se postula la apertura y competencia de las actividades a nivel internacional.

Estos conceptos están plenamente plasmados en el tratado de libre comercio en el capítulo de los servicios financieros; en donde se establecen los principios generales, las etapas de apertura y las medidas de salvaguarda para cada uno de los intermediarios financieros.

Los principios rectores que señalaron la estrategia a seguir en la negociación de los servicios financieros dentro del TLC, fueron tres principalmente: Reciprocidad, Selectividad y Gradualismo.

1.- Por el principio de reciprocidad, se entiende la eliminación de barreras para el acceso al mercado bancario debe darse por igual en los tres países; pero además debe tomar en cuenta el grado del desarrollo del sistema financiero de cada nación.

2.- La selectividad, significa que en ciertos intermediarios no es conveniente la apertura irrestricta, al menos en el corto plazo y de acuerdo con los mejores intereses nacionales.

3.- Por el principio de gradualismo se entiende que no se puede abrir el sistema financiero de un día para otro, por lo que es necesario establecer plazos, para que las instituciones bancarias y financieras se ajusten a las exigencias de la competencia.<sup>56</sup>

Las autoridades de la Secretaría de Hacienda han proyectado 4 etapas que durarían 5 años en promedio, antes de alcanzar una liberalización total de los servicios financieros, cada una de estas deberá contener procesos evaluatorios antes de seguir con otra.

**ETAPA 1.-** La primera etapa entrara en vigor al mismo tiempo que el tratado y tendrá una duración de al menos 5 o 6 años, lapso suficiente para permitir la consolidación del sistema financiero mexicano.

Bajo el principio de reciprocidad para la banca mexicana, se permitirá, previa autorización individual (la cual no podrá exceder del 1.5%), el convertir sus actuales oficinas de representación en agencias, cuya captación de depósitos estaría limitada a operaciones con personas y entidades que no residan en el país.<sup>57</sup>

Sin embargo, dicha formula parece ser no muy atractiva para la banca extranjera, ellos se interesan mas por realizar operaciones activas y pasivas a través de sucursales en supuestos paraísos fiscales. Por ello es probable que presione para poder realizar dichas operaciones con residentes mexicanos.

En cuanto a la participación de extranjeros en bancos y grupos financieros mexicanos, se mantiene el limite del 30% de los tenedores de acciones serie C; estableciendo como limite máximo de la participación extranjera agregada del 15% para todo el sistema financiero.<sup>58</sup>

**ETAPA 2.-** Sólo una vez evaluados los resultados de la primera etapa se procede a la segunda, en donde se procede a aplicar el principio del trato nacional a las personas físicas de nacionalidad estadounidense y canadiense. Este concepto implica el borrar las distinciones legales entre nacionales y extranjeros; y otorgarles los mismos derechos a ambos, para efectos de su tenencia accionaria en grupos financieros, bancos, casas de bolsa y otras instituciones financieras, pero

sujetándose a las mismas obligaciones, respecto a los límites de concentración de propiedad y de control que seguirían vigentes de acuerdo con las leyes nacionales.<sup>59</sup>

Cabe señalar, que como resultado del tratado de libre comercio firmado entre Estados Unidos y Canadá, ambos países se otorgan ya el trato nacional, pero se mantienen las restricciones dadas las leyes y reglamentos americanos.

En cuanto a la presencia directa de los bancos americanos y canadienses se permitirá realizar operaciones de depósito con residentes nacionales y en moneda nacional; siempre y cuando se someten a un régimen de encaje y capitalización semejante a la que se aplica a bancos mexicanos.

**ETAPA 3.-** En esta etapa se extenderá la aplicación del trato nacional a personas morales estadounidenses y canadienses, sujeto a reciprocidad en el estado donde estén constituidas dichas empresas. Esto se traduce en que los bancos foráneos podrán suscribir acciones serie B dentro de los límites de tenencia del 5% por cada persona (10% con autorización especial de Hacienda) de instituciones financieras nacionales.

Por otra parte se podrán abrir subsidiarias de bancos estadounidenses y canadienses hasta con un 100% de capital en manos extranjeras pero de carácter limitado en cuanto a su actividad y cobertura geográfica.<sup>60</sup>

Esta concesión solamente deberá otorgarse si se hubiera logrado para las instituciones mexicanas una apertura semejante en forma simultánea.

**ETAPA 4.-** Como etapa final se contempla que tanto el sistema financiero mexicano como el norteamericano y el canadiense pudiesen operar bajo las mismas reglas, donde se revisaran las últimas restricciones para la liberalización total de los servicios financieros entre los 3 países; si bien ello no implica la homogeneidad de las leyes de cada país, estas deberán tener principios generales muy semejantes como la diversificación de la tenencia accionaria y la prohibición de prácticas oligopólicas o la defensa de los intereses del público, etc.<sup>61</sup>

En resumen, la apertura planteada, deberá ser gradual y equilibrada; solo de esta manera se garantizará que las reglas del juego sean las mismas para todos y que las autoridades financieras cuenten con los instrumentos necesarios para lograr las mejores ventajas para el desarrollo del país.

La globalización de la actividad económica generará una competencia cada vez más intensa pero un mayor acceso a nuevos y atractivos mercados. En este contexto, el TLC entre México, Estados Unidos y Canadá es una estrategia natural frente a la formación de otros grandes bloques

**económicos. Ello requiere sin embargo, de una preparación cuidadosa de la negociación y postura de México de su sistema financiero, dada la importancia de este sobre el resto de la economía.**

## NOTAS AL CAPITULO 8

1. De la fuente Rodríguez Jesús; Comisión Nacional Bancaria; México; Nacional Financiera/F.C.E; 1ª edición 1993; pág.96-101
2. Salinas de Gortari Carlos; Quinto Informe de Gobierno; pág.5
3. De la Fuente Rodríguez Jesús; Op. Cit; pág.102
4. Brito A Julio; "Propiciara el SAR liquidez al sistema financiero: Bancomer"; México D.F; Excelsior; Sección F; 29 de abril de 1992; pág.1  
Acevedo Pesquera Luis; "Impulso a los oligopolios bancarios..." México D.F; El financiero, 24 de febrero de 1992; pág.4
5. Piz Victor Felipe; "Los activos de la banca crecieron 9.3% y las utilidades 45.5% en 1992"; México; El Financiero 17 de marzo de 1993; pág.6-A
6. Espinosa Maria de Jesus; "Grupos Financieros elevaron 81% sus utilidades en 1993"; México D.F; Excelsior; Sección Financiera; 16 de febrero de 1994; pag.1
7. Acevedo Luis, Chávez M Marcos; "Acaparan cinco instituciones crediticias el 75.36% de las utilidades totales del sistema"; México D.F; El Financiero 5 de septiembre de 1993; pág.4
8. Avilez Urquiza Roberto; "Concentran Activos bancarios tres instituciones"; México D.F; El Financiero; 28 de junio de 1993; pág.1-A, 7-A
9. Espinosa M María de Jesús; "Banamex y Bancomer acaparan utilidades del sector"; México D.F; Excelsior; 13 de septiembre de 1993; pág. 1, 26
10. Rangel M Jesús; "Rápido recuperan la banca el costo de la privatización"; México D.F; El Financiero 10 de septiembre de 1993; pág.5
11. Salazar Consuelo, Chávez Marcos; "Excluyente el modelo bancario, las estrellas por maximizar ganancias a través de la especulación"; México D.F; El financiero 10 de mayo de 1993; pág.4
12. Aguilar Gabriela, López E Socorro; "La banca en una intensa guerra de plástico por ganar clientes para las tarjetas de crédito"; México D.F; El financiero 1 de abril de 1992; pág.5
13. Acevedo Pesquera Luis; "Mas de la mitad de los recursos bancarios en manos de sólo el 0.07% de los cuentahabientes"; México D.F; El financiero 7 de septiembre de 1992; pág.4
14. Acevedo Luis, Chávez Marcos; "Propicia el sistema bancario la concentración del ingreso de la población"; México D.F; El Financiero 5 de septiembre de 1993; pág.5
15. Acevedo Luis, Chávez Marcos; "Concentran 5 estados de la república 78% de la actividad bancaria del país"; México D.F 5 de septiembre de 1993; pág.5
16. Sarmiento Sergio; "El descenso del CPP"; México D.F; Excelsior 11 de septiembre de 1993; pág.1-4
17. García José de Jesús; "Se modifica la relación entre bancos y gobierno federal"; México D.F 8 de octubre de 1993; pág.1 y 10

18. Brito A Julio; "Diferencia abismal con Estados Unidos: Canacintra"; México D.F; Excelsior 15 de junio de 1993; pág.1,4
19. Chávez M Marcos; "Créditos bancarios costosos e insuficientes"; México D.F; El financiero 25 de marzo de 1993; pág.4
20. Jabag Adip; "Crédito bancario 2"; México D.F; El Financiero 9 de marzo de 1993; pág.1-A
21. Rangel M Jesús; "Intereses hasta de 135% al año cobran las tarjetas de crédito"; México D.F; El Financiero 17 de julio de 1993; pág.1-A
22. Velázquez Javier; "Acusa Cancintra a la banca de demorar la concesión de créditos"; México D.F; El Universal 26 de febrero de 1992; pág.1
23. Rivera Jesús; "La banca privatizada, escollo de micro y pequeñas empresas"; México D.F; Excelsior; 22 de febrero de 1992; pág.4
24. Villegas Claudio, Chávez Marcos; "Gran número de empresas en riesgo de caer en la insolvencia de pagos"; México D.F; El Financiero 15 de septiembre de 1993; pág.8
25. Arias Hernández Jaime; "Nuevo récord del mercado bursátil"; México D.F; Excelsior 23 de Agosto de 1993; pág.1,2 y 11
26. Millan Núñez Jaime; "Se curaron de salud 5 bancos"; México D.F; Epoca 21 de diciembre de 1992; pág.40-44
27. Chávez M Marcos; "Aumento real de 689% de la cartera vencida entre 88 y 92, de 68% su crecimiento anual"; México D.F; El Financiero 7 de junio de 1993; pág.4
28. Rangel M Jesús; "Rebelión bancaria, impugnan las calificaciones de la SHCP"; México D.F; El Financiero 2 de septiembre de 1993; pág.4
29. Gómez Maza Francisco; "De los mas altos del mundo el costo financiero en México, la mayor desventaja comparativa: IP"; México D.F; El Financiero 9 de junio de 1993; pág.3  
Valera Rogelio; "Sensible reducción de prestamos en la banca comercial"; México D.F; El Financiero 8 de septiembre de 1993; pág.6
30. Domville Lucia; "El alto costo de operación bancaria obstruye la estabilización económica"; México D.F; El Financiero 5 de junio de 1993; pág.4
31. Avilés Roberto; "Considerable reducción de cuentas bancarias y centros de atención al público en 1992"; México D.F; El Financiero 9 de abril de 1993; pág.5-A
32. Rangel M Jesús; "Desaceleración productiva de la banca"; México D.F; El Financiero 13 de septiembre de 1993; pág.1-4
33. Castaingts Teílley; "Entre tensiones el cambio del modelo de desarrollo"; México D.F; Excelsior, Sección Ideas; 6 de agosto de 1993; pág.1-4
34. Chávez M Marcos; "Capital extranjero única salida de la industria ante el escaso ahorro y la ineficiencia bancaria"; México D.F; El Financiero 10 de junio de 1993; pág.4
35. Castaingts Juan; "Debe implementarse el modelo de desarrollo"; México D.F; Excelsior, Sección Ideas 5 de octubre de 1993; pág.1,2

36. Muñoz Paredo Ignacio: "Situación de la industria en México"; México D.F Excelsior 28 de julio de 1993; pág.1,8
37. González Méndez Héctor y Padilla del Bosque Rodolfo: "Comercio de Servicios Bancarios"; Revista Bancaria; Vol XI; Núm.4; julio-agosto de 1992; México; Asociación Mexicana de Bancos; pág.2
38. Valenzuela Feijoo José: Critica del Modelo Neoliberal; México/UNAM: 1ª edición 1991; pág. 56
39. González Méndez Héctor y Padilla del Bosque Rodolfo; Op.Cit; pág.56
40. Idem; pág.7
41. Idem; pág.4
42. Abredop Dávila Carlos; "El sistema financiero mexicano frente al tratado trilateral de libre comercio"; en Revista de Administración Pública, Núm. 81; México septiembre-diciembre de 1991; Instituto Nacional de Administración Pública; pág.26
43. González Méndez Héctor y Padilla del Bosque Rodolfo; Op.Cit; pág.5
44. Idem; pág.5
45. Idem; pág.8
46. Domville Lucia; "La legislación estadounidense obstáculo para los sistemas financieros en México y Canadá"; El Financiero; México D.F, 28 de agosto de 1992; pág. 3
47. Abredop Dávila Carlos; Op.Cit; pág.27
48. Ritchie Cedric E; "El libre comercio en Norteamérica y los servicios financieros" en Revista de Administración Pública Núm.81; Op. Cit; pág.56
49. Pineda Miguel; "Inversiones, datos del ramo financiero ante el tratado"; Excelsior, México D.F 13 de septiembre de 1993; pág.1
50. Idem; pág.20
51. Idem; pág.20
52. Idem; pág.20
53. Domville Lucia; "Desatada competencia interbancaria ante la apertura financiera"; México D.F; El Financiero 10 de agosto de 1992; pág.5
54. Ortiz Mena Antonio; "Gradualismo de la apertura en servicios financieros"; en Revista de Administración Pública Núm.81; Op. Cit; pág.45
55. Brito A Julio; "Saturados los mercados de Canadá y los Estados Unidos"; México D.F; Excelsior; 8 de septiembre de 1993; pág.7
56. De Ollóqui José Juan; "Apertura del sistema financiero mexicano"; en Revista de Administración Pública Núm. 81; Op.Cit; pág.35-36
57. Ortiz Mena Antonio; "Gradualismo...Op.Cit; pág.20

58. Pineda Miguel: "Inversiones...Op.Cit; pág.20
59. Ortiz Mena Antonio: "Gradualismo...Op.Cit; pág.49
60. Idem; pág.50
61. Idem; pág.51

## CAPITULO 9

### RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA BANCA REPRIVATIZADA

#### 9.1 DE LA RECTORIA A LA LIBERALIZACION FINANCIERA.

Es indudable que el Estado Mexicano tiene una larga tradición intervencionista y lo que éste no ha hecho por mano propia, tampoco lo ha dejado a la disposición de la "mano invisible" del mercado, y ha estado presente bajo el principio de la rectoría económica.

La rectoría económica en el campo de la banca y las finanzas es una de las actividades vitales del estado, dada

la importancia que ha adquirido el área financiera, incluso por encima de las cuestiones productivas y sociales. Desde dicha área se planea la estrategia de desarrollo, se da prioridad al gasto público, se establecen los criterios de financiamiento de gasto público, se determinan los subsidios y los estímulos, así como las tarifas y los controles del comercio exterior, la política salarial y los precios de bienes y servicios del sector público. Allí se programa y se evalúa lo programado. En suma: "es el área y actividad financiera principio y fin de los procesos económicos".<sup>1</sup>

Por éstas y otras razones, es que el estado debe intervenir en la banca y las finanzas. Ante la actitud rentista de la burguesía nacional que ha través de los años ha demostrado. Para suplir esta deficiencia de fondos de capital, el gobierno ha establecido de tiempo en tiempo algunos bancos especializados que han abierto la brecha hacia la industrialización y el mejoramiento de la agricultura.<sup>2</sup>

Los bancos en manos del gobierno pueden usarse como instrumentos fundamentales de política económica; pero la función tradicional de la banca estatal ha sido la de producir y reproducir el capital.

Sin embargo, a lo largo de este trabajo, se ha demostrado cómo el estado va perdiendo su papel de rector de las actividades económicas, especialmente de las bancarias (primero mediante la desregulación hasta su total liberalización, pasando por su reprivatización); para transformarse en un estado regulador-promotor.

Si bien la reforma del estado ha puesto límites a la actividad del Estado, éste debe dejar que la sociedad haga lo que puede hacer mejor que él y la sociedad, a su vez, dejar que el Estado haga lo

que mejor sabe hacer; en este caso la supresión de la economía de estado acareará el debilitamiento de la sociedad, ya que va contra la naturaleza del estado mismo.

De la evaluación de la reprivatización bancaria, se ha demostrado que la clase capitalista no ha superado su modo de ser rentista y especulador. La burguesía no ha podido conciliar su interés económico con el político, ni sus fraccionamientos interiores; por lo tanto se encuentra muy lejos de asumir la modernización y encabezar la conducción del desarrollo nacional. Por lo tanto, el estado no puede abandonar su potestad dentro de la vida económica.

Ahora bien, al replegar sus funciones el estado, bajo la nueva concepción de los servicios financieros integrados. La participación del estado bajo la regulación pasa a ser la de supervisor y vigilante financiero; en seguida se analiza si estas funciones son suficientes para asegurar el control así como el sano desarrollo de las actividades bancarias.

## **9.2 SUPERVISION**

### **9.2.1 LA SUPERVISION Y REGULACION DE LA BANCA**

La evolución de la globalización como una tendencia mundial en el decenio de los ochenta, modifica el esquema de los sistemas financieros y hace necesario el crear alternativas de supervisión que disminuyan el riesgo sistemático de los sistemas financieros en general y el bancario en particular.

Las crisis sistémicas se caracterizan en la materialización de riesgos que ponen en peligro el ciclo productivo.

a) Primero un riesgo de transmisión, que se inicia en una institución y se extiende a todo el sistema en un proceso de reacción en cadena,

b) Segundo es un riesgo de falta de liquidez, o de insolvencia que puede abarcar más allá del ámbito financiero.

La desregulación de los mercados financieros es una de las preocupaciones de las autoridades económicas y los bancos centrales, entre las principales medidas de desregulación se encuentran:

a) El dismantelamiento de las barreras que fraccionan a los principales circuitos financieros.

- b) Expansión de las economías de libre mercado
- c) Eliminación de las barreras a la circulación de capital
- d) Innovación de instrumentos de inversión con características especulativas.

Los principales análisis económicos y estudios del sistema financiero, muestran que los mecanismos de desequilibrio (parte integral de la crisis financiera) se encuentran en:

El sistema bancario (cuando un banco importante o varias instituciones se meten en dificultades)

Los sistemas de pago (por carencia de técnicas o incapacidad, de un participante para cubrir su saldo deudor neto).

En los mercados monetarios o los mercados financieros (por el colapso en los precios, escasa liquidez).<sup>3</sup>

En el decenio de 1960, a partir de los problemas que plantea la banca internacional se dieron varias iniciativas multilaterales para reglamentar este sector. Las propuestas se dieron en tres objetivos generales: abrir los mercados bancarios a una mayor competencia internacional y armonizar las normas nacionales para impedir que existan medidas proteccionistas que sean causa de ventajas injustas en la competencia entre bancos; por último reforzar la supervisión prudencial para detectar posibles anomalías.

El organismo que se encarga de formular acuerdos para una mayor supervisión prudencial y una creciente homogeneización de las disposiciones nacionales es el Comité de Regulación y Supervisión Bancarias, denominado "Comité de Basilea".

Con una fiscalización prudencial de la banca, se pretende reducir los riesgos como los costos de los fracasos bancarios, y así evitar el contagio en el sector bancario que puede causar una desestabilización económica generalizada.

La crisis sistémica surge cuando una institución importante determina por contagio el incumplimiento de otras instituciones, y son susceptibles de producir ciertas resquebrajaduras tanto en el sistema financiero como bancario.

Los principales mecanismos de control consisten en: limitar las actividades autorizadas de los bancos, con el fin de asegurar la solvencia, dictar normas sobre capital y liquidez

bancarias: establecer requisitos para las autorizaciones y funcionamiento, y así controlar la competencia, fiscalizar las operaciones de los bancos y sus controles internos; introducir garantías formales o seguros para los depósitos bancarios; para crear un clima de confianza en el público; y arbitrar medidas para resolver los problemas de bancos concretos con dificultades, así como crisis bancarias más amplias. Entre estas últimas se da una intervención directa del Banco Central o absorciones oficiales.

En los primeros acuerdos del Comité de Basilea se referían fundamentalmente a la homogeneización de los criterios con fines de prudencia de la banca internacional y establecer las responsabilidades del país anfitrión y del país de origen.<sup>4</sup>

El acuerdo de 1975 que se ocupa de distribuir las responsabilidades de supervisión de la banca extranjera entre autoridades del país de origen y de acogida; el acuerdo distingue entre tres clases de entidades legales:

- 1.- Sucursales: que son parte integrante del banco matriz extranjero.
- 2.- Filiales: instituciones jurídicas independientes que gozan de personalidad en el país anfitrión, y están controladas por un banco matriz foráneo.
- 3.- Empresas mixtas: son bancos jurídicamente independientes y registradas en el país de acogida, pero están controlados por dos o más instituciones matrices, en su mayor parte extranjeros.

Las recomendaciones de 1975 se referían a tres diferentes aspectos de la supervisión bancaria: la liquidez, la solvencia y las operaciones y posiciones en moneda extranjera. La solvencia es la capacidad de enfrentar las obligaciones financieras a su vencimiento; mientras que la liquidez es la capacidad de fondos con el fin de atender sus compromisos.

La responsabilidad primaria de supervisión de la liquidez de los bancos extranjeros correspondía a la autoridad huésped; las autoridades del país de origen a su vez como parte de la supervisión de los bancos matrices necesitan contar con la información de los recursos líquidos de las sucursales extranjeras. Así mismo, se compartía la responsabilidad de supervisar las solvencias y las operaciones y posiciones en moneda extranjera, la principal responsabilidad se atribuyó a las autoridades del país de origen.

Entre los principales obstáculos que enfrenta la supervisión es la reglamentación heterogénea en los países: entre las diferencias más notables es cuando el país de origen clasifica como banco a una

entidad financiera y su contraparte no lo clasifica en esa categoría por la falta de supervisión en el país anfitrión; en tales circunstancias los conglomerados financieros eluden la supervisión global , la falta de información inhibe el pleno control de la banca internacional.

Las divergencias entre las normas nacionales de supervisión y el desacuerdo sobre la aplicación práctica de 1975 en lo referente del reparto de responsabilidades, la falta de consenso sobre a quien incumba la responsabilidad primaria se hizo explícita en las comunicaciones entre los bancos centrales de país es miembro del Comité de Basilea.<sup>5</sup>

El acuerdo de 1983 intento resolver las deficiencias de su antecesor de 1975, en lo referente al reparto de responsabilidades en los rubros de solvencia, liquidez, y posiciones bancarias en moneda extranjera, este acuerdo se rigió por dos principios generales el primero en que ninguna entidad bancaria debería escapar a la supervisión y el segundo que esta debería ser la adecuada.

El primero se orienta a definir las responsabilidades complementarias y superpuestas de las entidades anfitrionas y de origen ; si la autoridad del país de origen considera inadecuada la supervisión de su contraparte deberá ampliar su fiscalización o recomendar a la matriz que deje de funcionar en ese país; a su vez si el país anfitrión no le satisface la supervisión del país de origen deberá establecer requisitos específicos para autorizar su establecimiento.

El acuerdo señala la importancia del intercambio de información entre autoridades supervisoras; el éxito de la supervisión consolidada dependerá de que los bancos matrices y las autoridades de origen tengan acceso a toda la información pertinente sobre las operaciones de las diferentes entidades que forman el conglomerado financiero; las autoridades del país de origen tienen la obligación de evitar que bancos bajo su jurisdicción emprendan prácticas inadecuadas en el extranjero.

El país anfitrión debe recabar información que comprenda las medidas de supervisión del país de origen, el ámbito de las operaciones del banco matriz, la composición del conglomerado financiero, sus controles internos y los cambios de propiedad previstos. También se plantea el recurso de auditoría externa, en el caso de entidades extranjeras que no estén sometidas a una inspección adecuada en países anfitriones y escapan a la supervisión de los bancos matrices.<sup>6</sup>

En 1988 el comité elabora un conjunto de directrices sobre medición del capital y normas de idoneidad del mismo. En donde se clasifica el crédito por su riesgo y en 1992 se les exigió a las instituciones reservas de 8%, en la vigilancia y control de los créditos grandes se instrumentan condiciones para evitar las pérdidas de un banco, causadas por la concentración de crédito en un solo cliente o un grupo de clientes interconectados entre sí ; se sugiere que no se permita que los

créditos grandes superen el 25% del capital de un banco y que haya seguimiento para los créditos que no rebasen el 10% del capital; el comité se manifiesta por la necesidad de que los bancos cuenten con procedimientos adecuados para identificar y medir los riesgos superiores a la media en determinadas regiones y sectores del país.

En el combate al crimen organizado en su participación en el lavado de dinero, el comité hizo una declaración sobre aspectos mínimos que se deben cubrir en las operaciones bancarias en donde se establece; determinar la verdadera identidad de sus clientes que usen los servicios de la institución, los bancos deben asegurarse de que se cumplan las leyes sobre transacciones financieras y dejar de prestar sus servicios en el caso de operaciones vinculadas al lavado de dinero; cooperar con los organismos nacionales encargados de la ley; el secreto bancario y la confidencialidad respecto a los clientes son impedimentos potenciales para el logro de esos objetivos.<sup>7</sup>

El caso del Banco de Crédito y Comercio Internacional BCCI, es una muestra representativa que pone de manifiesto como se pueden aprovechar las posibilidades de ocultar información que brinda una red bancaria mundial para evadir la legislación bancaria de un país e invalidar su inspección; el cierre por las autoridades de la mayor parte de la red del BCCI en julio de 1991 fue la respuesta a la comprobación de un fraude de grandes proporciones que consistía en uso de contabilidad falsa y de diferentes tipos de transacciones financieras con el objetivo de ocultar pérdidas masivas y en Estados Unidos la adquisición ilegal de bancos por medio de presta nombres.

El caso del BCCI viene a poner en evidencia que la existencia de conglomerados financieros de cobertura internacional, dificulta su supervisión eficaz en tres otras cuestiones se debe:

La falta de personal calificado a disposición de las autoridades que supervisan los centros financieros internacionales, constituye un impedimento para implementar una red de información que exigiría consultas regulares de los supervisores en el país de origen.

La diferencia en el alcance y rigor de los criterios de supervisión entre las autoridades de las entidades transnacionales y las de los bancos matrices.

Una autoridad de un país de origen puede no interesarle celebrar consultas, si el nivel de operaciones en los centros transnacionales es relativamente reducido y se consideran adecuados los datos consolidados que suministra la oficina central de la matriz.

Una autoridad de un país de origen puede mostrarse reacia a consultar a la de otros países si el banco tropieza con dificultades y se desea restringir información delicada.<sup>8</sup>

Los conglomerados financieros son grupos que realizan un amplia serie de actividades financieras: de seguros, transacciones de valores, transacciones de bienes raíces, hasta actividades manufactureras, esta diversidad funcional va acompañada de una presencia internacional de amplia base que es susceptible de transmitir desequilibrios financieros por la falta de transparencia en sus operaciones; al multiplicar el número de compañías de membrete, que propicie que no se cuente con una información financiera global, de los riesgos incurridos o de las utilidades reales con el objetivo de reservarse la posibilidad de transferir activos y obligaciones entre las diferentes unidades para escapar del control de las autoridades.

Por lo que respecta al alcance y escala de las actividades y una responsabilidad supervisora fraccionada entre varias autoridades nacionales e internacionales, el resultado es la falta de eficiencia; el centro de estudios monetarios latinoamericanos hace varias propuestas para lograr un control más efectivo.

1.- Las regulaciones que permiten la conformación de esos conglomerados debe hacerse más precisa, la compañía matriz debe estar sujeta, en todos los casos, a una autoridad supervisora, y por lo tanto sin poder adoptar un formato legal que la resguarde de la supervisión de autoridades tutelares bancarias y financieras.

2.- El control del conglomerado requiere de la progresiva extensión de una consolidación genuina, que resulte indispensable para una correcta evaluación de la base financiera del grupo de su rentabilidad y respecto para las normas prudenciales. Sin embargo, en el caso de conglomerados mixtos se complica la supervisión por los protagonistas a causa de lo heterogéneo de sus sectores; por ejemplo las regulaciones contables aplicadas a los bancos son diferentes a las que se usan para compañías de seguros. Lo que hace difícil introducir una supervisión consolidada, sistemática y algunas ocasiones el centro preponderante del grupo queda fuera del alcance de la supervisión.

3.- En lo que se refiere a los conglomerados nacionales e internacionales, es necesario nombrar un supervisor global, que significa una autoridad responsable de coordinar la supervisión del grupo en conjunto a su vez de coordinar el monitoreo que llevan las autoridades especializadas. Lo que implica cambio de información a sí como la organización de inspecciones.

Su aplicación depende de la legislación de los países por ejemplo si el organismo responsable de la supervisión bancaria en un país donde el sigilo profesional es exigente no pasara información confidencial a su contraparte, si en un país el secreto profesional no esta garantizado con el mismo rigor.<sup>9</sup>

Se admite cada vez mas que la reglamentación de la banca internacional es un complemento indispensable de la liberalización financiera y global; muchos países han aplicado concientemente una regulación laxa como medio para atraer bancos extranjeros con sus repercusiones posteriores; por lo tanto es indispensable la colaboración entre el país de origen y el país anfitrión para disminuir el riesgo de una crisis sistémica de magnitud internacional.

### **9.2.2 LA COMISION NACIONAL BANCARIA (CNB)**

El sistema financiero en México se encuentra integrado institucionalmente por el sistema bancario que lo conforman:

- El Banco de México
- La Banca Comercial (Banca Múltiple)
- Banca de Desarrollo
- El patronato del ahorro nacional
- Los fondos fiduciarios de fomento económico
- El Sector Bursátil
- Bolsa de Valores
- Casas de Bolsas
- Sociedades de Inversión y Operadoras
- Aseguradoras
- Afianzadoras
- Organizaciones Auxiliares de Crédito
- Uniones de Crédito
- Sociedades de Ahorro y Préstamo
- Sociedades de factoraje
- Sociedades de arrendamiento financiero
- Almacenes generales de depósito

La regulación del sistema financiero corresponde a la SHCP, al Banco de México y las 3 comisiones nacionales encargadas de la supervisión; la CNB para el sistema bancario y las organizaciones auxiliares de crédito; la comisión nacional de valores para las casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil; y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y afianzadoras.

En este contexto, corresponde a la Secretaría de Hacienda la regulación estructural de la banca, al Banco de México la regulación operativa y cambiaria y a la CNB la supervisión del sistema

bancario y las organizaciones auxiliares de crédito así como la normatividad contable y valuatoria.<sup>10</sup>

El artículo 125 de la Ley de Instituciones de Crédito, define a la comisión como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, con las siguientes características:

- Es una unidad administrativa de una dependencia central.
- Se encuentra subordinada jerárquicamente a dicha dependencia central.
- Sus facultades y deberes están fijados en una ley o decreto presidencial.
- Mantiene cierta autonomía orgánica, sin desaparecer la subordinación jerárquica del órgano del que depende.
- No cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio.
- Tiene facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito específico.

En su carácter de órgano desconcentrado de la SHCP, se le aplica la normatividad legal de la administración pública federal centralizada, salvo en aquellos aspectos en que su ley orgánica disponga de otra manera. En este sentido le son aplicables las siguientes leyes:

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- El marco jurídico abarca el cúmulo de disposiciones en donde se derivan funciones para el organismo en su carácter de autoridad en materia bancaria, entre las que destacan:
  - a) Ley de instituciones de crédito: Con el objeto de regular el servicio de banca y crédito, en los términos en que el estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario mexicano.
  - b) La ley general de organizaciones y actividades auxiliares de crédito: Que confiere a la comisión las atribuciones generales que tiene de acuerdo con la ley de instituciones de crédito con respecto a las organizaciones auxiliares de crédito.

c) **Ley para regular las agrupaciones financieras:** Le da competencia a la CNB para ejercer la inspección y vigilancia de las entidades financieras.

d) **Las reglas generales para la constitución y el funcionamiento de grupos financieros:** Impone a las comisiones nacionales bancaria, de valores y de seguros y fianzas la facultad de establecer bases de coordinación para ejercer facultades de inspección y vigilancia.

e) **Ley orgánica del Banco de México:** Le da representación al presidente de la comisión y a uno de sus vicepresidentes como suplente en la junta de gobierno del Banco Central.

f) **Ley orgánica de los bancos de desarrollo:** Le otorga a la CNB la facultad de emitir su opinión ante la Secretaría de Hacienda para fijar el capital neto de cada uno de estos bancos.

g) **Ley del patronato del ahorro nacional:** Confiere a la comisión de inspección la vigilancia y el control de la contabilidad del patronato.

h) **Ley del mercado de valores:** Establece el deber de la comisión nacional de valores de recabar la opinión de la CNB para resolver sobre la suspensión o cancelación de valores emitidos o garantizados por las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito en los términos de los artículos 16 y 35 de dicha ley.

i) **Ley de quiebras y suspensión de pagos:** En su título séptimo, capítulo 1, se otorgan diversas facultades a la comisión en los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito.<sup>11</sup>

La ley federal de organizaciones y actividades auxiliares de crédito confiere a la CNB múltiples atribuciones para regular a las instituciones auxiliares de crédito entre las que destacan:

a) **De inspección y vigilancia:** La supervisión es realizada por la CNB mediante la inspección en las propias oficinas de las entidades cuyo objetivo es revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones funcionamiento, sistemas de control y en general todo lo que pueda afectar la posición financiera legal.

b) **De intervención:** Cuando en las instituciones supervisadas se encuentre que el capital o las inversiones no se ajustan al marco legal; se les concede un plazo de 30 días para la regularización de su situación, en caso de persistir, el presidente podrá ordenar, siempre con acuerdo de la junta de gobierno, la suspensión de las operaciones contrarias a lo dispuesto por la ley, o que se proceda a la liquidación de las mismas. Cuando existen irregularidades que afecten la

estabilidad o solvencia del supervisado, el presidente de la CNB podrá declarar la intervención con carácter de gerencia, que tendrá todas las facultades que normalmente corresponden al consejo de administración de la sociedad y plenos poderes de dominio para actos de dominio, de pleitos y cobranzas.

c) En materia contable: Dictar las disposiciones de carácter general en cuanto a contabilidad y el plazo que deben ser conservados los libros y documentos correspondientes. Fijar reglas máximas para la estimación de sus activos y las reglas mínimas para la estimación de sus obligaciones y responsabilidades.

d) En materia de infracciones: La CNB tiene las facultades de imponer administrativamente las multas correspondientes a sanciones por las infracciones previstas en el ley.

e) En materia de reclamaciones: En las reclamaciones contra una organización auxiliar del crédito o una casa de cambio, con motivo de operaciones o servicios que prestan al público. La ley permite que los reclamantes, presente su inconformidad ante la CNB o los tribunales competentes federales, cuando la reclamación se haga ante la CNB esta conciliara y, en su caso resolverá las diferencias que se susciten.<sup>12</sup>

Las facultades de la CNB de acuerdo con el artículo 125 de la ley de instituciones de crédito son: Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que conforme a dicha ley y otras leyes le competan. Tradicionalmente se entiende por vigilancia la labor de supervisión que la comisión lleva a cabo a partir de la información de las entidades supervisadas, y como inspección la práctica de revisiones en el lugar físico; son las dos funciones substantivas de la CNB .

Las funciones de vigilancia son: Análisis y evaluación financiera, consisten en evaluar con base en diversos indicadores, la situación de los sectores en su conjunto y en particular de las instituciones o entidades; los conceptos que se manejan para efecto de información o análisis son:

Captación global; Captación por instrumento; Cuenta-ahorristas; Inversionistas; Captación interbancaria (doméstica y externa; Cartera de créditos (crecimiento absoluto, penetración en el sistema, cartera vigente, vencida y cedida en descuento, cartera media por sucursal y por empleado); Calificación de cartera de créditos; Conceptos relacionados (ingreso, costo y margen financiero, dividendos, ingreso por servicio, gastos de operación, costo de personal por empleado, utilidad neta por empleado, etc.).

Rentabilidad: (ingresos financieros, margen de utilidad, rotación de inversiones, productividad de la inversión, relación activos capital, utilidad del capital, solvencia etc.)

Para la realización de estas funciones esenciales, la comisión cuenta con los siguientes mecanismos e instrumentos a fin de verificar la autenticidad de la información que dan a conocer las Instituciones de Crédito:

#### 1.- REVISION DE ESTADOS FINANCIEROS

Las entidades supervisadas envían cada año a la CNB, su balance general de fin de ejercicio con la documentación analítica de apoyo correspondiente en donde se incluyen dictámenes de auditoría externa.

#### 2.- COMPUTO

El marco jurídico establece límites mínimos o máximos para ciertos conceptos, capitalización, inversiones de capital, créditos, endeudamiento que se determina de acuerdo a ciertos parámetros que pueden ser el capital, el pasivo, los activos en riesgo. Estos datos se procesan y se formulan periódicamente los cómputos correspondientes, para evitar que tales conceptos no sean mayores o menores que los límites establecidos.

#### 3.- DIVERSIFICACION DEL RIESGO.

El objetivo es supervisar y evaluar que se cumplan las obligaciones sobre diversificación de riesgos; el mecanismo de vigilancia incluye el seguimiento y el control de los conglomerados económicos y su responsabilidad en el sistema bancario.

#### 4.- CALIFICACION DE LA CARTERA DE CREDITO.

El crédito se clasifica según su riesgo el esquema de evaluación pondera 8 elementos que son:

No. DE CARACTERISTICAS	PUNTUACION	MAXIMA
EXPERIENCIA DE PAGO	20	25
MANEJO DE CUENTAS	7	19
SITUACION FINANCIERA	5	18
ADMINISTRACION	18	12

SITUACION DE MERCADO	5	10
SITUACION DE LAS GARANTIAS	6	8
SITUACION LABORAL	5	5
ENTORNO	5	3
TOTAL	71	100 <sup>13</sup>

A cada elemento le corresponde un determinado número de características y a estas un escala de puntuación que en conjunto dan de 0 a 100, a mayor puntuación le corresponde una mayor cantidad del riesgo al crédito evaluado.

De acuerdo a la puntuación el crédito se clasifica en 5 categorías:

GRUPO	PUNTUACION NECESARIA %	RESERVA
A	0	-
B	25	1
C	50	20
D	75	60
E	100	100 <sup>14</sup>

La revisión en la aplicación de la metodología y la correcta calificación de los créditos en el riesgo le corresponde a la CNB.

##### 5.- AUTORIZACION DE LA CNB.

Autorización de créditos y cobranzas. Esta autorización abarca créditos, también otra clase de activos como títulos valores, adeudos no documentados, bienes recibidos por adjudicación y, en general cualquier activo susceptible de demérito o minusvalía. Independientemente de las

autorizaciones otorgadas a solicitud del interesado el organismo también puede ordenar el registro de castigos. En 1992 se suprimió el requisito de autorización previa para registro de quebrantos en la banca múltiple y de desarrollo. Autorización para que los bancos múltiples puedan otorgar en ciertos casos créditos en exceso conforme a las reglas de diversificación de riesgos.

Autorización para aumentar el porcentaje máximo general de la inversión en activos fijos (60%) y en gastos de instalación (10%), respecto al capital y reservas de los bancos múltiples.

## **6.- NORMATIVIDAD CONTABLE.**

La contabilidad, los libros y documentos correspondientes, así como el plazo que deben ser conservados, se regirán por disposiciones que dicte la CNB, así también fijar las reglas para la estimación de activos y pasivos, y elaborar el diseño de mecanismos contables para los nuevos productos y las operaciones autorizadas a las entidades.<sup>15</sup>

## **ESTADISTICA**

La comisión elabora y publica estadísticas respecto a las instituciones de crédito, con el fin de mantener una información adecuada y oportuna sobre la estructura, operación y resultado de los sectores supervisados.

## **IMPOSICION DE SANCIONES**

Con el fin que tiendan a garantizar el interés público mediante la limitación o prohibición de prácticas que ponen en peligro la solvencia o falta de liquidez.

## **EJECUCION**

Puede suspender la publicidad de instituciones de crédito cuando, a su juicio, esto implique inexactitud, oscuridad o competencia desleal.

## **INTERVENCION ADMINISTRATIVA.**

Cuando se presente irregularidad de cualquier género de las instituciones de crédito; si la misma afecta su solvencia y estabilidad. Se nombra a un interventor-gerente con plenos poderes generales para actos de dominio, de administración de pleitos y cobranzas.

## PROTECCION A LOS INTERESES DEL PUBLICO

La CNB debe vigilar el cumplimiento estricto de los secretos bancarios y fiduciarios para proteger los intereses del público que en materia económica son de enorme importancia; las sanciones por violación del secreto inherente a los servicios profesionales que los bancos ofrecen al público son de 3 tipos Penales, Administrativos y Civiles; salvo excepciones de las autoridades judiciales, Procuraduría General de la República, Contaduría Mayor de Hacienda, Autoridades Fiscales entre otras.

De la protección de los intereses del público para substanciar las reclamaciones en contra de una institución de crédito, con motivo de su operación y los servicios que presten; la CNB en presencia de las reclamaciones que se interpongan por escritos en contra de las instituciones de crédito, intervengan antes de cualquier actividad judicial en un procedimiento conciliatorio; la finalidad de esta etapa es la de solucionar controversias en paz y con justicia oportuna, en la junta de conciliación la CNB actúa en forma neutral buscando conciliar los intereses del usuario y del banco.

Las visitas de inspección son de 3 tipos , ordinaria de programa, especiales y de investigación; los programas se forman al final de cada ejercicio para el año inmediato siguiente. La selección de instituciones se determina en función de antecedentes y comportamiento teniendo en cuenta los elementos derivados de la función de vigilancia. La revisión de áreas operativas específicas, las mas frecuentes son cartera de crédito, banca de inversión funcionamiento y operación de centros regionales.

Las visitas especiales y las de investigación se diferencian por el ámbito que cubren y la extensión; las primeras pueden ser mas amplias que un programa; las segundas se enfocan a una operación o operaciones específicas y son de menor duración. Surgen por situaciones anómalas detectadas de improviso peticiones de la SHCP, del BANXICO, quejas o denuncias de terceros.<sup>16</sup>

## FUNCIONES DE REGULACION BANCARIA

En lo que respecta a la norma relacionada con la preservación de la banca, se retoma la recomendaciones del comité de Basilea para la supervisión bancaria. Tales como los requerimientos mínimos de capitalización, las reservas preventivas de capital, entre otros.

Su constitución y su funcionamiento requiere autorización del gobierno federal, y compete otorgarla a la SHCP con la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

La tenencia accionaria; el control accionaria deben ejercerlo personas de nacionalidad mexicana, en la banca múltiple el capital esta dividido en dos partes, ordinaria y complementaria; la primera estará dividida entre series "A", "B" y "C"; en donde la serie A representara el 51% , en la serie A y B sólo podrán participar mexicanos; en la serie C que como un máximo de capital es de 30% es susceptible de ser comprada por mexicanos y extranjeros.

La parte complementaria la representa la serie L con un máximo de 30% y puede ser adquirida por personas física y morales mexicanas y extranjeras, son de voto limitado.

El limite máximo de tenencia accionaria individual es de 5% , cuando el caso lo justifique, la SHCP puede autorizar un porcentaje mayor sin exceder del 10% .

### **1.- REQUERIMIENTOS DE CAPITALIZACION**

En Mayo de 1991 la SHCP emitió las reglas sobre requerimiento de capitalización de las instituciones de banca múltiple, en las que se establece que el capital neto no será inferior de 8% sobre la suma de activos y otras operaciones expuestas a riesgo significativo; se otorgo un plazo de 3 años para alcanzar dicho mínimo.

Los bancos múltiples deberán contar con un capital neto por monto no menor a la cantidad que resulte de aplicar un porcentaje que no será inferior al 6% , a la suma de sus activos y de sus operaciones que determine y de sus operaciones causantes de pasivo contingente, y de otras operaciones que determine la SHCP, expuestas a riesgo significativo, tomando en cuenta los usos bancarios internacionales respecto a la adecuada capitalización de las instituciones de crédito. Artículo 30 de la ley de instituciones de crédito.

### **2.- REGIMEN PARA LA INVERSION DE CAPITAL Y RESERVAS.**

Hasta 60% en activos fijos (inmobiliario, mobiliario y equipo, acciones de sociedades inmobiliarias filiales); hasta 10% en gasto de instalación y 50% en entidades financieras del país o del extranjero, siempre que estas inversiones no sean superiores al excedente del capital pagado y reservas respecto del capital mínimo.

### **3.- OPERACIONES CON VALORES**

Deben efectuarse en los términos previstos por la ley de instituciones de crédito y por la ley del mercado de valores. Cuando se lleven a cabo con títulos inscritos en el registro nacional de valores e intermediarios deberán efectuarse con la intermediación de casas de bolsa, cuando se trate de

valores emitidos aceptados o garantizados por instituciones de crédito, las operaciones que determine el BANXICO por razones de política crediticia o cambiaria.

#### **4.- INVERSIONES PATRIMONIALES EN EMPRESAS**

Con autorización de la SHCP los bancos múltiples pueden invertir en empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objetivo.

Pueden adquirir acciones de cualquier otro tipo de empresas hasta 5% de capital pagado de la emisora o hasta el 15% durante un plazo que no exceda de 3 años. La SHCP puede autorizar inversiones por plazos y porcentajes mayores cuando sean empresas que desarrollen proyectos nuevos de larga maduración o realicen actividades susceptibles de fomento.

#### **5.- REGIMEN OPERATIVO**

El Banco de México regula las operaciones de los bancos, tales resultados comprenden lo concerniente a tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y las características de operaciones activas, pasivas y de servicios; las efectuadas con oro platas y divisas; así como la inversión obligatoria de su pasivo exigible.

#### **6.- CLASIFICACION DE LOS ACTIVOS EN FUNCION DE SU SEGURIDAD**

Estas instituciones invertirán los recursos que capten del público y llevaran las operaciones generadoras de sus pasivos contingentes, en términos que les permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez .

#### **7.- DIVERSIFICACION DE RIESGOS**

Se establece que las instituciones deben diversificar sus riesgos en operaciones pasivas como en activas; en las primeras las obligaciones a favor de un mismo acreedor no deben acceder del pasivo exigible que se determine en función del índice de penetración en el mercado; así, el porcentaje menor es 25% para instituciones con índice de penetración mayor a un 10%, y el mayor es de 4% en instituciones menores de 5%.

En operaciones activas el financiamiento a una persona física no excederá el 10% del capital neto de una institución en particular, ni de 0.5% del total de los capitales netos de todas las instituciones de banca múltiple; para personas morales no excederá de 30% del capital neto individual ni de 6% del conjunto.

## **8.- CREDITO A PERSONAS FISICAS O MORALES RELACIONADAS CON INSTITUCIONES.**

Las instituciones de banca múltiple requerirán del acuerdo de un mínimo de 4 consejeros de la serie "A" y tres de la serie "B" y "C" o de la propia serie "A", en su caso de su consejo de administración; para celebrar operaciones en las cuales pueden resultar deudores de las mismas entre los que son aplicables, entre ellos accionistas con participación de 1% o mayor en el capital, miembros del consejo de administración, familiares y empresas en las que participan tales personas. Artículo 73 de la ley de instituciones de crédito.

Se prohíbe efectuar operaciones en términos que se aparten de las condiciones de mercado de las políticas generales de la institución y de las prácticas y usos bancarios, cuyo objetivo es evitar los llamados "Créditos de complacencia".

## **9.- PROTECCION DEL PUBLICO**

La participación obligatoria de las instituciones de banca múltiple en un mecanismo preventivo de protección, el cual se encuentra a cargo de un fideicomiso constituido por el gobierno federal en el BANXICO con la denominación de "Fondo bancario de protección al ahorro" al cual todos los bancos múltiples deben aportar cuotas que se establecen con base en sus volúmenes de captación de recursos del público.<sup>17</sup>

La CNB ejerce la inspección y la vigilancia de bancos múltiples, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, almacenes generales de depósito y casas de cambio miembros del grupo financiero, a la comisión nacional de valores le corresponde casas de bolsa y sociedades de inversión integrantes, mientras la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas son de su competencia la supervisión de instituciones de seguros y fianzas.

La inspección y vigilancia de la controladora y de las empresas de servicios complementarios o auxiliares del grupo se encuentran a cargo de la Comisión que supervise a la entidad financiera, que a juicio de la SHCP sea la preponderante del propio grupo, considerando entre otros elementos el capital contable de las entidades del grupo.

En Marzo de 1992 las juntas de gobierno de las comisiones nacionales bancaria, de valores y de seguros y fianzas establecieron un mecanismo que coadyuvara a la coordinación efectiva entre las 3, para evitar conflictos de competencia y desorientación de supervisados para ello surgió la formación de la Coordinación Supervisora del Sistema Financiero (COCCIF)

El sector bancario se protegió en las negociaciones del TLC, entre las principales ventajas se encuentran que no enfrentaran la competencia internacional en el corto plazo como el resto de la economía. En una primera etapa el acceso al mercado mexicano será exclusivamente bajo empresas subsidiarias así los intermediarios extranjeros tendrán que constituirse como sociedades mexicanas sujetas a las leyes y supervisión de autoridades nacionales; la participación agregada máxima de intermediarios canadienses y estadounidenses en México se incrementará de 8 a 15% en los primeros 6 años. A partir del séptimo año entrará una salvaguarda temporal que permite congelar unilateralmente la participación extranjera en el mercado mexicano si esta supera el 25%. Subsistirá una salvaguarda que permitirá a México congelar temporalmente la participación extranjera cuando peligre la propiedad mexicana del sistema de pagos. En los primeros 6 años los bancos extranjeros se sujetan a un límite máximo individual de 1.5% del total del sistema bancario nacional. A partir del séptimo año, se establecerá una nueva restricción que limitará la adquisición de un banco mexicano cuando la participación conjunta del banco extranjero adquirente y el adquirido supere 4% del mercado.<sup>18</sup>

El gobierno mexicano negoció un período de transición de por lo menos 6 años para fortalecer a la banca mexicana y enfrentar así la competencia extranjera. Dicho período les permite a las comisiones Nacional Bancaria, de valores y seguros y fianzas; establecer mecanismos que coadyuven a evaluar a las entidades financieras que pretendan regresar al país, siguiendo los criterios del Comité de Basilea y verificando la supervisión global de los conglomerados financieros extranjeros; tomando en cuenta de los usuarios nacionales.

### **9.3 OTROS MODELOS DE REFORMA Y SUPERVISION BANCARIA.**

Una vez estudiado los conceptos de regulación bancaria a nivel general, es necesario analizar las principales tendencias en los actuales procesos de reforma financiera en diferentes países y áreas del mundo.

México puede extraer varios elementos valiosos de esas experiencias, para crear un modelo propio de regulación dentro del contexto de globalización de los mercados financieros.

A continuación se analizan dos casos de procesos de liberalización y regulación financiera, así como los nuevos sistemas de supervisión bancarias en mercados financieros abiertos. Los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE), son dos casos típicos de mercados financieros globalizados. el primero se prepara para enfrentar el TLC que involucra a México; en tanto que la CEE, ya opera el mercado común europeo. En ambos ejemplos, el proceso de reforma, media entre la regulación y la liberalización, pero con diferentes matices.

### 9.3.1 LOS ESTADOS UNIDOS

En los estados el sistema bancario es muy descentralizado y complejo, ya que se requiere de autorización estatal para operar en cada una de las entidades de la unión, ello representa un obstáculo para el desarrollo de la banca a nivel nacional sin embargo gracias a últimas modificaciones y otras reformas recientes, se tiende a superar este problema que mas adelante se analiza. Por esta razón el análisis se enfoca al estudio del centro financiero de Nueva York, donde su carácter de ser uno de los principales mercados financieros a nivel mundial y parámetro para el resto del país. Al 31 de Diciembre de 1990 el número de sucursales y agencias del exterior con autorización del estado de Nueva York es de 207, con activos totales superiores a 424 mil millones de dólares.<sup>19</sup>

En Estados Unidos se presento una dualidad respecto al sistema financiero, ya que para la autorización y posterior supervisión de las instituciones de crédito del exterior, se puede escoger entre la autorización federal o estatal, la primera se encuentra regulada por la ley de Banca Internacional de 1978 (IBA por sus siglas en inglés), y la segunda que las leyes y reglamentos a nivel estatal, o bien se complementan en ciertos aspectos como en el caso del estado de Nueva York para la supervisión.

La IBA señalo que los bancos extranjeros no pueden mantener a la vez una agencia y una sucursal en un mismo estado; la elección de la forma de organización depende del tipo de actividades que se propone llevar a cabo.

Las sucursales de los bancos extranjeros poseen facultades de inversión y otorgamiento de prestamos en condiciones prácticamente idénticas a la de los bancos comerciales las facultades de las agencias de bancos extranjeros son similares en muchos aspectos a los de las sucursales, radicando la diferencia principal en la capacidad de estas ultimas para captar depósitos. La ley bancaria prohíbe a las agencias recibir depósitos. Sin embargo existen 3 excepciones que son: 1) Agencias tienen facultades para mantener saldos crediticios derivados del ejercicio de sus facultades legales; 2) Cuando las agencias emiten obligaciones con montos nominales altos 3) Para captar depósitos de ciudadanos de otros países que no sean residentes.<sup>20</sup>

Tanto las sucursales como las agencias están sujetas a requisitos sobre el mantenimiento de activos elegibles superiores a los pasivos de terceras personas como un medio para proteger a los acreedores y los intereses del público. Estos requerimientos son impuestos por el superintendente de bancos del departamento de banca del estado de Nueva York, quien es la autoridad encargada de

las supervisión, los activos se fijan de manera muy flexible, ya que se realiza en forma individual y según lo determinan las circunstancias de situación financiera de la institución .

Los bancos y sociedades fiduciarias de propiedad extranjera, conforman un capítulo aparte; dichas instituciones poseen un capital propio y tienen todas las facultades ejercidas por los bancos del país. La reglamentación y supervisión de los bancos y sociedades fiduciarias extranjeras son idénticos a los que se le aplican a sus contrapartes estadounidenses (Trato nacional)<sup>21</sup>

Las sociedades de inversión extranjeras autorizadas en Nueva York poseen las facultades convinadas de un inversionista o corredor de acciones y bonos con los de una institución crediticia comercial. Si bien las leyes permiten una gran diversidad de facultades, las sociedades de inversión se han circunscrito a sectores específicos de las finanzas y la banca.

Finalmente, se encuentran las oficinas de representación de los bancos extranjeros en Nueva York, en la actualidad existen cerca de 200. Si bien dichas oficinas no deben realizar intermediación bancaria, permiten en cambio al banco establecer una presencia en el estado con miras a familiarizarse con el mercado para la apertura de otro tipo de entidad por medio de la cual dedicarse a las actividades bancarias.

Como se señaló anteriormente, el sistema bancario estadounidense es dual, dado el poder real de las entidades federativas, en 1968 se establece el sistema federal con la promulgación de la IBA. En el caso de la supervisión, esta aparente contradicción es mas evidente, pero en realidad se complementa y fortalece.

En seguida se analiza la supervisión que efectúan las autoridades locales y las federales respectivamente:

El departamento de banca del estado de Nueva York, empieza la supervisión de la actividad bancaria desde la autorización para establecer una sucursal, agencia, banco o sociedad de inversión.

El proceso de estudio del solicitante comprende un extenso análisis de factores como son: El objeto social de la institución, historia y situación financiera del banco, supervisión en su país matriz, características y capacidad del cuerpo administrativo propuesto, previsiones sobre las operaciones que se propone realizar, y conveniencia y ventajas para el público al que se presentaran los servicios.<sup>22</sup>

Una vez establecidas en Nueva York, las instituciones extranjeras, reciben el tratamiento nacional y por ello, están sujetas a la inspección y vigilancia del Departamento de Banca. La legislación

bancaria de Nueva York prevé inspecciones anuales a todos los bancos y otras instituciones que estén autorizadas para captar depósitos.

La principal herramienta utilizada en el proceso de supervisión son las visitas de inspección. El alcance de la revisión de las oficinas de los bancos, incluye la evaluación de activos la administración y la documentación del crédito procedimientos y controles operativos internos, auditoría interna y externa, fuentes de captación de recursos, actividades fuera del balance y el cumplimiento de leyes y reglamentos. Por otra parte, se efectúa una evaluación de la administración de la institución y de su banco matriz.<sup>23</sup>

Por lo que respecta a la supervisión federal, la ley bancaria prevé que es obligación de las autoridades locales proporcionar la información necesaria de la supervisión efectuada a 4 diferentes entidades supervisoras que son: La oficina del controlador de la moneda; la reserva federal; la corporación federal de seguro de depósito y la oficina de supervisión de entidades de ahorro. Si bien estas autoridades utilizan con poca frecuencia su facultad de inspección al mismo tiempo, esto provoca trámites burocráticos y duplicidad de trabajo.

Por otra parte y para proteger los intereses del público, se obliga al banco a establecer un seguro por cada cuenta individual superior a los 100 mil dólares ante la corporación federal de seguro de depósito (FDIC), sin embargo no existe un límite por todas las cuentas personales que un individuo puede llegar a tener.

Dado que los requisitos y supervisión federales son mas estrictos que los estatales, generalmente se juzga mas atractivo una autorización local, por lo menos para las instituciones de mayor tamaño que han optado por el registro estatal.

Las autoridades de Nueva York así lo han entendido y por ello alientan el ingreso de nuevos bancos a su territorio fomentando un amplio programa de desregulación, proceso que a vuelta a colocar a Nueva York como el primer centro financiero internacional.

Por estos motivos, las autoridades federales han propuesto una serie de reformas del sistema financiero estadounidense, a fin de modernizarlo; el proyecto presentado ante el congreso contiene los siguientes elementos:

- 1.- Reforma al esquema de seguros de depósito, a fin de clarificar su rango de acción y sus formas operativas.

2.- Reformas al aparato supervisor, incluyendo su organización institucional y sus formas operativas.

3.- Reformas a la capacidad operativa de los bancos incluyendo aspectos geográficos y aspectos relacionados con la realización de un tipo mas amplio de actividades.<sup>24</sup>

Por lo que respecta a la reforma del aparato supervisor, en los aspectos institucionales, se a mencionado que dicha función compete a 4 diferentes entidades federales, además de las autoridades estatales; la reforma plantea simplificar la supervisión; de tal manera que la reserva federal estaría a cargo de la supervisión de las entidades bancarias cuyo funcionamiento es autorizado por las entidades estatales, y se crearía otra nueva entidad: La agencia federal bancaria, bajo la autoridad del departamento del tesoro, la cual estaría a cargo de la supervisión de las instituciones bancarias de carácter nacional.<sup>25</sup>

En cuanto a los aspectos operativos, la propuesta consiste en dividir las entidades bancarias en 5 grupos, de acuerdo con sus niveles de capitalización y aplicables un doble sistema de estímulos y sanciones de acuerdo con el nivel en que se hayan clasificado; de tal manera que las entidades clasificadas en el nivel 1, cuyo nivel de capitalización es superior al básico requerido, están en capacidad de emprender toda una nueva serie de operaciones; adicionalmente están exentas de ciertos requisitos y formalidades.

El grado de control y supervisión aumentara conforma vaya descendiendo el nivel; así que los bancos clasificados en el nivel 5 con capital en niveles críticos, serían sometidos a una intervención por parte de la autoridad supervisora a fin de determinar las medidas necesarias para su liquidación o venta si el banco no se recapitaliza.<sup>26</sup>

Finalmente, las reformas en la capacidad operativa de los bancos, aquí en esencia se trata de transformar a las grandes instituciones bancarias en grupos financieros, con la participación a través de sus filiales en la prestación de una amplia gama de servicios financieros, pero manteniendo siempre una estrecha vigilancia ante posibles practicas oligopólicas o que pongan en riesgo los intereses del público. La reforma incluye también aspectos geográficos, básicamente se trata de permitir que los bancos puedan hacerse mas competitivos al ampliar su radio de acción dentro del territorio nacional.

La reforma financiera planteada en los Estados Unidos tiene como propósito modernizar al sector, ante la apertura y liberalización de los servicios financieros bajo criterios de competitividad y control internacionales, ante la perspectiva del tratado de libre comercio con México y Canadá.

### 9.3.2 LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA.

El otro ejemplo de un proceso de liberalización en la prestación de servicios bancarios, lo constituye la comunidad económica europea (CEE), con vista a constituir un mercado único con los países miembros.

La creación del mercado común bancario de la CEE, implica la unificación de normas y de mas ordenamientos en materia bancaria, por lo que las leyes de cada país deberán adaptarse a estas.

El nuevo marco legal para toda la comunidad, se realiza a través de las "Directrices bancarias", de las que se han emitido 2; la primera en 1977 y la segunda en 1989.

La primera directriz estableció una serie de requisitos mínimos que las entidades de crédito deberán reunir a fin de ser autorizadas para operar como tales en los países miembros. a la vez se consagro el principio del "Trato nacional".<sup>27</sup>

Esta primera directriz bancaria hacia referencia ya al principio del control nacional (que posteriormente guiaría nuevas negociaciones en este terreno). Según dicho principio la supervisión de las nuevas entidades de crédito que actúen en varios estados miembros es competencia de las autoridades del país en cuyo territorio se encuentre su domicilio. En la directriz se establece un comite consultivo compuesto por tres representantes de los órganos encargados del control bancario en cada estado miembro.<sup>28</sup>

Si bien este paso tuvo su importancia, en realidad lograba tan solo una igualdad de tratamiento, pero no avanzaba en mucho hacia la creación de un verdadero mercado común en materia de servicios bancarios y financieros. Es solo con la adopción de la llamada segunda directriz bancaria, que se avanza de manera inequívoca hacia un mercado unificado.

En dicha directriz se determina que las instituciones de crédito habilitadas como tales en un estado miembro están automáticamente autorizadas para establecer sucursales y para ofrecer libremente sus servicios a cualquier individuo o empresa comercial en cualquier otro estado miembro sin necesidad de autorización adicional. (Principio del reconocimiento mutuo).<sup>29</sup>

Por lo que respecta al tipo de operaciones que podrá realizar en otro estado una sucursal, están perfectamente definidas en una lista elaborada por la comisión de acuerdo con un modelo de banca universal o múltiple y con amplias facultades en materia financiera.

En materia de supervisión, la segunda directriz reafirma el principio del control nacional, es decir la responsabilidad supervisora estará a cargo de las autoridades del país de origen de la institución, incluso respecto de las sucursales de la misma en los demás países miembros y de las operaciones que realiza a través de las fronteras del país de origen. Como excepciones importantes a esta regla se contemplan: La supervisión de los aspectos de liquidez de las sucursales y de todo lo relacionado con implementación de política monetaria, aspectos acerca de los cuales la responsabilidad primaria recae en las autoridades del país receptor.<sup>30</sup>

También es importante destacar el establecimiento de un sistema de supervisión consolidada, es decir se dispone que la vigilancia se realice como grupo financiero y no sólo como entidades de crédito aisladas, si no además a todas las instituciones financieras que lo conforman, deberán aplicarse para la determinación del cumplimiento de todas las regulaciones prudenciales, tales como normas como el capital adecuadas, concentración de riesgos, tipos de inversiones permitidas, etc. Se obliga, así mismo, a los estados miembros a suprimir todo impedimento legal que dificulta el intercambio de información imprescindible a efectos de supervisión, entre grupos bancarios.<sup>31</sup>

Por lo que respecta a las reglas sobre la solvencia financiera, la directriz establece que el capital mínimo inicial exigido a los nuevos bancos deberá ser de 5 millones de ecus. (4.16 millones de dólares) el control de los principales accionistas de las entidades de crédito y la limitación de su posible participación en empresas ajenas al sector bancario.<sup>32</sup>

Adicionalmente estas reglas se complementarán con coeficientes que tengan en cuenta el riesgo de mercado y los riesgos de fluctuaciones en tasas de cambio y tasas de interés.

Hay otras disposiciones acerca de las obligaciones de informar sobre la distribución del capital social, la dispersión de riesgos, la colaboración entre las autoridades de supervisión de los diversos estados miembros y un esfuerzo de procedimientos comunitarios frente a terceros países para garantizar la libertad mutua de prestación de servicios. Sin embargo, la normatividad sobre estos puntos aún se encuentra siendo discutida por los miembros de la CCE, y en ciertos aspectos resultan muy conflictivos, puesto que estas modificaciones, implican la atenuación de manera significativa del concepto de soberanía sobre los servicios financieros que cada nación debe ceder en favor del mercado común.

Los Estados Unidos y la CEE, son dos casos diferentes de tipos de integración económica y financiera, no obstante que ambos buscan la liberalización de los servicios financieros y bancarios, han seguido estrategias distintas. México debe sacar provecho de estas experiencias, ante la perspectiva de la apertura con el TLC y así preservar primero los intereses de la nación.

#### 9.4. RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA BANCA EN MEXICO.

En la perspectiva del sistema financiero y bancario mexicano para los próximos años, se presentan oportunidades formidables, pero también enormes retos que enfrentar y que son urgentes de atender, dado un período de transición relativamente corto para llegar a la liberalización absoluta de la economía.

Como producto de la evolución los años recientes, la banca a fortalecido su capacidad competitiva y, paulatinamente, superado sus debilidades estructurales. No obstante el futuro del sistema bancario mexicano depende, en gran medida del manejo estratégico de sus fortalezas y debilidades, así como el aprovechamiento óptimo de las oportunidades que se le ofrece. Entre las oportunidades que tiene ante sí la banca y de las que se han tratado profundamente en este trabajo, basta solo con citarlas nuevamente:

**1.- Avances en la estabilización económica:** La administración salinista, a logrado producir las condiciones favorables para la realización de las operaciones bancarias, superando el estancamiento, abatiendo la inflación, estabilizando el tipo de cambio y las tasas de interés, y el saneamiento de las finanzas públicas.

**2.- Renegociación de la deuda externa:** Se puso fin a la crisis del sobreendeudamiento, lo que permitió entre otras cosas: La entrada de recursos externos, la repatriación de capitales, mayor liquidez en el mercado interno y mejoramiento de la balanza de pagos.

**3.- Apertura comercial:** La eliminación de las barreras arancelarias, condujo a la economía mexicana a ser una de las mas abiertas del mundo, las consecuencias de esta decisión sobre el sector financiero fueron: El financiamiento de la reconversión industrial para empresas orientadas al comercio exterior, un incremento en el volumen de importaciones y exportaciones, y consecuentemente del tráfico de divisas, y la concurrencia de nuevos sectores económicos en el mercado financiero.

**4.- Tratado de libre comercio con Estado Unidos y Canadá:**

Por el cual se permitirá a la banca mexicana diversificar sus mercados e incrementar su presencia a nivel internacional, a la vez que enfrentar la competencia del exterior, lo que la obligara a efficientar y modernizar su servicio.

**5.- Desregulación del sistema financiero:** Las oportunidades derivadas del proceso de desregulación son múltiples y pueden mencionarse entre otras: Fijación libre de las tasas de interés,

incremento de recursos disponibles para la inversión crediticia, por los cambios en el encaje legal y la eliminación de los cajones selectivos del crédito; el restablecimiento del régimen de propiedad mixta en el sistema bancario y la formación de grupos financieros.<sup>33</sup>

Esta evolución, única e impresionante del sistema financiero nacional, deja sentadas las bases para estar en condiciones de responder adecuadamente a las necesidades de la sociedad y dar el impulso suficiente al crecimiento y desarrollo de la nación.

Sin embargo, los retos por delante son mucho mayores y más difíciles de enfrentar, por lo que es necesario atenderlos a la brevedad posible, antes de que se transformen en amenazas cumplidas. La responsabilidad de tan enorme tarea corresponde ahora preferentemente a los banqueros privados, los que se deberán apoyar en el concurso de las autoridades financieras para consolidar al sistema financiero sobre bases sólidas y competitivas.

Entre los retos que se identifican para el sector bancario se encuentran los siguientes:

**1.- Ampliar la base del ahorro:** Se enfrenta en reto para obtener un crecimiento real del ahorro interno, con mayor creencia a nivel nacional, con el objeto de satisfacer las necesidades de capital, sustentándose el otorgamiento de rendimientos atractivos a los ahorradores; en la capacidad de diseñar y promover nuevos instrumentos de captación acordes a las necesidades de la clientela y en atraer de manera creciente los capitales radicados fuera del país.<sup>34</sup>

**2.- Financiar la recuperación económica:** La canalización de recursos captados hacia el financiamiento de actividades productivas, es una condición necesaria, el desarrollo de la economía nacional. Para ello será necesario que la banca tenga una mayor participación en inversión productiva, para diseñar esquemas e instrumentos que permitan mayor canalización de ahorro interno sobre todo en un vasto equipamiento de infraestructura y tecnología de punta.<sup>35</sup>

**3.- Diversificación del riesgo:** Para una operación eficiente de la actividad crediticia, la banca tendrá que cambiar la postura que hasta ahora a asumido ante el riesgo; que le permita apoyar ampliamente a empresas y grupos industriales, pero sobre todo a la micro pequeña y mediana empresa. El sector privado juega un papel fundamental en el compromiso de la sociedad que en la lucha contra la pobreza extrema, los proyectos productivos y el desarrollo rural y urbano. Para ello, la banca deberá flexibilizar sus normas y procedimientos, elaborar paquetes integrales de crédito expedito, asistencia técnica y tecnológica, así como participar del capital de riesgo.<sup>36</sup>

**4.-Hacer frente al proceso de apertura:** En cuanto al reto de la apertura, el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá demandará del sistema bancario mayores niveles de

competitividad que le permitan ingresar a nuevas etapas de desarrollo, y le garanticen su permanencia y consolidación dentro del mercado financiero. Ello implica que los bancos nacionales deberán operar bajo criterios de eficiencia, productividad, y rentabilidad equiparables a los de los intermediarios financieros del exterior. El desafío es aprovechar el tiempo negociado de transición, para alcanzar a la brevedad posible una posición más sólida ante la competencia del exterior.<sup>37</sup> La banca mexicana tiene que revitalizar su presencia internacional y al mismo tiempo, debe establecer y adecuar sus propias alianzas estratégicas, para lograr una participación agresiva en el mercado con productos financieros innovadores y competitivos; y así garantizar el flujo de recursos del exterior.<sup>38</sup>

**5.- Bursatilización bancaria:** Como complemento del punto anterior, se propone maximizar las sinergias entre la intermediación bancaria y la bursátil, con el fin de minimizar los costos del capital y competir eficazmente en un contexto de liberalización y apertura. Sin embargo, esta tendencia podría conducir a que las instituciones bancarias operaran en forma análoga a las casa de bolsa o bancos de inversión: poco personal, altamente calificado, número reducido de oficinas en grandes centros urbanos, atención a grandes clientes, etc. Este modelo de bursatilización de la banca podría ser adverso para el futuro desarrollo integral del país, al desatender a amplios sectores de la población. Un reto, es pues, el de profundización bancaria no solo dando cabal aprovechamiento a la capacidad instalada de la actual red bancaria, si no penetrando en áreas donde no hay estos servicios.<sup>39</sup>

**6.- Reducción del costo de capital:** Otro de los retos que se presentan, es el de reducir el margen financiero a todos los agentes económicos, y no solo a los mejores clientes, ya que a nivel internacional siguen siendo muy altos. Es necesario lograr un balance primario para que los ingresos distintos de tasas de interés alcancen a cubrir el gasto operativo. Esto cobra mayor relevancia en el momento actual en donde la tendencia apunta hacia mayores tasas de interés a nivel internacional.<sup>40</sup>

**7.- La banca y el campo:** También se requiere atender las necesidades financieras del nuevo campo mexicano: el crédito agropecuario a perdido su dinamismo. El campo atraviesa por un largo proceso de descapitalización. La banca debe tener un especial compromiso con esta área de no fácil solución.

La agricultura no puede verse con visión de corto plazo ni por la banca, ni por los acreditados. Para los bancos, se requiere mayor posibilidad de amortiguar el ciclo en la producción con: almacenaje, bolsa agropecuaria, información de mercados, créditos más ajustados a la realidad del ciclo agrícola, contribuir a la organización de los productores, etc.

Dado el punto de vista del acreditado hay que reconocer que en este sector ha prevalecido politización y paternalismo. En suma, el reto es apoyar a los agricultores-clientes y no a las cosechas, solo así se reactivara la producción del agro mexicano.<sup>41</sup>

**8.- El mercado global, y el mercado nacional-regional:** Si bien uno de los principales retos en el futuro será alcanzar las economías de "Escala" y de campo de actividades que las instituciones financieras requieren para competir internacionalmente sin que se agudice una concentración peligrosa de poder económico que agobie el espíritu regional y limite la diversidad y profundidad del aparato económico nacional.

La banca requiere retomar y fortalecer su capacidad como articulador de las iniciativas de inversión empresarial; en el mercado global, es el principal campo de batalla de la banca nacional e internacional en la competencia por capturar grandes empresas nacionales y transnacionales. En el mercado nacional, la banca necesita fortalecer su presencia regional, sobre todo en la banca de menudeo que atiende al mediano y pequeño empresario, ahorrado y consumidor; el de mayor rentabilidad y en el que la banca extranjera tiene menos posibilidades para competir.<sup>42</sup>

**9.- Desregulación financiera:** Es necesario avanzar en un equilibrio entre la desregulación de la actividad financiera y simultáneamente con una mas eficaz presencia de la autoridad, auxiliada por un esquema efectivo de autoregulación. El reto es ahora, por una parte evitar los excesos y abusos, propiciando que las instituciones dispongan de buenos sistemas de autocontrol y códigos de conducta profesionales estrictos. Por otra parte evitar que diferencias regulatorias entre México y sus competidores signifiquen traslado de operaciones a otros mercados.<sup>43</sup>

**10.- Desarrollo tecnológico:** La modernización del sistema financiero, obliga a redoblar el esfuerzo en materia de calidad de sus servicios. Se hace así necesario profundizar en la tecnología. La banca debe modernizar su infraestructura de bienes informáticos y de computación, y los de comunicación a fin de facilitar la introducción de nuevos productos y servicios, aumentar los niveles de productividad y reducir los costos de operación.<sup>44</sup>

**11.- Desarrollo de recursos humanos:** Es necesario un esfuerzo sin precedentes en materia de capacitación y desarrollo de recursos humanos, par avanzar en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Es necesario desarrollar e implantar sistemas de reclutamiento y selección de personal que aseguren la contratación de la persona adecuada para cada puesto. Asimismo se debe crear centros de capacitación que abarquen la formación especializada, el desarrollo de habilidades y el cambio de aptitudes del personal bancario, y enfatizar la profesionalización del personal involucrado en el proceso crediticio.<sup>45</sup>

**12.- Regulación estatal en materia bancaria:** Si bien existe consenso acerca de la tendencia universal a reforzar el funcionamiento de los mecanismos de mercado, como lo han implementado las economías mas complejas del mundo. Sin embargo, también es necesario reconocer que las economías mas exitosas como la japonesa o coreana, descansan sobre mecanismos de orientación o inducción, que a temperaron la "Mano invisible" con algo de "Mano negra". (paquetes de apoyo financieros, tasas de interés y plazos preferenciales, apoyos fiscales etc).<sup>46</sup>

En países en desarrollo como México, es particularmente necesaria, ya que si se deja al mercado por sus impulsos, simplemente se agudizaría mas la concentración y reforzaría la desigualdad; existe pues la necesidad de formular el concepto de "Solidaridad" aplicado a la banca.

## NOTAS AL CAPITULO 9

1. Guerrero Omar ; El Estado y la administración pública en México; México; INAP; 1ª edición 1989; pág.148
2. Idem; pág.320
3. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA); "La supervisión del Sistema Financiero Mexicano"; México D.F; El Financiero; 12 de febrero de 1993; pág.13-A
4. Cornford Andrew; "Reglamentación de la banca internacional y labor del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea"; Boletín del CEMLA; Vol. XXXIX; Núm. 1; Enero-febrero 1993; pág.17-18
5. Idem; pág.19
6. Idem; pág.20-21
7. Idem; pág.23-24
8. Idem; pág.26-28
9. CEMLA; "La supervisión del Sistema Financiero Mexicano IV; México D.F; El Financiero 25 de marzo de 1993; pág.32-A
10. De la Fuente Rodríguez Jesús; (coord); Comisión Nacional Bancaria (CNB); México; Nacional Financiera/F.C.E; 1ª edición 1993; pág.152
11. Idem; pág.47-56
12. Idem; pág.158
13. Idem; pág.159
14. Idem; pág.82-88
15. Idem; pág.153-163
16. Idem; pág.174-183
17. Idem; pág.208-223
18. Idem; pág.102-103
19. Cephas P Derrick; "La banca extranjera en el Estado de Nueva York"; Comisión Nacional Bancaria (CNB), Núm.9; México D.F mayo-junio 1992; pág.9
20. Idem; pág.10-11
21. Cephas D Derrick; "La banca extranjera en el Estado de Nueva York; CNB. Núm.10; México D.F; julio-agosto de 1992; pág.7
22. Idem; pág.9
23. Idem; pág.10

24. Aguirre Carrillo Ernesto; "Tendencias principales de los actuales procesos de reforma financiera en diferentes áreas del mundo"; Revista de la CNB; Op.Cit; pág.28
25. Idem; pág.29
26. Idem; pág.29-30
27. Idem; pág.24
28. "Liberalización de la prestación de servicios bancarios en la Comunidad Económica Europea"; Revista de la CNB, Núm.9; Op.Cit; pág.33
29. Aguirre Carrillo Ernesto; Op.Cit; pág.26
30. Idem; pág.26
31. "Liberalización de la ... Op.Cit; pág.33
32. Aguirre Carrillo Ernesto; Op.Cit; pág.26
33. Asociación Mexicana de Bancos; La banca en transición, retos y perspectivas; México; AMB; 1ª edición; 1990; pág.87-85
34. Idem; pág.83
35. Espinosa Villareal Oscar; "Informe de labores de la AMB"; Mercado de Valores, Núm.18; México D.F septiembre de 1992; Nacional Financiera SNC; pág.8
36. Asociación Mexicana de Bancos; Op.Cit; pág.84
37. Aspe Armella Pedro; Octava reunión nacional de la banca; Mercado de valores Núm 18; septiembre de 1992; Nacional Financiera SNC; pág.8
38. Espinosa Villareal Oscar; Op.Cit; pág.15
39. Suarez Dávila Francisco; "El papel de la banca comercial en el financiamiento del desarrollo"; Mercado de Valores, Núm.19; México D.F; 1 de octubre de 1990; pág.23
40. Aspe Armella Pedro; Op.Cit; pág.8
41. Suárez Dávila Francisco; Op.Cit; pág.19
42. Idem; pág.18
43. Aspe Armella Pedro; Op.Cit; pág.8
44. Asociación Mexicana de Bancos; Op.Cit; pág.23
45. Idem; pág.93
46. Suárez Dávila Francisco; Op.Cit; pág.18

## CAPITULO 10

### 10.1 LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES.

#### 10.1.1 LOS ACUERDOS DE BRETTON WOODS.

Hay que comenzar por señalar que los inicios del orden financiero y monetario mundial de la segunda posguerra, de ese orden a pesar de su desorden aún perdura, y cuya expresión máxima la constituyen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se localiza en lo que se denominaron los acuerdos de Bretton Woods de 1944. Con esto no se pretende decir que antes de esa fecha no hubiera existido nada, pero el orden mundial previo a la segunda Guerra Mundial, regido todavía en buena parte por la Gran Bretaña a pesar de su sensible pérdida de poder como consecuencia de la Gran Depresión de 1929, habría de modificarse radicalmente con la asunción de Estados Unidos a la categoría de potencia mundial.

Inglaterra, deseosa de no perder del todo su lugar en el mundo y consciente de las lecciones que podían derivarse de convertir a la moneda de un país en moneda internacional, como había sucedido con la libra y parecía evidente sucedería con el dólar, presentó su propio plan para el orden monetario que habría de establecerse en la segunda posguerra: el Plan Keynes. Estados Unidos hizo lo mismo con su Plan White y se estableció la competencia que habría de resolverse con el triunfo norteamericano y la práctica adopción de su propuesta.

Keynes había sugerido la constitución de una Unión Internacional de Compensación, basada en una unidad de pago mundial - el bancor -, cuyo valor en oro sería fijo, señalando que los Estados miembros de dicha Unión deberían aceptar su convertibilidad en oro para el ajuste de sus saldos internacionales. Especificaba claramente que la Unión no tendría capital ni intervendría, en modo alguno, en la política económica de sus participantes.

Por su parte, el secretario del Tesoro norteamericano, White, partía del reconocimiento de que el valor de las monedas era un asunto colectivo y planteaba la constitución de un Fondo Internacional de estabilización, a fin de mantener la convertibilidad de las monedas en oro. Cada uno de los países miembros había de aceptar un valor de paridad de su moneda determinado en unidad monetaria mundial - unitas -, cuyo valor era de 10 dólares oro, lo cual equivalía a fijar en dólares las paridades de otras monedas, y sólo en oro la del dólar. Cualquier alteración de paridad debía contar con la aprobación del Fondo, que tendría un capital integrado con aportaciones de sus miembros, los que a su vez podrían utilizar esos recursos en caso de

necesidad, para lo cual debían aceptar cierta intromisión del Fondo en sus políticas económicas internas.

Con el triunfo del Plan White sobre el Plan Keynes surgen, por un lado, el esbozo de lo que acabaría conformándose como el FMI, y por el otro, el que llegaría a ser el Banco Mundial. Al primero se le asignó la función de promover la estabilización de diferentes unidades monetarias a través de la ayuda a sus miembros a fin de financiar los déficits transitorios de su balanza de pagos; la suspensión gradual de los obstáculos impuestos a la libre convertibilidad de las divisas, y el cumplimiento de una serie de normas internacionales de gestión financiera común. Al segundo se le encargó la tarea de contribuir para el financiamiento de las obras de reconstrucción y fomento en los Estados miembros.

En Atlantic City tuvo lugar una reunión preliminar de representantes de cuarenta y cuatro países que se abocó al estudio de los proyectos del FMI y del Banco. Más tarde, el 1° de julio de 1944, se congregaron en Bretton Woods, con las excepciones de la Unión Soviética, Nueva Zelanda y Liberia, aprobaron los Convenios Constitutivos del FMI y del Banco, y el 25 de Junio de 1946 estos empezaron sus actividades.

### 10.1.2 EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

De acuerdo con el Plan White, los recursos del FMI estaría conformados por las denominadas cuotas que cada nación miembro debería otorgar y cuyo importe se fijaría en relación con el poderío económico de los países. Las cuotas servirían de base para la distribución de los votos al interior de los órganos del FMI. La cuota de cada miembro debía de cubrirse en un 25% en oro, y el 75% restante en moneda nacional. Con ésta contribución, los países obtenían la posibilidad de acceder a los llamados "derechos de giro". en otras palabras, podrían comprar la moneda extranjera que requirieran a fin de realizar sus pagos, aunque deberían "recomprar" su moneda nacional devolviendo la divisa adquirida, una vez culminada la fase para la cual se les hubiera concedido el "préstamo".

El máximo monto de crédito al que podían acceder los países se estimaba de acuerdo con la regla según la cual el FMI no podría adquirir más del 200% de la cuota de un miembro en su respectiva moneda nacional. Mas tarde para los países en desarrollo se fijó en 225% pero únicamente para los casos especiales. Sin embargo, en virtud de que el FMI disponía ya del 75% de la cuota de los países en su moneda nacional, la capacidad de otorgar préstamos a una nación

se restringiría al 125% de su cuota respectiva o al 150% en el caso de los países miembros de menor desarrollo.

### 10.1.3 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL FMI.

El artículo 1° del convenio Constitutivo del Fondo le señala como sus objetivos:

1. Fomentar la cooperación monetaria internacional;
2. Facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional y así promover altos niveles de ingreso y desarrollo;
3. Fomentar la estabilidad de los tipos de cambio y evitar las depreciaciones competitivas;
4. Crear un sistema multilateral de pagos para las transacciones entre los países miembros;
5. Poner temporalmente los recursos del FMI en poder de los países miembros para que corrijan su balanza de pagos;
6. Acortar y aminorar los desequilibrios en la balanza de pagos.<sup>1</sup>

De ahí que las funciones del FMI se encuentren prácticamente reducidas a otorgar financiamiento a corto plazo, establecer normas para el funcionamiento del sistema monetario mundial y operar como órgano consultivo. Con ese propósito, el Fondo puede brindar ayuda básicamente de tres tipos: a) consultas y asistencia técnica para la solución de problemas financieros; b) acopio y divulgación de información económica, y c) créditos, excepto que éstos últimos no constituyen préstamos en el sentido estricto del término, sino, como ya se señalaba, venta de monedas extranjeras a cambio de la propia del país solicitante y compromiso de recompra.

En lo que concierne a las consultas, las actividades del FMI pueden ser consideradas como una forma de asistencia técnica, con especial énfasis en el modo de encarar las dificultades que la situación económica y monetaria de cada nación miembro presente. Esta clase de ayuda se proporciona a través de un contacto permanente entre el FMI y sus integrantes.

<sup>1</sup> U.S. Treasury, *The International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development*, articles of Agreement, Washington, D.C., 1944.

Actualmente el fondo cuenta con 148 miembros, los cuales se han asociado mediante el pago de una cuota que se les asigna a la institución basándose en su ingreso nacional, sus reservas monetarias, el monto de sus exportaciones e importaciones y otro indicadores económicos más. El monto de esa cuota determina, además de la suma de divisas que pueden girarse contra el Fondo, el número de votos por país, hecho que invariablemente suscita discusiones sobre el carácter democrático o no de una institución donde no opera la regla de "cada nación un voto", sino la de "a mayor poderío mayor injerencia".

Los países miembros tienen derecho a acudir a los recursos que otorga el FMI de varios modos:

- a) Mediante el retiro temporal de las divisas que representa su cuota en oro, procedimiento también denominado "primer tramo", el cual puede ser tomado, en situación de presiones sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos del país en cuestión, sin ninguna tipo de condicionamiento por parte del Fondo.
- b) A través de la compra de divisas al FMI con su propia moneda, existiendo en este caso, se insiste, la condición de volver a comprar esa moneda en plazo de tres y cinco años, con un interés que va del 0.5% al 5% anual. Esta recompra se lleva a cabo con oro, divisas aceptadas por el FMI y los llamados "derechos especiales de giro". Conforme las solicitudes de financiamiento rebasan el 50% de la cuota del país, éste deberá presentar una declaración de motivos y un programa de solución a ese déficit de su balanza de pagos que origina dicha solicitud. En estos casos, la forma más común de recabar los recursos del FMI es la suscripción de "acuerdos de créditos de contingencia" (stand by), los cuales consisten en un arreglo entre el país necesitado y el Fondo para acceder a recursos por una cantidad especificada que no rebasa el 125% de la cuota. Tal financiamiento se otorga únicamente a países con problemas de balanza de pagos considerados como transitorios y no estructurales, y exige la adopción, de común acuerdo, de un conjunto de políticas económicas de naturaleza estabilizadora.
- c) Por último, si la insistencia financiera solicitada por un país al FMI sobrepasa el 125% de su cuota (el 150% para los países en desarrollo), deberá recurrirse a un "convenio de facilidad ampliada" a través del cual el Fondo otorga un crédito extra para apoyar programas de hasta tres años que el gobierno firmante se compromete a llevar a cabo. Para ello es necesaria, además de la suscripción de la carta de Intención que acompaña a los créditos de contingencia a que se refiere el apartado anterior, la negociación entre el deudor y el FMI de un "memorándum técnico" por año, en el que los compromisos sostenidos en la Carta se detallan

con mayor precisión, en resumen, el objetivo primordial de la asistencia financiera del FMI es facilitar a los países miembros el tiempo necesario para tomar medidas correctivas consideradas eficaces con el fin de superar las dificultades de sus balanzas de pagos. De este modo, para obtener financiamiento del FMI es necesario que el país solicitante demuestre que existe tanto un problema de balanza de pagos como un programa adecuado para eliminar las causas del mismo.

### Los derechos especiales de giro.

A raíz de la pérdida de confianza en el dólar por parte de la comunidad internacional, que toma conciencia de que existen más háberes en esa divisa que su posible respaldo en oro, hacia finales de los sesenta y principios de los setenta el Fondo optó por ampliar la liquidez internacional mediante un instrumento denominado "derechos especiales de giro" (DEG's)<sup>2</sup>. Estos "constituyen simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el fondo, el cual se los asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota, y que sólo pueden ser utilizados en situaciones de déficit de balanza de pagos y pérdida de reservas"<sup>3</sup>. En un principio el valor de los era fijado con base en cierta cantidad de oro; posteriormente se determinaba a partir de una canasta de 16 monedas de importancia mundial, desde 1981, la valorización de los DEGS se realiza diariamente con apoyo de cinco monedas clave: el dólar estadounidense, el marco alemán, la libra inglesa, el franco francés y el yen japonés, en los últimos tiempos el dólar estadounidense ha venido ejerciendo una fuerte influencia sobre el valor de los DEGS. Por ejemplo, debido a la sobrevalorización de ese dólar, en el periodo 1981-1984 su participación en el valor de los DEGS se incrementó del 42 al 55%<sup>4</sup>.

El papel de los DEGS es aún limitado, pues el dólar continúa siendo el medio internacional básico de pagos y de reserva. Además, no pueden ser considerados como dinero universal ya que su valor adquisitivo no guarda relación directa con los bienes y servicios, en virtud de que contienen una transferencia indirecta donde las monedas nacionales mantienen su calidad de medio pago. El papel del dólar se reducirá si los DEGS llegaran a convertirse en denominador común de valor ya que prácticamente estarían todas las monedas en pie de igualdad.

Los países en desarrollo demandan que los DEGS se conviertan en dinero real y de carácter universal, que se ubiquen en el "corazón" del sistema y que se vayan creando con regularidad y

<sup>2</sup> 1 DEG = 1.03 dólares.

<sup>3</sup> Walter O. Habermeyer, "El DEG unidad internacional de cuenta", en *Finanzas y desarrollo*, vol. 16, num. 1, Washington, D.C., pp. 11-13.

<sup>4</sup> Dejan Jovanovic, "Evolución de los derechos especiales de giro", en *Política Internacional*, año XXVI, num. 836, Belgrado, 5 de febrero de 1985, p. 19.

en montos adecuados.. Concretamente, exigen por lo menos 15 mil millones de DEGS anuales y que la creación de este efectivo se extienda para después del año 1986. Debe señalarse que todo retraso en las nuevas asignaciones de DEGS impide el cumplimiento de su meta fundamental, esto es, transformarse en la base de la globalidad de las operaciones del FMI, y los condena a ser marginados en el sistema de reservas. Sin embargo, en virtud de que los países desarrollados difícilmente van a renunciar a su soberanía monetaria a favor de un medio de reserva supranacional como podrían llegar a ser los DEGS, se vislumbra que la vía para lograr este objetivo será larga e incierta.

#### **10.1.4 LAS MODALIDADES Y LA EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN DEL FMI EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO.**

El FMI ha recibido severas críticas de los países en desarrollo por reflejar los intereses de las naciones con mayor poderío económico a través de sus políticas de financiamiento. Para ilustrar ésta afirmación cabe mencionar que Estados Unidos aporta el 40% de las cuotas y sus más fuertes aliados ( Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia y Japón) contribuyen en conjunto en un 25%. mientras que, por ejemplo, toda América Latina aporta apenas el 9% del total de las cuotas.

Para que una votación pueda ser ganada en el Fondo, se requiere que sea aprobada por las tres quintas partes de los miembros, que representan las tres cuartas partes de las cuotas totales del FMI. Esto significa que si los países desarrollados mencionados suman el 65% del capital social de la institución, tienen prácticamente un derecho de veto y elección con escasas posibilidades de derrota.

No fue hasta principios de los sesenta cuando el fondo amplió su campo de intervención a los países en desarrollo tomando una serie de medidas especiales. En primer lugar y a partir de 1963, el FMI decidió una emisión suplementaria en la solicitud de asistencia a favor de los países productores de materias primas. Posteriormente, además del "financiamiento compensatorio" que se instituyó en ese mismo año - destinado a compensar el déficit de los ingresos de exportación - se añadieron otros mecanismos: el aumento de las cuotas; la "facilidad ampliada", que se dirigía a las naciones que enfrentaban un "desequilibrio fundamental" y la instauración del "servicio petrolero" después de los aumentos de los precios de los hidrocarburos en 1973. Igualmente, el 29 de agosto de 1977 el Directorio Ejecutivo del Fondo creó un "servicio de financiamiento suplementario" con recursos que se obtendrían en préstamo de los países superavitarios y el 17 de diciembre de 1980 estableció una segunda cuenta "de subvención de intereses", a fin de

reducir el costo de interés para las naciones menos desarrolladas por la utilización de los recursos otorgados por la vía del servicio de financiamiento suplementario.<sup>5</sup>

Pero si por un lado el FMI ha tratado de ampliar sus modalidades de asistencia, por el otro ha acrecentado, en forma paralela, sus exigencias en materia de política económica a seguir por los países en desarrollo que reciben tal apoyo.

Frecuentemente, la primera medida planteada por el Fondo como condición de su asistencia es el ajuste de la tasa de cambio a un nivel considerado realista por la institución, buscando con ello el equilibrio de su balanza de pagos a partir del principio de que el déficit comercial puede eliminarse transitoriamente con una devaluación que abarate las exportaciones ( haciendo su precio más realista) y encarezca las importaciones ( desalentando su adquisición).

Por otro lado, para los expertos del Fondo, un desequilibrio externo es "la manifestación de una diferencia entre los precios internos y los precios externos, diferencia debida a un aumento de los costos de producción"<sup>6</sup>. En este caso otra medida correctiva que impone el FMI consiste en un bloqueo a todo aumento de salarios. Se estima que si existe una diferencia entre los precios, esto se debe a que los costos de producción son muy elevados. Puesto que los salarios son considerados el principal costo, su congelamiento permitirá una "desagravación de los costos de producción, lo que haría competitivos los precios para la exportación"<sup>7</sup>.

Estas políticas han venido acompañadas, por lo general, de medidas de austeridad tanto en finanzas públicas como en la distribución de ingreso, que buscan reducir el gasto público, frecuentemente catalogado como "inflacionario".

Adicionalmente, el Fondo plantea la conveniencia de transferir empresas estatales al sector privado y exige el pago de la deuda externa anteriormente contratada por el país prestatario. Al mismo tiempo, a menudo solicita reducciones de las tarifas arancelarias y una mayor apertura al mercado mundial.

El FMI justifica tales medidas como requisito para garantizar una mejor gestión y sobre todo una mayor entrada de inversiones extranjeras, flujos que supuestamente habrán de permitir la

<sup>5</sup> A. W. Hooke, *El Fondo Monetario Internacional. Evolución, organización y actividades*, Serie de Folletos, num. 37-s, FMI, Washington, D. C., pp. 26 y 63-64.

<sup>6</sup> Kay, "Los problemas de la gestión monetaria", en *Finanzas y desarrollo*, vol. 13, num. 4, Washington, D. C., diciembre de 1974, p. 7.

<sup>7</sup> Bruno Eckstein-Ebe, "Las medidas de 'estabilización' del FMI en los países de desarrollo", ensayo de Problemas Económicos, reproducción y traducido al español en *Boletín de Información Internacional*, año 4, num. 7, SPP, México, 11 de enero de 1980, p. 77.

reabsorción del desequilibrio externo y, a largo plazo, darán un nuevo impulso a la expansión económica.

El Director gerente del FMI, J. de Larosière, no tiene dudas sobre los éxitos de las medidas propuestas:

*De no haber adoptado programas de ajuste oportunos y sólidos, varios países se habrían visto en la necesidad de restringir la importación y, posiblemente, de dejar de cumplir con los compromisos externos. Esto habría significado para los países en cuestión una brusca reducción de la actividad económica y habría también repercutido en el sistema financiero internacional.*<sup>8</sup>

Sin embargo, a pesar de la aplicación de tales medidas correctivas, en casi todas las ocasiones ni el déficit externo ha desaparecido ni la economía se ha recuperado.

En la década de los setenta, en África, por ejemplo, después de la caída de Nkrumah, el Fondo recomendó al nuevo gobierno de Ghana tomar medidas rigurosas de estabilización ( la moneda fue devaluada casi un 40% ) , pero lejos de aliviar la situación, el desequilibrio externo se acentuó. Lo mismo aconteció en Zaire, donde el FMI aconsejó una devaluación de cerca del 50%<sup>9</sup>.

Chile es otro ejemplo donde las políticas del FMI tampoco han resultado; la devaluación no ha estimulado las exportaciones, particularmente las del cobre, principal generador de divisas para ese país. La apertura total de la economía chilena ha llevado a la transnacionalización en lo comercial y en lo financiero. Con la política de cambio fijo se perdieron rentabilidad y dinamismo. Se registro un descenso de en el consumo total de las familias pobres del 7.8% en 1969 al 5.2% en 1978. Tal fracaso llevo al propio economista Milton Friedman, quien en 1975 había afirmado vehementemente que las políticas monetaria llevarían a Chile a milagros similares a los de Japón o Alemania Occidental, a reconocer, en noviembre de 1981, lo que el denominó "la incompatibilidad entre autoritarismo y librecambismo" proponiendo, entre otras cosas, la unificación del peso chileno en términos de paridad con el dólar<sup>10</sup>.

8) de Larosière, *La función del Fondo Monetario Internacional en la Economía Mundial de hoy*. (Palabras pronunciadas ante el Council on Foreign Relations.) Washington D.C., 8 de junio de 1982, p. 6.

9) Michel Sidhom, "Las tentativas de recuperación económica del FMI", ensayo traducido al español, original de *Problèmes Économiques*, en *Boletín de Información Internacional*, año 4, núm. 13, SFP, México, 21 de enero de 1980, p. 144.

10) Ver el ensayo de Diego Paredes y Juan Gabriel Valdés, "Chile: el modelo Friedman en crisis", en Rosario Green (comp.), *Los mitos de Milton Friedman*. Nueva Imagen, México, pp. 211-242.

Las consecuencias de la aplicación de las políticas del FMI en Argentina, durante la dictadura militar, constituyen otra instancia no sólo de su incapacidad para resolver los problemas de los países en desarrollo, que mas que monetarios son estructurales, sino de su elevado costo social: mayor desempleo, caída del salario real, mayor mortalidad infantil, deserción escolar, migración hacia el exterior y otros efectos negativos más. En lo económico, baste señalar la deuda externa entre 1975 y 1980 aumento en 490%; la industria en 1981 tuvo una productividad menor a la de 1976 y 1981 fue del orden de 140%<sup>11</sup>.

La gran exigencia puesta sobre la reducción del déficit comercial ha implicado en algunos casos la disminución de las importaciones en los países en desarrollo, particularmente de aquellas que estaban destinadas a mantener en funcionamiento la planta industrial básica, haya conducido a una virtual paralización de las actividades económicas.

Por otro lado, el congelamiento de los salarios ha tenido como consecuencia importante no el abatimiento de los costos de producción sino la disminución del consumo interno y del mercado nacional, lo que justifica la pregunta ¿Cómo puede el fondo sostener que los salarios son el costo principal, mientras que la estrategia de inversión en estos países esta basada en industrias con bajos costos de mano de obra?<sup>12</sup>.

Con los recortes de los gastos públicos el FMI confía en que se produzca una reducción de las importaciones y de la inflación. Por otra parte, en virtud de que se trata de productos de demanda, el efecto de los aumentos de sus precios perjudica sobre todo a los grupos sociales menos favorecidos, lo que junto con el congelamiento de los salarios reduce aún más su poder adquisitivo, motivando en ocasiones explosiones sociales en estos países. En la década de los setenta se pueden recordar manifestaciones de protesta en Egipto provocadas por las alzas en los precios del pan y la sal. En Argentina y Uruguay, las políticas de austeridad pudieron mantenerse gracias a la existencia de regímenes dictatoriales, lo cual no impidió que los déficits externos fueran en aumento y que la inflación alcanzara niveles sumamente elevados. Los ex gobernantes Bulent Ecevit, de Turquía; Mario Soares, de Portugal, y Michael Manley, de Jamaica, fueron líderes que en esos años culparon en parte al FMI de sus fracasos.

En este contexto resulta interesante los que afirma el economista Samir Amin:

<sup>11</sup> Ver el ensayo de Aldo Ferrer, "La calamidad monetarista: el caso argentino", en Rosario Green, *op. cit.*, 189-210.

<sup>12</sup> Bruno Bekolo-Ebe, "Las medidas...", en *op. cit.*, p. 79.

*"El unico resultado de las intervenciones del FMI es crear descontento en nuestros paises, en tal forma que considerando los hechos, ya no es necesario desatar una revolución para desestabilizar al gobierno, puesto que las medidas del Fondo tienen el privilegio de lograrlo en unas cuantas horas"<sup>13</sup>.*

En enero de 1985, el gobierno jamaicano de Seaga tuvo que lidiar con miles de manifestantes que exigían el abandono de las políticas de austeridad. En junio de 1985 una huelga general, convocada por las seis principales organizaciones sindicales de Jamaica, paralizó al país en protesta por el bloqueo de salarios. Las medidas propuestas por el FMI lejos de propiciar la "vuelta al equilibrio" dejaron un déficit en cuenta corriente de 550 millones de dólares y un descenso de las importaciones de un 7%<sup>14</sup>.

En Panamá, la Carta de Intención al FMI planteaba la eliminación de los incentivos estatales a la industria y al agro, así como una política de ajuste de las finanzas públicas que incluía la reducción de empleados federales, ajustes impositivos, congelamiento de salarios y otras medidas de austeridad. Además, el Fondo ponía como condición *sine qua non* para refinanciar la deuda externa panameña la disminución del déficit fiscal del 6 a 4.4% del PIB en 1985<sup>15</sup>. La salida de Nicolás Ardito Barleta de la presidencia panameña fue vinculada por muchos observadores a sus acuerdos con el Fondo.

Dado que las medidas tradicionalmente sugeridas por el FMI son controvertidas y en la práctica han tenido resultados contrarios a los que teóricamente debieron haberse producido, los mandatarios de algunos países en desarrollo, especialmente en América Latina, se preguntan si no es el propio diagnóstico de desequilibrio del FMI el que debe ser puesto en cuestión, y si es posible conjugar democracia y desarrollo económico con las políticas de ajuste interno que implican elevados costos sociales.

En la apertura de la XL Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente de Perú, Allan García, llegó a plantear que retirarla a su país del FMI si este no modifica sus reglas de juego: mientras que el mandatario de Brasil, José Sarney, puntualizó que su nación no pagaría su deuda externa con recesión, hambre y desempleo. Además, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda, al referirse al orden monetario internacional surgido de Bretton Woods, señaló que es inaceptable que un sistema financiero diseñado para ayudar a consolidar

<sup>13</sup> Citado en el *Arab Daily News*, febrero de 1977.

<sup>14</sup> Sobre Jamaica véase *Uno más Uno*, México, 28 de junio de 1985, p. 12.

<sup>15</sup> Sobre Panamá véase *Uno más Uno*, 3 de julio de 1985, p. 13.

una sociedad de posguerra justa y democrática haya acabado por propiciar una mayor concentración de la riqueza.

#### La crisis del sistema

El excesivo endeudamiento externo de varios países en desarrollo y la modificación obligada del sistema Bretton Woods vuelven más urgente que nunca el acuerdo mundial sobre las reformas fundamentales al orden monetario internacional. Estos países se han visto especialmente afectados por la desintegración del sistema de tipos de cambio fijos, el surgimiento de elevados déficits en las cuentas corrientes de sus balanzas de pagos, la acelerada inflación y la escasez de recursos financieros, situación exacerbada por el aumento de las tasas de interés y los montos sin precedentes de sus deudas externas, mismas que de alguna manera los descalifican para nuevos financiamientos.

Debe señalarse que el orden monetario mundial creado en la posguerra exigía, entre otras cosas, que las reservas de oro apoyaran los dólares en circulación. Sin embargo, tal demanda empezó a perder su vigencia en la década de los cincuenta cuando Estados Unidos tuvo que hacer frente a la competencia comercial de Europa Occidental y Japón. Los déficits de la balanza de pagos norteamericana empezaron a agudizarse a partir de 1958, y el monto de dólares en manos de terceros países se expandió de manera tan acelerada que, en 1960, el valor de las reservas de oro de Estados Unidos fue superado por los dólares en circulación en el exterior. Para 1965, dichas reservas ya no cubrían ni siquiera los dólares manejados por los bancos centrales. Este fenómeno tiene tres explicaciones fundamentales: primera, la salida masiva de dólares de Estados Unidos buscando mayores utilidades en países donde el capital era escaso y mejor pagado; segunda, la venta de oro norteamericano, directamente o a través del "pool de oro", cuya finalidad era comprar y vender oro de las reservas de Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Suiza con el propósito definido de que su precio no se alterara, manteniéndose en torno a 35 dólares la onza, y tercera, la exigencia de la conversión inmediata de dólares en oro por parte de varios países, entre los que destaca Francia, que acabó saliendo del "pool del oro", forzando a Estados Unidos a comprar su parte hasta el momento en que la situación se hizo insostenible y surgieron claramente dos mercados para el oro: el oficial y el paralelo o "negro".

Todo esto propició que entre 1959 y 1965 Estados Unidos perdiera más de 6 mil millones de dólares en oro, reducción que persistiría hasta 1971, año en que sus reservas de oro se colocaron

en poco mas de 10 mil millones de dólares<sup>16</sup>. Ese es el año en que también Estados Unidos abandona prácticamente el Fondo, pues las medidas de agosto tomadas por el presidente Nixon acaban con la convertibilidad y los cambios fijos.

La expansión que llevaron a cabo las empresas norteamericanas, fundamentalmente en Europa, y el aumento de los gastos militares en el exterior ( efectivos congregados de diversas partes del planeta y erogaciones ocasionadas por la guerra de Vietnam ) fueron, entre otros factores, las causas del déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos.

La creciente acumulación de dólares en el exterior coadyuvo a la expansión del mercado de los eurodólares, volviendo altamente especulativo y escasamente controlado por los gobiernos de los países. Todo esto socavo la base misma de la moneda central de reserva del sistema, cuya liquidez dejó de ser gobernable.

En resumen, el virtual abandono de la convertibilidad de esa divisa, así como el de las paridades fijas, el alza del precio del oro y las devaluaciones del dólar en 1971 y 1973 representan el punto de partida de la crisis del sistema monetario internacional concebido en Bretton Woods. Ni la influencia de oro nuevo ni los derechos especiales de giro del FMI serían suficientes para dotar a las transacciones económicas mundiales del lubricante que supone la liquidez, cuando esta obedece a demandas reales y no especulativas.

Desde entonces han surgido diversas corrientes de opinión que han abordado el tema de la necesaria y urgente reforma del sistema monetario internacional desde varios enfoques. Unos se han pronunciado a favor de la creación de un sistema que tenga como base no la divisa de un país sino el patrón oro o la creación de activos internacionales de reserva. Por el contrario, otros han estado más preocupados por la problemática de la adecuación de la liquidez y los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos<sup>17</sup>. Por último, se encuentran aquellos que se pronuncian por un nuevo orden económico internacional y que han tratado de ligar todos los mecanismos de la reforma con el tema de asistencia financiera para los países en desarrollo, algunos de los cuales, ya se señalaba, enfrentan ciertos problemas por el volumen de su endeudamiento externo.

En efecto, un considerable monto de capital excedente en el mundo capitalista desarrollado coadyuvo de manera importante el endeudamiento de las naciones menos desarrolladas. En los

<sup>16</sup> Manuel Esteve, *El sistema monetario internacional*, Salvat Editores, Barcelona, 1973, p. 71.

<sup>17</sup> Manuel Luna, "Balanza de pagos y nuevas teorías del comercio internacional", en *Material Docente, Serie Economía Internacional*, núm. 3, CIDE, México, pp. 10-21.

setenta, la recesión en la esfera de la producción de los países más industrializados provocó que el dinero se desplazara a la esfera bancaria para buscar su colocación por la vía de la intermediación financiera. De este modo, el mercado de euromonedas se incrementó de 160 mil millones de dólares en 1973 a 855 mil millones en 1981. Ello abrió paso a una oferta excesiva de capitales en los mercados mundiales. Si a fines de los sesenta la inversión extranjera directa era la principal fuente de recursos externos, a partir de los setenta serán los préstamos los que van a adquirir gran relevancia, especialmente los de tipo comercial. De hecho en los sesenta los bancos transnacionales sustituyeron al FMI como principal generador de liquidez internacional.

Entonces, los gobiernos de algunos países en desarrollo, necesitados de financiamiento externo para corregir sus desequilibrios internos y de balanza de pagos, se dejaron llevar por la creencia de que se estaba ante una oferta infinitamente elástica de capitales que, por lo demás, se presentaba en condiciones bastante ventajosas debido a la elevada inflación mundial convertía a las tasas de interés en términos reales en relativamente bajas e incluso negativas.

Se asistió así a un proceso de privatización y de bancarización de la deuda externa de los países del Tercer Mundo. El panorama para América Latina era el siguiente:

---

Año	Deuda contratada con fuentes oficiales (%)	Deuda contratada con fuentes privadas* (%)
1961	52.0	48.0
1980	23.2	76.8

---

\* Fundamentalmente bancos comerciales operando en forma internacional.

*Fuente: Datos citados por Rosario Green, "La deuda externa de América Latina: la visión de Washington", documento mimeografiado, 30pp.*

Los casos extremos son los de México y Brasil, donde la deuda gubernamental de origen privado supera el 80% del total.

El problema de la deuda externa de los países en desarrollo se agravó de manera particular en 1979, cuando comenzaron a subir las tasas de interés, no solo porque el dinero se encareció al bajar la tasa d inflación mundial, sino también porque al controlarse la recesión, las naciones industrializadas empezaron a ganarles el acceso a los recursos financieros del euromercado, que en el fondo siempre ha preferido deudores más seguros (como se supone son los países desarrollados), aceptando mayores riesgos (naciones en desarrollo) solo en casos de excesiva liquidez internacional y poca demanda de prestatarios industrializados. no en balde se dice que en el acelerado crecimiento de la deuda externa del Tercer Mundo en los setenta y principios de los ochenta estuvieron presentes, además de sus propias necesidades financieras, las presiones de los banqueros internacionales que buscaban colocar sus excedentes de dinero.

Mientras que entre 1978 y 1982 las exportaciones de las naciones en desarrollo decrecieron en un 1.7% anual, su deuda externa se incremento en un 16.8%. Los recursos financieros se destinaron para cubrir el déficit en cuenta corriente, cuyo saldo adverso alcanzado 476 mil millones de dólares entre 1973 y 1982<sup>18</sup>. Este saldo refleja, además del decrecimiento del poder adquisitivo en las exportaciones del tercer mundo, el peso de su abultada deuda externa.

El proceso de endeudamiento externo de los países en desarrollo se ha convertido en una fuente de enriquecimiento para la banca internacional, en virtud de que cada vez se tiene mayor necesidad para pedir prestado para poder pagar lo que ya se debe. Así, por ejemplo, de los 117 mil millones de dólares obtenidos en forma de prestamos por los países en desarrollo en 1981, el servicio de la deuda reclamó 99 mil millones ( el 85%). A fines de 1982, México, Brasil y Argentina tuvieron que pagar cerca de 60 mil millones de dólares ( casi un tercio de su adeudo total ) por concepto de servicio de su deuda externa. A partir de entonces las naciones en desarrollo han buscado nuevas formas de renegociación de su deuda. Sin embargo estas no parecen eliminar la presencia de programas de ajuste, tanto al margen del FMI, según ha mostrado el caso peruano recientemente, como en el marco del mismo, lo que ha motivado que su director gerente declare:

*...el fondo debe estar equipado financieramente para continuar desempeñando su papel único de financiar programas de ajuste ordenados, que son el único expediente para que desaparezcan las crisis de deuda.<sup>19</sup>*

<sup>18</sup> Datos citados por Fidel Castro, *La crisis económica y social del mundo*, Informe a la VII Cumbre de los Países No Alineados, Siglo XXI, México, 1984, p. 88

<sup>19</sup> J. de Larosière, "Recuperación y desarrollo: metas del FMI", discurso inaugural en la XXXVIII Reunión anual de Gobernadores del FMI y del BIRF celebrada del 27 al 30 de septiembre de 1983 en Washington D.C., en *Economía de América Latina*, CIDE, Centro de Economía Transnacional, Primer semestre de 1984, p. 214.

## Reformas al sistema

El no haber realizado a tiempo modificaciones sustanciales al sistema monetario internacional para prevenir la crisis, permitiendo en cambio que estas se agravaran, ha conducido a que la reforma del sistema se haya convertido en cuestión no solamente imprescindible sino urgente.

En el pasado, los cambios introducidos resultaron siempre parciales y de naturaleza mas bien coyuntural. Así, por ejemplo, a raíz de la crisis de convertibilidad del dólar, que empieza a registrarse en la segunda mitad de los sesenta, el gobierno norteamericano decidió reforzar el FMI e incluyo con tal propósito un componente adicional a la liquidez internacional al que ya se hizo referencia - los DEGS - y que resulto insuficiente.

Otra reforma tuvo lugar en 1971: el FMI fijo una nueva paridad del dólar en 38 dólares la onza, lo que significo una devaluación del orden del 7.89%, si se recuerda que, desde 1944, la paridad era de 35 dólares la onza. En forma paralela se registro una realineación monetaria de carácter general con revaluaciones en los casos del florin holandés, el yen japonés y el marco alemán. Empero, los resultados siguieron siendo insatisfactorios. Fue preciso un nuevo reajuste, que no se verificó hasta febrero de 1973 con una segunda devaluación, esta vez del 11.10% que elevó a 42.22 dólares el precio de la onza de oro. La consecuencia inmediata de esta decisión fue la flotación prolongada de algunas moneda que fijaron su nueva paridad oro de acuerdo con las fuerzas del mercado. Tal flotación produjo el abandono de una norma fundamental del FMI: la estabilidad de los cambios. Como al mismo tiempo se decidió ampliar las bandas de fluctuación de las monedas respecto a su tipo de cambio central, pasando del 1 al 2.25% por encima o por debajo, y se permitió a los bancos centrales saldar sus reservas metálicas al precio libre, el resultado fue el quebrantamiento de otra regla fundamental del sistema: las paridades oro establecidas en el marco del FMI se transformaron meramente simbólicas e incluso ficticias.

En la reunión que el fondo realizó en septiembre de 1972, se encomendó al llamado grupo de los Veinte - cuyo verdadero nombre es Comité para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Problemas Relacionados - la formulación de un conjunto de propuestas para la reforma del sistema<sup>20</sup>. Estas se dieron a conocer en Nairobi, en septiembre de 1973. los acuerdos alcanzados fueron:

<sup>20</sup> Un análisis breve pero interesante de las reformas al FMI se encuentra en Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*. Alianza Editorial, Madrid, 1978.

- a) Creación de un sistema monetario internacional basado en tipos de cambio fijos, pero ajustables;
- b) Transformación de los DEGS con base en el nuevo sistema, y
- c) Otorgamiento al FMI de mayores facultades y competencias.

Sin embargo, se registraron importantes puntos de discrepancia respecto a:

- a) La modificación de las paridades;
- b) El regreso de la convertibilidad;
- c) La disminución progresiva de la función del oro, y
- d) La vinculación de los DEGS a la ayuda internacional para el desarrollo.

Los resultados de esa reunión fueron insuficientes para la reestructuración del Convenio Constitutivo del FMI, por lo cual se decidió continuar trabajando para llegar a un arreglo a partir de los puntos de acuerdo y discrepancia. Si bien en junio de 1974 se presentaron propuestas concretas al respecto, el FMI, preocupado por la crisis energética, concentró su atención en los problemas derivados del reciclaje de los petrodólares acumulados por los países miembros de la OPEP, para lo cual creó dos nuevos comités: El Comité de Desarrollo Mixto del FMI y del Banco Mundial y el Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Sistema Monetario Internacional.

De ahí que no sería hasta la reunión de Jamaica de 1976 cuando se tomarían algunas medidas de mas largo plazo que, por otro lado, no han sido "parchado" un sistema tan deteriorado que prácticamente ya no tiene nada en común con el original. En Jamaica se decidió, por ejemplo, legalizar el reajuste de las reservas de oro propiedad del FMI y de la flotación de las monedas; el reconocimiento de la posibilidad de que cada nación miembro pudiera determinar su propio régimen cambiario, y la previsión de que el fondo, por mayoría de un 85% de votos, pueda establecer regímenes cambiarios generales.

La virtual eliminación del sistema de paridades obligó a una formulación relativa a la forma de hacer efectivas las cuotas. Para los nuevos socios, en lugar del sistema cuota - oro (25%) se decidió que esta se pagaría así: 25% en moneda de otros países, de acuerdo con las especificaciones del FMI, y 75% en la propia moneda.

Después de Jamaica ha habido otras reuniones, pero los resultados siguen siendo magros, con excepción de la quizás de la de 1980 que decidió aumentar hasta el 600% la capacidad de crédito

de cada uno de los países miembros; crear un nuevo fondo con 25 mil millones de dólares basado en las contribuciones de las naciones superavitarias, y ampliar los plazos para amortizar los créditos hasta 7 años.

En todo caso, ante la insuficiencia de las reformas adoptadas, los países en desarrollo han elevado sus propias propuestas. Concretamente se pronuncian a favor de un proceso de ajuste "efectivo, simétrico y equitativo", congruente con el mantenimiento de altos niveles de empleo y de tasas de crecimiento, así como una expansión dinámica del comercio mundial. Favorecen, además, la adopción de un régimen de tipos de cambio "flexible, que sea capaz de promover una adecuada estabilidad". Demandan que el FMI conceda un "trato equitativo y simétrico tanto a los países superavitarios como a los que tienen déficit". Exigen que la creación de liquidez internacional se de por medio de una "verdadera acción internacional colectiva que atienda los requerimientos de una economía mundial de expansión, y las necesidades especiales de los países en desarrollo". Insisten que en la promoción de la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo sea "vista como un elemento integral de un sistema que funcione efectivamente".<sup>21</sup> Y complementan su planteamiento con referencias al establecimiento de vínculos entre la asignación de DEG's y la asistencia adicional para el desarrollo; el aumento de préstamos programados de las instituciones financieras multilaterales; la adopción de una estrategia efectiva para manejar el endeudamiento externo; el reabastecimiento de la Asociación Internacional del Fomento; el incremento del capital de las instituciones financieras multilaterales y otras que fueron presentadas una vez más en la reunión de Seúl (octubre de 1985), sin que se llegara a un acuerdo concreto que favoreciera en verdad a este conjunto de países.

### 10.1.5 EL NUEVO ENDEUDAMIENTO

De forma paralela comienza una etapa caracterizada por un gran interés en financiar a los países en desarrollo con créditos a largo plazo y tasas de interés reducidas, como fueron los del Banco Mundial, y más tarde, de sus filiales; la Asociación Internacional de Fomento, y la Corporación Financiera Internacional.

También se crean nuevas instituciones, como el BID y otros bancos regionales, que ayudaron a transferir recursos a los países en desarrollo, principalmente en la década de los sesenta.

<sup>21</sup> Citado por Peter B. Kenen, "Propuesta de reforma para el sistema monetario internacional", artículo del *Journal of Development Planning* de la ONU, reproducido en *El Mercado de Valores*, año XLV, núm. 10, 11 de marzo de 1985, p. 230.

En los años del llamado "desarrollo estabilizador" los préstamos del exterior fueron limitados, pero se canalizaban hacia inversiones productivas. Sin embargo, ya en las postrimerías de esta etapa existía inquietud por la política del endeudamiento, como lo señalaba Romero Kolbeck<sup>22</sup> en 1967 al indicar que el crédito del exterior no estaba siendo utilizado para financiar actividades económicas, sino para el pago de los créditos, por lo que parecía que el país estaba "entrando en una etapa de cierta madurez que nos hace elegibles para 'créditos duros', es decir, de menor plazo y mayor tipo de interés que el de los créditos de organismos internacionales. Esta posibilidad, lejos de resultarnos satisfactoria, podría marcar una tendencia por parte de los organismos internacionales hacia la disminución del crédito que otorgarán a México, considerando que ya podemos tener acceso a las fuentes normales de financiamiento de la economía internacional", situación que además de encarecer el financiamiento internacional, aumentaría "los vencimientos del pasivo a más corto plazo".

Las facilidades para este financiamiento cambian radicalmente desde los primeros años de la década de los setenta, al crearse los mercados de euromonedas que hicieron en un lado los controles existentes sobre el sistema financiero y surgir un amplio mercado interbancario de dólares y préstamos sindicados. Conviene recordar en este aspecto lo señalado por Minsky respecto a los mercados privados no regulados, que son "proclives a una excesiva expansión y a la crisis"<sup>23</sup>.

### 10.1.6 LA DEUDA Y EL PETRÓLEO

Pero la gran expansión en estos años ocurrió al aumentar el precio del petróleo, lo que determinó una oferta de recursos nunca antes vista. Se ha calculado que, en promedio anual, estos recursos fueron entre 1974 y 1979 de 45 mil millones de dólares y sólo en 1980 llegaron a 100 mil millones. Se aceptó el reciclaje de estos recursos a los países de desarrollo y se supuso que las políticas monetarias expansionistas de los países ricos, que significaron bajas tasas de interés, se mantendrían y facilitarían la amortización de la deuda.

Tal cantidad de recursos fue colocada por la banca privada, sin garantías de ninguna especie, entre todos aquellos que lo solicitaban, pudiendo obtenerlos hasta por una simple llamada telefónica o un telex<sup>24</sup>. Gurriá, uno de los activos participantes en este proceso señaló: "Los

<sup>22</sup> Gustavo Romero Kolbeck, "El financiamiento del desarrollo", en  *cuestiones económicas nacionales* (Comercio Exterior, 1951-1970), Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1990, p. 107.

<sup>23</sup> Roberto Devlin, "Comportamiento de la banca internacional en los setenta y su efecto en la crisis de América Latina", en *La crisis de la deuda externa en América Latina*, Lecturas 59, tomo Y, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 178.

<sup>24</sup> Victor L. Urquidí, op. cit., p. 24.

bancos estaban ansiosos de entrar. Todos los bancos de Estados Unidos, Europa y Japón pasaron adelante. No mostraron previsión alguna; no analizaron los créditos. Era una locura<sup>25</sup>.

Los préstamos se hacían al margen de los organismos financieros y así, el sistema financiero internacional que se estableció a fines de la segunda Guerra Mundial con una serie de reglamentaciones que buscaban el equilibrio financiero fue rebasado por los nuevos recursos. Como resultado, hubo un muy elevado endeudamiento con bancos privados y proveedores, donde destacó América Latina.

Al convertirse México en uno de los países más buscados para otorgarle créditos, aprovechó entre los años de 1977 y mediados de 1981 esta disponibilidad de recursos para financiar obras no siempre productivas o bien los gastos corrientes del gobierno<sup>26</sup>, además de que financió la fuga de capitales, principalmente en los años 1981 y 1982 y permitió mantener altos niveles de demanda agregada.

Este endeudamiento fue posible por la gran libertad que tuvieron los bancos para competir en la colocación de recursos, bajo el supuesto de que los países deudores no podían quebrar, e hicieron a un lado los riesgos que significaba comprometer estos recursos, ya que su interés principal era la ganancia, que consideraban segura.

La deuda externa de México creció de 30 912 millones de dólares en 1977 a 74 816 en 1981, año en que tuvo un incremento de 24 103 millones de dólares. La estructura de la deuda se fue modificando en estos años, aumentando notablemente la contratada a corto plazo, que el 13% sobre el total que era en 1978 pasó a significar, a principios de 1981, 30% de la deuda.

Debe recordarse que los préstamos del exterior al sector público tuvieron entre 1977 y 1980 un crecimiento moderado, 3200 millones de dólares anuales en promedio, cifra menor a la observada en los últimos años del gobierno de Echeverría, y mientras en 1976 la deuda que estos préstamos representaban fue muy costosa, pues los vencimientos se concentraban en el mediano plazo, entre 1978 y 1980 esta deuda era bien programada y con diferenciales reducidos, aunque a niveles más altos. Todo cambió en 1981 y principios de 1982, al aumentar el nivel de la deuda, y con el sus vencimientos y costos<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Robert Devlin, *op. cit.*, p. 219.

<sup>26</sup> Víctor L. Urquidí, *op. cit.*, p. 33.

<sup>27</sup> Leopoldo Solís y Ernesto Zedillo, *La deuda externa de México*, Instituto de Investigaciones Económicas y Social Lucas Alamán, A.C., México, 1994, pp. 49 y 50.

Una explicación de porque se siguió prestando a México en forma tan amplia fue el hecho de que los banqueros no se dieron cuenta en forma individual de la significación global de sus operaciones, o bien porque aceptaron la explicación oficial de que había problemas temporales de caja, o simplemente porque mantuvieron sus políticas anteriores. Lo que es evidente y tiene cierta similitud con los recientes acontecimientos, es "que muy pocos supieron lo rápido que estaba aumentando la deuda de México durante el segundo semestre de 1981<sup>28</sup> y aún las estadísticas del Banco de México no mostraban esta situación.

Una primera llamada de atención de lo que vendría fue el gran problema que se tuvo en julio de 1982 para colocar un crédito sindicado por 2500 millones de dólares, que fue aceptado por 75 bancos de los 650 invitados a participar. Quedo claro en ese momento que sólo se contaba con créditos a corto plazo para refinanciar deudas, y que tenían que aceptarse al costo y condiciones que fueran<sup>29</sup>.

Todo llegó a su fin al declarar sorpresivamente el gobierno de México, en agosto de 1982, su incapacidad para cubrir el servicio de la deuda y solicitar una moratoria por tres meses para el pago principal sobre la deuda pública; además, se integró un grupo asesor bancario internacional ( 13 bancos ) para reestructurar la deuda pública que se tenía con más de 500 instituciones bancarias en todo el mundo y casi mil entidades prestamistas ( oficinas, subsidiarias y filiales bancarias). Se aprobó un programa de estabilización con el Fondo Monetario y se obtuvo apoyo financiero del gobierno de Estados Unidos con créditos de la Reserva Federal, el Departamento del Tesoro y la Commodity Credit Corporation, complementados con un crédito puente del Banco de Pagos Internacionales.

De esta manera, México pasó en unos meses de ser uno de lo países más solicitados para recibir créditos, a un país al que se le cerraron las puertas del financiamiento internacional, con un problema de insolvencia que no tenía precedentes en la historia financiera internacional. Unos meses después de esta declaración, Brasil anunció en noviembre de 1982 la suspensión del pago de su deuda, y más tarde siguió Argentina, desencadenándose en 1983 lo que se conoce como la crisis internacional de la deuda externa.

Se ha mencionado que México, al enfrentar el problema como una situación de falta de liquidez a corto plazo y resolverlo en una—forma unilateral con sus acreedores, como lo hicieron anteriormente Nicaragua y Costa Rica que entraron en moratoria de pagos, contribuyo a sentar

<sup>28</sup> Leopoldo Solís y Ernesto Zedillo, *op. cit.*, p. 65.

<sup>29</sup> Leopoldo Solís y Ernesto Zedillo, *op. cit.*, p. 66.

precedentes para las negociaciones que se hicieron posteriormente. Además, a partir de la negociación del FMI con México se establecieron mecanismos para movilizar recursos de los acreedores, a pesar de su oposición a conceder más préstamos, pero que por presión del Fondo tuvieron que otorgar, aunque bajo el nombre de "prestamos involuntarios". Las autoridades del Fondo Monetario fueron muy claras en este aspecto al señalar que no apoyarían a México, "sin la garantía de las fuentes oficiales y de los bancos comerciales, de que se tenía el financiamiento externo adecuado para lograr el éxito del Programa de Ajuste Mexicano y el Convenio con el FMI, y de que la comunidad bancaria considerara favorablemente el inicio de un programa de reestructuraciones realista de la deuda mexicana"<sup>30</sup>.

### 10.1.7 LAS REESTRUCTURACIONES

El inicio de la negociación se vio afectado por la nacionalización bancaria y el control de cambios, y fue hasta 1983 cuando comienza un largo periodo de negociaciones para reestructurar deudas públicas y obtener nuevos financiamientos. Las primeras negociaciones en marzo de 1983 estuvieron relacionadas con los 23 600 millones de dólares que vencían entre agosto de 1982 y diciembre de 1984, obteniéndose al respecto una reestructuración a ocho años, y solicitando adicionalmente un crédito por 5 mil millones de dólares a seis años de plazo y tres de gracia, en el que participarían los bancos acreedores con un porcentaje similar al que tenían en créditos a México en agosto de 1982, y ofreciendo tasas de interés muy elevadas.

En 1984 se efectuó una nueva reestructuración por 43 700 millones de dólares, incluyendo lo que ya había negociado en 1983, y que vencían entre 1985 y 1990. El acuerdo permitió la reestructuración en un plazo de 14 años, con un esquema de amortizaciones que iría creciendo a medida que mejorara la capacidad de pagos del país. Se obtuvo además un crédito por 3 800 millones de dólares. Se suponía que 1985 sería un año en el que no era necesario solicitar nuevos créditos, pero todo se complicó: empezó a bajar el precio del petróleo, aumento la inflación y ocurrieron los terremotos. Fue necesario solicitar apoyo del Fondo Monetario y diferir los pagos que vencían en dicho año. En 1986 la economía se encontraba en total estancamiento y fue entonces cuando al intensificarse las críticas sobre la posición de los acreedores se dio a conocer el plan Baker, llegando en 1987 un nuevo acuerdo de reestructuración que incluyó un crédito por 6 mil millones de dólares y apoyos adicionales del Banco Mundial, así como la reestructuración de 45 mil millones de deuda en condiciones más favorables en cuanto a plazo y tasa de interés. Se obtuvo también un crédito puente por 1.6 mil millones en el que participaron los Estados Unidos, 12 países europeos y cuatro de América latina.

<sup>30</sup> Leopoldo Solís y Ernesto Zedillo, *op. cit.*, p. 68.

Todas estas reestructuraciones y la conversión de deuda por acciones significó un incremento en el mercado secundario, aunque con sustanciales descuentos y fluctuaciones. Sin embargo, la deuda externa era de 75 mil millones en 1981 (45% del PIB), llegó a 108 mil millones en 1987 y representó el 76% del PIB, factor determinante para que el servicio de la deuda se mantuviera muy alto y se dificultara la obtención de nuevos financiamientos principalmente de los bancos pequeños. Así, los recursos otorgados en 1987 tuvieron un gran retraso, toda vez que los bancos regionales de Estados Unidos, se negaron a participar.

El gobierno mexicano buscó desde 1986 nuevas formas de lograr una reducción de su deuda, como fueron el programa de swaps (conversión de deuda por capital) y las operaciones de conversión de deuda por nuevos valores a largo plazo garantizados con bonos- cupón cero de la Tesorería de los Estados Unidos, que constituyó el primer ejercicio de reducción de deuda realizado por un país deudor.

Hubo entonces diversas propuestas que se sintetizaron en el plan presentado por Brady, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos. Con base en ellas se logró reestructurar 48 231 millones de dólares de deuda pública externa a través de un menú que incluyó reducciones en el principal y el otorgamiento de nuevos créditos, en marzo de 1990 se firmó el acuerdo de reestructuración con la banca comercial internacional, en el que se establecen un plazo de 30 años los llamados bonos de descuento que reducen el principal y los bonos a la par que tienen una tasa de interés fija.

De esta manera, de los 48 500 millones de dólares de deuda negociada, 42.6% quedó sujeto al intercambio por bonos de descuento de 35%; 46.5% a la reducción en la tasa de interés que queda fija a 6.25%, y 10.9% sirvió de base para la aportación de nuevos recursos entre 1990 y 1992.

También le fue posible al gobierno mexicano regresar a los mercados voluntarios de crédito, emitiendo en junio de 1989, una emisión de bonos del Banco Nacional de Comercio Exterior, que no había vuelto a hacer desde 1982.

A partir de esta reestructuración se inició en México un fuerte ingreso de capitales que fortaleció las reservas internacionales y se apoyó con los cambios en la inversión extranjera, como fue el de atraer capital a través de certificados de participación, y aumentar la inversión en cartera, por lo que se refiere a los valores gubernamentales de alto rendimiento, principalmente CETES.

Asimismo, se redujo el factor de riesgo del país como foco de inversión y aumentó la confianza en el mercado emergente, llegando a ser la Bolsa de Valores de México en 1992, uno de los mercados de mayor rendimiento en el mundo.

Aunque se externaba preocupación en algunas investigaciones como las del CEPAL en el sentido de que no se canalizaban estos recursos hacia inversiones productivas, se mantuvo el interés de seguir apoyándose en recursos del exterior, pero sin considerar un posible escenario en que los capitales dejaran de llegar a México. En 1944 aumentaron las presiones sobre la reserva monetaria y se aumentó la tasa de interés de los CETES de 8.81 en febrero, a 16.25% en abril, mientras que la emisión de Tesobonos se incrementaba para evitar la salida de capitales, lo que se llevo a mencionar como "una jugada maestra del Banco de México".

Cabe señalar que en el transcurso de 1994 no hubo ningún intento de alterar la situación que se presentaba con el fuerte aumento de Tesobonos, que en marzo alcanzaban un nivel de 3 100 millones de dólares, en septiembre de 19 200 millones, y en diciembre este nivel se ubicó en 29.2 mil millones. Se ha mencionado que estos valores dieron "un falso sentido de seguridad tanto a los acreedores como al emisor"<sup>31</sup> y la amplia deuda indizada al dólar llegó a estallar en un momento.

Fue así como termino otra vez un sexenio de gobierno bajo un fuerte endeudamiento a corto plazo y en condiciones más adversas que en 1982.

### 10.1.8 ASPECTOS GENERALES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

El tema de la crisis de la deuda internacional ha sido extensamente tratado desde 1982 y abundan las propuestas de académicos, políticos, expertos e instituciones acreedoras y deudoras de cómo resolverlo o simplemente manejarlo, aunque por lo general reflejan las preocupaciones específicas de los participantes.

De aquí que existan muchos planes calificados como políticas de *muddling through*, es decir, para salir del paso, que varían de acuerdo con las circunstancias económicas del momento. Además, se distinguen cambios en la actitud de los gobiernos deudores, ya que primero hubo una total aceptación de las condiciones que se le imponían, y después de la depresión económica en sus países los llevó a buscar soluciones menos onerosas, donde los acreedores participan en la

<sup>31</sup> Nora Lustig, "México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa", en *Comercio Exterior*, mayo de 1995, p. 379.

reestructuración y coordinan las acciones. Esta es una situación muy diferente a la que se presentó en años anteriores, cuando la deuda se contrataba con organismos internacionales o se negociaba con el Club de París, que contaba ya con un cartabón elaborado por los acreedores donde la posibilidad de influir que tenía el deudor era muy limitada y la deuda provenía de un aspecto específico, como era la baja en el precio de algún producto, pero sin estar en juego la estabilidad financiera internacional.

Conviene distinguir algunos de los principales aspectos del problema de la deuda, como son:

1. La activa participación de organismos multilaterales, bancos centrales y gobiernos, y el papel central del FMI que establece programas de ajuste y condiciones de créditos para la realización de un programa de reestructuración.
2. Se ha indicado que este organismo al convertirse en la llave de acceso a la renegociación, obliga a los países a aceptar sus condiciones y se convierte en una especie de "sheriff internacional"<sup>32</sup>. En el caso de México, debemos recordar que entre 1976 y 1995 se han firmado siete cartas de intención con el Fondo.
3. La integración de comités de renegociación que dirigen los bancos acreedores de más importancia, y que representan a todos los demás bancos acreedores.
4. Esta situación es muy diferente a la que tuvieron los comités de banco que se integraron en los años veinte, cuando el grupo de acreedores se organizaba después de la declaración de moratoria, cuando estaban en juego los activos de los clientes y no existía una cooperación internacional.
5. Los acreedores negociaban en bloque y están conscientes, aunque difieran en su opinión, de que la unión es lo que da fuerza al posible pago.
6. El interés principal de los acreedores, hasta que se llegó al Plan Brady, fue realizar acuerdos que comprometieran el pago de intereses. Se calcula que América Latina transfirió recursos al exterior por 25 mil millones de dólares entre 1982 y 1986.

---

<sup>32</sup> Jorge Schwarzer, "La experiencia argentina en la renegociación de su deuda externa: limitaciones y perspectivas", en *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (selección de Miguel S. Wionczek), Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p.66.

7. Por lo general, las soluciones multilaterales han sido aceptadas, siendo pocas las amenazas de moratoria. Destaca entre éstas la propuesta de Cartagena en abril de 1985, con la cual se buscó unificar a los deudores, y donde México, Brasil y Venezuela decidieron unirse a los acreedores para evitar una interrupción en las negociaciones que llevaban a cabo sobre sus deudas. De esta manera, la primera acción coordinada irónicamente se dio entre deudores y acreedores.

El descontento que empezó a surgir en ese año fue detenido con el Plan Baker, presentado ante la Asamblea del Fondo Monetario en octubre de 1985. Sin embargo, sus resultados fueron limitados pues los recursos a otorgar por la banca comercial representaban únicamente 25% de aquellos que los 15 países seleccionados para beneficiarse del plan, deberían pagar como intereses de su deuda entre los años de 1986 a 1988.

Posteriormente, el Plan Brady reconoció la necesidad de reducir el servicio de la deuda o de hacer "quitas" del principal, como la única manera de apoyar a los deudores.

#### **10.1.9 PLAN BAKER Y PLAN BRADY**

El fin del Plan Baker fue el asegurar el servicio de la deuda pero con un crecimiento de la economía, o sea "crecer para pagar". El plan contenía tres propuestas<sup>33</sup>:

1. Un aumento neto de 20 mil millones de dólares en los créditos otorgados a los 15 países seleccionados dentro de este plan (donde estaba México), por parte de los bancos comerciales. Los recursos se canalizarían en un periodo de tres años.
2. Compromiso de los países deudores de adoptar medidas estructurales que apoyaran el crecimiento de sus economías.
3. Créditos otorgados por organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por 9 mil millones, a entregar en un periodo de tres años.

Uno de los propósitos de este plan fue superar la renuencia de la banca comercial a otorgar nuevos préstamos o intervenir en las reestructuraciones, considerando que al estimular el crecimiento se lograría aumentar la inversión extranjera directa y la repatriación de capitales.

<sup>33</sup> José Ángel Guerra, *La política de la deuda externa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 65.

Además, se ampliaba la participación del Banco Mundial sobre las políticas económicas de los países y se le permitía otorgar créditos a corto plazo.

El poco entusiasmo con el que fue recibido el Plan Baker, se debió a que para los países deudores significaba seguir transfiriendo recursos al exterior por montos elevados, en tanto que los bancos acreedores, que en ese momento estaban incrementando sus reservas sobre los créditos concedidos a los países en desarrollo, vieron con escepticismo el conceder nuevos créditos. Un reflejo de la situación se muestra al convocar Volcker, en octubre de 1985, a los dirigentes de los 150 principales bancos norteamericanos, para solicitarles el apoyo al Plan Baker, y donde solamente el representante del Manufacturers Hanover Trust Co. accedió a la petición<sup>34</sup>.

Se inicia entonces un periodo de renuencia de los bancos acreedores para otorgar beneficios a los deudores. Volcker, aconsejaba no cancelar las obligaciones, en un momento en el que la banca norteamericana se enfrentaba a graves problemas internos y llegó a mencionar que "la deuda era resultado de políticas equivocadas en muchos países del Tercer Mundo, y cancelar estas deudas solo serviría para estimular a los gobiernos de los países deudores a bajar la guardia en las políticas de austeridad que requieren"<sup>35</sup>.

Los esfuerzos de México por encontrar nuevos mecanismos para solucionar el problema y el temor de los banqueros frente a la revuelta popular ocurrida en Venezuela a fines de los ochenta, llevaron a la estructuración del Plan Brady, presentado en marzo de 1989 como sugerencias, y no como un plan estructurado, por el secretario del Tesoro de los Estados Unidos.

Esta propuesta significó un cambio en la política sobre la deuda externa al considerar que era necesario:

1. El crecimiento de los países deudores y la adopción de políticas de estímulo a la inversión extranjera, repatriación de capitales y fomento al ahorro interno.
2. Se requería de un apoyo más eficaz y oportuno de los acreedores, pero sobre todo de la banca comercial que debería buscar mecanismos para reducir el saldo y el servicio de la deuda vigente y aportar nuevos recursos.

---

<sup>34</sup> José Angel Gurría, *op. cit.*, p.66.

<sup>35</sup> Morris Miller, *Resolving the Global Debt Crisis*, United Nations Development Programme, Nueva York, 1989, p. 101.

3. El Banco Mundial y el Fondo Monetario deberían dar apoyo financiero a través de los programas económicos e intervenir en las operaciones de reducción de la deuda con la banca comercial.
4. Eliminar compromisos en los acuerdos entre deudores y acreedores que limitarán la concesión de recursos.

De esta manera, el aprobar reducciones en la deuda que fue visto siempre como un tabú, paso a ser un elemento central de la negociación y reveló un cambio en la posición de los acreedores.

Lo interesante de este plan es que introdujo un amplio menú de opciones financieras que significaron una reducción en los pagos del principal y de tasas de interés. Además, no especificaba como el Backer, los países que se beneficiarían del programa, señalando únicamente que deberían irse incorporando aquellos otros que realizarán ajustes macroeconómicos. Los primeros países que se integraron a este programa fueron Costa Rica, México y Venezuela.

## 10.2 CAMBIOS EN LA POLITICA FINANCIERA DE MEXICO.

La estrategia económica para la modernización de México, se orienta a generar un crecimiento permanente y a consolidar la estabilidad macroeconómica. De esta forma se crean las condiciones adecuadas para dar respuesta oportuna tanto a las crecientes demandas de una sociedad inmersa en el cambio, como al desafío de la competencia externa.

Como parte esencial de la estrategia, la política de financiamiento del desarrollo económico se orienta a elevar el nivel de ahorro. Ello significa ampliar en cantidad suficiente el monto de los recursos disponibles, y propiciar su canalización hacia las ramas productivas más dinámicas. El logro de este objetivo, dentro de un contexto de estabilización y cambio estructural, se expresará en mayores niveles de productividad y eficiencia.

El fortalecimiento y retención del ahorro interno, así como su asignación eficiente a actividades productivas, descansa esencialmente en la estrategia de modernización del sistema financiero, que se propone convertirlo en un sistema más sólido, flexible y competitivo.

La liberación de los mercados y la adecuación del marco institucional han sido las dos advertencias a través de las cuales se ha modernizado el sistema financiero mexicano. En cuanto a la primera, a partir del último trimestre de 1988 comenzó a dejarse en libertad a la banca

gradualmente para determinar las tasas de interés y los plazos de sus operaciones. Esto es, se eliminó el encaje legal, que fue sustituido por un coeficiente de liquidez.

El desarrollo institucional del sistema, que constituye la segunda vertiente de la modernización financiera, ha sido logrado a través de las reformas de marco jurídico que define su estructura. Se ha disminuido la regulación excesiva y mejorado al mismo tiempo la supervisión del sistema. El objetivo ha sido ampliar la flexibilidad operativa, y para ello se ha estimulado la creatividad en el desarrollo de nuevos instrumentos y mecanismos de intermediación, en tanto que se fortalece la salud del sistema y se protegen los intereses del público.

El aspecto más importante de la modernización financiera, es que contribuye a incrementar el ahorro que se canaliza a través del sistema financiero y hace más eficiente su orientación hacia actividades productivas. Lo anterior es de gran importancia ya que el reto al que se enfrenta el país es retomar las tasas históricas de crecimiento, lo que supone la elevación del coeficiente de inversión que se requiere a su vez de un mayor ahorro interno.

Un segundo punto por el que se ha promovido la reforma financiera es para fortalecer el sistema y prepararlo para una mayor competencia. Es un hecho que a nivel mundial los sistemas financieros nacionales compiten cada vez más. La globalización rebasa fronteras con suma facilidad, por lo que es necesario propiciar una mayor capitalización e integración del sector, que le permita aprovechar las sinergias y economías de escala y obtener una mayor agilidad en su operación.

En los últimos años se han tomado tres decisiones estratégicas que se reflejan en la legislación referente al Sistema Financiero Mexicano y que definen claramente sus rasgos más relevantes para los próximos años. Estas son: la tendencia a la banca universal; la separación patrimonial de la banca, por una parte, y la industria y el comercio por otra; y la apertura gradual a la inversión extranjera.

En la década de los setenta proliferaron las instituciones bancarias que ofrecían diferentes tipos de servicios: hubo bancos comerciales, bancos hipotecarios y financieros, los cuales en su mayoría financiaban al comercio. Fueron bancos comerciales especializados que tuvieron que sujetarse a restricciones extremas en sus operaciones.

En un intento de reorganizar el sistema bancario, el gobierno propició la fusión de los diferentes tipos de bancos comerciales para dar lugar a bancos múltiples, los cuales realizaban las mismas

funciones de los bancos antes separados. Bajo el nuevo papel, los bancos pudieron alcanzar economías a escala, diversificación del riesgo en relación con los bancos especializados y una regulación menos estricta.

La existencia de mercados financieros completos fue una condición necesaria para permitir la libre competencia en las tasas de interés. A principios de los setenta las tasas activas y pasivas estaban bajo control y todas las instituciones bancarias, principalmente los bancos especializados, se sujetaban a ciertas reglas crediticias. Las tasas controladas y la asignación crediticia propiciaron un sesgo hacia el crecimiento de la banca. Los costos fueron relativamente menos importantes para los bancos comerciales, ya que una buena parte de sus utilidades dependía de tratamiento del banco central. Dada la complejidad tanto del sistema como de las reglas, la discrecionalidad desempeñó un papel de cierta relevancia en las negociaciones de las utilidades.

La presencia de un mercado sólido de deuda también fue una condición necesaria para el proceso de liberación bancaria. Hasta que este mercado logró su desarrollo, todo crédito que se canalizaba al gobierno tenía que provenir del sistema bancario.

Los principales pasos hacia la creación de un importante mercado de deuda pública fueron la expedición de la Ley del Mercado de Valores (1975) y la creación de los certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), en 1978.

La ley del mercado de Valores introdujo dos importantes cambios en el Sistema Financiero Mexicano. Primero, se mejoró la estructura de ese mercado al incluirse el mercado accionario, las casas de bolsa y de emisores de valores, con la supervisión a cargo de la Comisión Nacional de Valores. Segundo, les dio una estructura institucional a las casas de bolsa y se proporcionaron "incentivos" a los corredores individuales para formar casas de bolsa con un mínimo de requerimientos de capital y una regulación normal. La Ley del Mercado de Valores, por tanto, implicó un importante progreso para el sistema financiero, y fue el primer paso para la creación de un mercado de capitales sólido.

Los CETES se crearon para dotar al gobierno de un instrumento de deuda interna y para realizar operaciones del mercado abierto. Estos instrumentos representaron la base para la futura operación del mercado de dinero y fueron el principal paso para un mercado de deuda pública.

México inició una reducción importante de su déficit público desde 1983. El proceso de estabilización produjo muchos efectos positivos, entre otros una mayor eficiencia en las

operaciones crediticias. La reducción del déficit en la finanzas públicas permitió al gobierno reducir sustancialmente la colocación de deuda a través de CETES. Con ello eliminó el efecto desplazamiento que presionaba al alza las tasas de interés. Además se posibilitó una regulación monetaria más eficaz. Así, el saneamiento de las finanzas del sector público ha sido también un importante factor para la liberación bancaria y financiera en general.

El 1° de septiembre de 1982 el titular del poder ejecutivo expidió un decreto por medio del cual la banca comercial pasaba a la propiedad del sector público. Esto ocurría en medio de una profunda crisis de balanza de pagos y en una situación interna de grave desequilibrio, a resultas del elevado déficit público, el endeudamiento externo y la caída de en los precios internacionales del petróleo.

Bajo la gestión del Estado la banca tuvo cambios fundamentales en su estructura, que gradualmente conformaron un esquema de mayor competencia entre las instituciones. Hasta antes de 1982, el sistema bancario estaba formado por 60 instituciones, de las cuales poco más de la mitad eran bancos múltiples. En los años siguientes la banca estuvo sometida a un proceso de reestructuración, durante el cual las 60 instituciones estatizadas tuvieron que atravesar tres etapas sucesivas de fusiones. El sector público promovió el fortalecimiento de los bancos, dando mayor solidez a sus instituciones y asignándoles áreas de cobertura más congruentes con la fortaleza de cada banco en las diferentes regiones del país. La estatización de la banca trajo como consecuencia la interrupción del proceso que apuntaba hacia la banca universal y la disolución de grupo financiero- industriales. Asimismo permitió el desarrollo independiente de casas de bolsa, compañías de seguros, compañías arrendadoras y otros intermediarios no bancarios.

A partir de 1985, la banca múltiple realizó un esfuerzo para modernizar su operación y con ese propósito generó nuevos instrumentos que hicieron posible ofrecer diferentes alternativas de ahorro, consolidar operaciones diversas en una sola cuenta, reducir costos y, en general, mejorar la eficiencia de las instituciones.

Ante la intensificación del proceso inflacionario, entre 1986 y 1987, las instituciones bancarias compitieron en desventaja debido al desequilibrio entre sus tasas sujetas a control, y las de los intermediarios financieros no bancarios, determinadas con mayor libertad. Aunado a lo anterior, la escasez de fondos prestables en el mercado bancario derivada de la congelación del crédito a empresas y particulares, originó el surgimiento de un mercado paralelo de capitación y crédito entre las tesorerías de las grandes empresas.

En diciembre de 1989 el Congreso aprobó - a propuesta del Ejecutivo - una serie de iniciativas de reforma a las principales leyes del sistema financiero. Fueron modificadas la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, La General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas, la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la del Mercado de Valores y la General de Sociedades de Inversión.

Con esta reforma se avanzó en el desarrollo institucional del sistema financiero al actualizarse el marco jurídico que definía su estructura. Los propósitos del Paquete Financiero fueron: disminuir la regulación excesiva, mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; reconocer y regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios y aprovechamiento de economías a escala; y promover mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios. En síntesis, fomentar un sistema financiero más eficiente y moderno.

La reforma fue integral con el objeto de que el sector, con las nuevas normas, pudiera responder adecuadamente a las necesidades del mercado. Así, se buscó un mejor equilibrio entre instituciones e instrumentos, una intermediación más competitiva y eficiente y mayor congruencia para el sector en su conjunto.

En materia de banca, la reforma fortaleció las facultades de los consejos directivos para tomar decisiones. Los facultó para designar y remover al director general, considerando que sus miembros estarían en capacidad para determinar que la persona designada reuniera los requisitos establecidos por la ley.

Asimismo, estableció que los propios consejos aprobaran los programas financieros; los presupuestos de gasto e inversión; las estimaciones de ingresos anuales; la apertura y reubicación de sucursales, agencias y oficinas en el país; la adquisición, arrendamiento y enajenación de muebles e inmuebles; la promoción y publicidad; las estructuras organizacionales y las bases para la elaboración de los tabuladores de sueldos. En síntesis, determinó que los consejos condujeran la gestión administrativa de las sociedades.

Al efectuar la reforma de la ley bancaria, se adoptó como principio que la rentabilidad de la banca comercial fuera el mejor indicador del éxito de cada institución, de su estrategia, de su eficiencia y de su calidad de servicio. Por ello, se pretendía que los bancos alcanzaran una rentabilidad acorde con los parámetros sectoriales e internacionales.

Pese a que los bancos mexicanos habían venido fortaleciendo su base de capital, se estimó conveniente en ese momento que las instituciones bancarias un coeficiente de capitalización de cuando menos 6%, similar al que regía en los principales centros financieros. De esta manera se establecían condiciones de mayor solidez financiera acordes con los requerimientos internacionales.

La ley, al prescribir la capitalización de las instituciones, también tuvo en cuenta la conveniencia de que las sociedades nacionales de crédito poseyeran un capital suficientemente diversificado. Se amplió la participación de los sectores privado y social. Por tanto, se modificó la forma de integración del capital para que quedase constituido por una parte ordinaria y otra adicional. La ordinaria se compondría de los certificados de serie A y B, y la adicional de una serie de certificados de aportación patrimonial, que se denominaría serie C.

Complementariamente se dispuso aumentar de 1 a 5% el porcentaje máximo del capital pagado de la banca que podría ser aportado por personas físicas o morales, mediante la adquisición de certificados de serie B. Cabe señalar que las sociedades de inversión fueron facultadas para adquirir porcentajes superiores al 1%. Estas modificaciones, además de propiciar mayor capitalización, permitieron la permanencia e identificación de los tenedores de las instituciones.

Una de las reformas introducidas a la ley bancaria reconoció los grupos financieros y de este modo se otorgó entidad legal a la interrelación patrimonial y operativa de empresas financieras, que se venía dando de hecho en el mercado. En tal virtud, se resolvió promover la creación reglamentada de grupos financieros en torno a la banca, con la finalidad de complementar el servicio público de banca y crédito con el arrendamiento, el factoraje, el almacenamiento, la operación de sociedades de inversión y casas de cambio. Se dispuso además que cada grupo se integrara por lo menos con tres intermediarios y participara cuando menos con el 51% del capital de cada uno de estos.

A una deregulación operativa y una mayor autonomía de gestión de las instituciones corresponde una mejor supervisión. Esto último, para garantizar los intereses del gran público ahorrador, sobre todo en circunstancias en que el riesgo crediticio aumenta como resultado de una mayor canalización de recursos hacia el sector privado, tal como ocurría en México. La modernización financiera fortaleció la supervisión de las instituciones, en particular la supervisión prudencial.

La reforma de 1989 eliminó la sobreregulación que había limitado el desarrollo del seguro y de la fianza, a la vez que actualizó el marco jurídico y fortaleció la capitalización de las

instituciones. En materia de seguros y fianzas se adoptó el propósito de flexibilizar las normas vigentes para establecer las coberturas, planes, primas, tarifas y documentos de contratación con mayor libertad para las aseguradoras y afianzadoras, de acuerdo con disposiciones generales dictadas por las autoridades.

Se favoreció la capitalización de las compañías de seguros al fijarse anualmente su capital mínimo según la operación o el ramo de que se trate. Además ha sido adoptado el régimen de margen de solvencia y se ha facultado a las aseguradoras para practicar operaciones directas de refinanzamiento.

La inserción de la economía mexicana en el ámbito internacional requirió promover la participación minoritaria de la inversión extranjera en el capital de las instituciones de seguros y fianzas, para fortalecer su capitalización y atraer tecnología.

Fue creada la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con el propósito de contar con un órgano especializado de inspección y vigilancia que permitiera dar una respuesta más ágil a las demandas del sector. La antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se escindió para formar dos entidades especializadas: la Comisión Nacional Bancaria, responsable de la banca y sus organizaciones auxiliares de crédito; y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La modernización financiera abarcó también la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Para las organizaciones, la reforma implicó una mayor flexibilidad operativa y tarifaria, la diversificación de las fuentes de fondeo y el mejoramiento de su solvencia y la supervisión. Se permitió la inversión extranjera minoritaria en el capital de las almacenadoras y empresas de factoraje. Las arrendadoras contaban ya con esa autorización, lo que les ha permitido fomentar su desarrollo y solidez financiera.

Los cambios a la ley en materia de almacenamiento se orientaron a consolidar el certificado de depósito y el bono de prenda como instrumentos operativos. Asimismo, se dictaron normas que vincularon más estrechamente a esas instituciones con las acciones de fomento al comercio exterior. Se dispuso que las almacenadoras crearan reservas para prevenir faltantes en la habilitación de bodegas, y que contase con fuerza legal para actuar en contra de bodegueros que cometan ilícitos.

Las empresas de factoraje financiero son cada vez más importantes, ya que los recursos que otorgan sobre los derechos del crédito son la única garantía susceptible de ser ofrecida por ellas.

Se reguló su actividad y se les dio el carácter de organización auxiliar de crédito. El factoraje quedó sujeto a una reglamentación específica, bajo la cual se fijan capitales mínimos para su constitución, se delimita su objeto social, su operación y sus fuentes de fondeo.

El arrendamiento constituye un medio eficaz para fomentar la inversión en la planta productiva. Se permitió a las arrendadoras fondearse de manera directa con el público a través del mercado de valores. Se establecieron restricciones para que las arrendadoras concedan créditos refaccionarios, hipotecarios o de corto plazo, ya que estos corresponden a operaciones crediticias propias de la banca. En cuanto a su apalancamiento, se fijó el monto máximo del pasivo en relación con los recursos patrimoniales. Asimismo, se reglamentaron las operaciones en moneda extranjera de acuerdo con las disposiciones de carácter general expedidas por el Banco de México. Estas medidas han permitido garantizar la canalización de los recursos y la solvencia de las instituciones.

El mercado de valores es uno de los canales más eficaces para fomentar el ahorro institucional. Las reformas efectuadas han propiciado su consolidación.

Las reformas propuestas por la Ley del Mercado de Valores y para las sociedades de inversión, tuvieron como fin la mayor actualización e internacionalización de sus operaciones; la agrupación ordenada y regulada de los servicios financieros no bancarios; la desregulación de las operaciones y la simplificación administrativa.

La desregulación de la actividad bursátil buscó promover la competencia y facilitar su operación. Los criterios básicos fueron la expedición de lineamientos generales por parte de la autoridad, el libre funcionamiento del mercado y la previsión de las acciones correctivas, dentro de una mayor certidumbre jurídica y de supervisión. Se reglamentó el uso indebido de la información privilegiada a fin de promover el sano desarrollo del mercado. Finalmente, se simplificó administrativamente esta actividad mediante una resignación de facultades entre las entidades, que dio por resultado mayor agilidad en los trámites, procedimientos y resoluciones.

El 2 de mayo de 1990, el Presidente sometió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución Política. el propósito fue ampliar la participación de los sectores privado y social en la propiedad de las instituciones de banca múltiple.

La iniciativa se sustentó en tres razones fundamentales:

- La impostergable necesidad de concentrar la acción del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales y elevar el bienestar de la población sobre bases productivas y duraderas.
- El cambio profundo de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero en el país, modificaba de raíz las circunstancias que habían explicado, en 1982, la estatización de la banca.
- el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo.

La iniciativa estaba en concordancia con la política de modernización del país. El momento era oportuno porque los bancos se caracterizaban por su rentabilidad, su eficiente administración y su estructura sólida de capital. Su coeficiente de capitalización neto a activos de riesgo estaba ya cerca del 7% y era compatible con los requerimientos del Convenio de Basilea.

Después de aprobadas las reformas, y una vez que fueron publicadas en el diario Oficial, el Congreso de la Unión recibió dos nuevas iniciativas de ley que se sustentaron en el dictamen de la reforma constitucional elaborado por el propio Congreso de la Unión: la referente a la Institución de Crédito y la de Agrupaciones Financieras. Fueron aprobadas el 18 de julio del mismo año, junto con las reformas a la Ley del Mercado de Valores.

La Ley de Instituciones de Crédito estableció los términos en que el Estado ejerce rectoría sobre el sistema bancario, la prestación del servicio de banca y crédito, las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento, el sano y equilibrado desarrollo del servicio y las medidas tendientes a proteger los intereses del público. También dispuso que quienes pretendan ejercer el servicio de banca y crédito deberán constituirse en sociedad anónima, previa autorización de la Secretaría de Hacienda. Como capital mínimo para las instituciones de nueva creación, fijó el equivalente al 0.5% de la suma del capital pagado y las reservas de la totalidad de las instituciones de banca múltiple. De acuerdo con lo dispuesto por la ley, el capital de los bancos estaría representado por acciones de tres clases : A, B y C. Las primeras cubren el 51% del capital, las de la serie B hasta el 49% y las de la C hasta el 30%. Estas últimas con posibilidad de ser adquiridas por extranjeros.

Entre los propósitos de la ley está es propiciar que en los bancos haya una participación diversificada. con este fin, se dispuso que una sola persona física sólo pudiera adquirir el control de acciones hasta por el 5% del capital pagado de una determinada institución. Únicamente con autorización expresa de la Secretaría de Hacienda puede ampliarse este límite hasta el 10% en casos específicos.

En cuanto a la integración de los consejos de administración, la ley fijó el número en 11 miembros o un múltiplo de 11, que serían designados por los accionistas de acuerdo con la clase de sus acciones: la serie A nombra seis miembros de un consejo de 11; la serie B a un máximo de cinco y la serie C a tres, con detrimento de los cinco que corresponden en principio a la serie B.

La ley exige que los consejeros y el director general de los bancos comerciales reúnan las características que los hagan idóneos para asumir esas responsabilidades. Deben poseer la experiencia necesaria para el desempeño de sus funciones.

En lo que concierne a las operaciones de complacencia, la ley prohibió a los bancos prestar dinero a sus empleados y funcionarios, salvo que se tratara de prestaciones laborales. Estableció condiciones estrictas para el otorgamiento de créditos a accionistas, consejeros y administradores, y a sociedades en que los mismos participen. Esos créditos quedaron sujetos a la aprobación de una mayoría calificada del consejo de administración y la ley los limitó cuantitativamente, hasta un máximo del 20% del total de la cartera. En general, se prohibió a los bancos celebrar operaciones que se aparten, de modo significativo de las condiciones del mercado.

El fortalecimiento de la supervisión bancaria se posibilitó al establecerse el régimen de calificación de la cartera crediticia, de acuerdo con la cual las instituciones clasifican los créditos vigentes en cinco grupos, según sea el nivel de riesgo inherente. En el grupo A se incluyeron los de riesgo mínimo; los de bajo riesgo quedaban en el grupo B; el grupo C contendría los de riesgo medio; y en el grupo de los grupos D y E se ubicaron los de alto riesgo y los irrecuperables, respectivamente. Como complemento y de acuerdo con el resultado de la calificación de su cartera, se dispuso que las instituciones constituyeran y mantuvieran reservas preventivas globales por cada grupo de riesgo, el monto de reserva se calculo aplicando un porcentaje a la calificación de la cartera, que va desde cero para el grupo A, 1% al grupo B, 20% al C, 60% al D y hasta el 100% para el grupo E.

En relación con el aspecto patrimonial banca-industria, se considero inconveniente la vinculación de la banca con el capital de grupos industriales, que propende a concentraciones de riesgo y a pérdidas de objetividad en las decisiones de crédito. Con este objeto se limitó la inversión, por parte de las instituciones de crédito, en el capital social de empresas que no guardan una relación funcional directa con la banca. Las inversiones de esta clase no podrán exceder del 5% del capital pagado de la emisora; y si rebasaran esa proporción, sería del 15% como máximo, solamente por tres años y con aprobación de una mayoría calificada del consejo.

La Ley de Instituciones de Crédito amplió las perspectivas para la participación de la banca extranjera en el sistema financiero mexicano. Continuarán existiendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, con sus funciones básicas de gestión y representación en México. Además, se abrió la posibilidad de que funcionen en el país sucursales de instituciones de crédito extranjeras, siempre que operen únicamente con residentes en el exterior - operaciones *off shore*.

La ley que regula las agrupaciones financieras respondió a la aparición de la banca universal. Puntualizó y detalló las normas que habían establecido sobre esta materia la reforma legislativa de diciembre de 1989, que dio reconocimiento formal a la figura de la agrupación, ya existente *de facto*. Merced a la ley de 1990, al reconocer formalmente las agrupaciones y regularlas, infundió al sistema mayor capacidad de competencia y contribuyó a que el público dispusiera de servicios mas eficientes y completos, al mismo tiempo que brindó entera protección a sus intereses. Por otra parte, mediante la compañía controladora se evitó la piramidación del capital en los grupos, puesto que cada uno de sus miembros tiene el suyo con independencia de los demás.

Se fijaron las bases de organización y funcionamiento de los grupos y los términos en que se protegen los intereses de quienes celebran operaciones con ellos. En ese ordenamiento se dispuso que para formar grupos financieros se requiere autorización discrecional e intransmisible de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a las modalidades de agrupación, tres con las que estableció ese ordenamiento, según la institución que en cada caso actúe como cabeza: una sociedad controladora, un banco o una casa de bolsa.

En los grupos con sociedad controladora podría participar conjuntamente: un banco, una casa de bolsa, almacén de depósito, arrendadora financiera, casa de cambio, empresa de factoraje, afianzadora, aseguradora, operadora de sociedades de inversión y otras con autorización de la Secretaría de Hacienda.

De acuerdo con la ley, la sociedad controladora será dueña de por lo menos 65% de las acciones de cada intermediario. si en el grupo participa un banco múltiple, la controladora deberá poseer todas las acciones de la serie A. También controlará la administración de los intermediarios del grupo; será responsable, en forma subsidiaria e ilimitada, de las obligaciones y las pérdidas de los demás miembros y no podrá realizar operaciones propias de ninguno de ellos ni asumir pasivo alguno.

Al surgir la agrupación de los intermediarios financieros mexicanos - con las modalidades descritas - se posibilita su operación como "banca universal".

### **10.2.1 MECANICA DE LA DESINCORPORACION BANCARIA**

El proceso de desincorporación bancaria tuvo entre sus propósitos el conformar un sistema financiero sólido, en cuyo capital hubiese participación diversificada y el que las instituciones dispusieran de un ámbito regional de acción. Se busco también que la dirección de los bancos, lo mismo que las funciones dentro del consejo de administración, fuesen ejercidas por personas de probada aptitud y experiencia financiera. Asimismo, se procuró que no hubiera concentración en la intermediación, que el precio de venta de las instituciones fuera justo y que se establecieran bases para el equilibrio del sistema en su conjunto.

El 5 de septiembre de 1991 el Diario Oficial publicó el acuerdo presidencial en que se establecían los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito. El acuerdo creó también el comité de Desincorporación Bancaria.

En la misma fecha quedó instalado ese Comité, dependiente del Secretario de Hacienda y Crédito Público, presidido por el subsecretario del mismo ramo e integrado por otros seis funcionarios del sector financiero. el Comité asumió la tarea de formular los criterios generales y elaborar las bases del proceso de desincorporación, y de conducir dicho proceso. La Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento se encargó de decidir sobre la asignación de las instituciones, con base en las recomendaciones del comité.

El proceso de desincorporación bancaria se llevó a cabo en tres etapas simultáneas. La primera fue la de valuación contable de las instituciones. En esta etapa los propios bancos determinaron el valor contable de su patrimonio y realizaron la calificación de su cartera. La valuación económica fue la fase complementaria de esa etapa. Para definir el valor económico de las

instituciones se considero el resultado de la valuación contable, los activos intangibles, el potencial de generación de utilidades, etc. En esta tarea el Comité contó con el apoyo de asesores externos especializados.

La segunda etapa fue la de registro y autorización de los posibles compradores. El registro de los interesados se cerro paulafinamente, de acuerdo con el orden de enajenación de las instituciones.

La tercer etapa consistió en la enajenación, el procedimiento comprendió la determinación, por el Comité, de los paquetes accionarios de cada institución que iban a ser desincorporados, los cuales se enajenaron mediante subasta. Tanto los paquetes accionarios como las proporciones accionarias A o B que los integraron, se dieron a conocer en la convocatoria de cada subasta.

Las subastas se llevaron a cabo cuando lo determinó el Comité de Desincorporación mediante la respectiva convocatoria. En esta, se dispuso que los participantes contaran con la autorización del Comité y constituyeran un depósito en garantía, por el monto que en cada caso fijó el propio comité. Las posturas que presentaron los participantes fueron en firme y tuvieron la particularidad de obligar a quienes las formularon y no fueron para adquirir sólo parte de los paquetes. Asimismo, se determino que únicamente las presentarían las sociedades controladoras o grupos de personas. El comité de Desincorporación estableció los criterios para realizar la asignación, los cuales quedaron incorporados al texto de la convocatoria respectiva.

En forma complementaria, el gobierno federal expidió los decretos de transformación de las Sociedades Nacionales de Crédito en sociedades Anónimas y, por tanto, de la conversión de los Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS) en acciones.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Instituciones de Crédito, el 51% de los CAPS se convirtió en acciones serie A; el 15% de CAPS a restante junto con la serie B, pasaron a ser acciones serie B. Asimismo, se determino que la serie C de acciones fuese susceptible de ser adquirida por extranjeros, la cual representaba hasta el 30% del capital de la institución.

El precio de venta alcanzado reflejó solvencia y solidez de las instituciones bancarias, sus flujos de utilidades y, sobre todo, su rentabilidad prevista. El precio promedio ponderado de venta de los 18 bancos, en relación con el capital contable, fue de 3.08, mientras que el precio promedio ponderado en relación con la utilidad conocida fue de 14.3 veces. Las posturas de los participantes en las subastas mostraron la rentabilidad esperada por éstos, y en todos los casos los precios ofrecidos fueron ligeramente superiores a las valuaciones elaboradas por los asesores

externos del Comité. La buena aceptación de que han sido objeto las acciones de grupos financieros mexicanos en los mercados internacionales corrobora la confianza con que se prevé el futuro del Sistema Financiero Mexicano.

### **FONDO DE CONTINGENCIA**

En el mes de diciembre de 1990 se constituyó en el Banco de México el Fondo de Contingencia creado con el crédito de que ingresos públicos no recurrentes deben ser utilizados de manera prioritaria en la constitución de reservas para enfrentar eventos adversos, o bien para la disminución de deuda y su servicio permanente. el propósito de la constitución de esta reserva fue el de proteger y asegurar el programa económico de México ante fluctuaciones económicas que pudiesen presentarse.

Los riesgos por los que se constituyó este fondo, fueron los inherentes a la posible volatilidad en los mercados petroleros, derivada de los acontecimientos de un mercado internacional incierto, afectado en ese momento por la Guerra del golfo Pérsico.

Los recursos del Fondo se han constituido por ingresos provenientes de la desincorporación de empresas y bancos comerciales, y se han destinado preferentemente a la amortización de deuda interna.

Con recursos del fondo se ha amortizado deuda interna del gobierno federal por el equivalente a 25 billones de pesos, monto que a finales de 1992 representaba el 20.5% de la deuda interna total.

#### **10.2.2 LA REFORMA MONETARIA DE 1993.**

El 18 de junio de 1992, el H. Congreso de la Unión aprobó el decreto de creación de una nueva unidad monetaria, con las características de las monedas metálicas correspondientes a dicha unidad y las reformas a la Ley monetaria que se requieran para tales efectos.

Dicha unidad, que transitoriamente se denominará "nuevo peso", equivale a 1000 pesos anteriores. Como se consignó en la exposición de motivos de la citada iniciativa, la medida está encaminada a facilitar las transacciones en dinero, a disminuir el manejo de cifras elevadas y a lograr un mejor aprovechamiento de los sistemas contables y de cómputo.

La primera etapa del proceso abarcó del día de la publicación del decreto al 31 de diciembre de 1992. Fue una etapa de carácter preparatorio, en el que se informó al público la forma en que se haría el cambio de unidad. La segunda etapa se inició el 1 de enero de 1993, fecha a partir de la cual se comenzaron a poner gradualmente en circulación los nuevos billetes y monedas metálicas, y terminara hasta que sean remplazados totalmente los anteriores.

En un principio se mantienen las mismas características de los billetes, en tanto el público se familiarizará con las nuevas denominaciones. Mas adelante, una vez que el público se haya habituado a utilizar la nueva unidad, se emitirá una nueva familia de billetes con características distintas a los actuales que transitoriamente conservarán la expresión "nuevos pesos".

La tercera etapa, que será de carácter permanente, comenzara una vez que los billetes y las monedas metálicas hayan sido remplazados por los nuevos billetes. Entonces se suprimirá la palabra "nuevos" y permanecerá la denominación "pesos" y el símbolo "\$".

### 10.2.3 ENCAJE LEGAL Y COEFICIENTE DE LIQUIDEZ

El encaje legal es un instrumento de política monetaria cuyo propósito es el de aumentar o restringir el circulante y el crédito. El encaje legal consiste fundamentalmente en el porcentaje de la captación bancaria que el Banco de México determina que debe quedar depositada obligatoriamente en el propio Instituto, con o sin causa de intereses. La utilización del encaje legal en nuestro país se remonta a 1924<sup>36</sup>. A partir de esta fecha y hasta 1936, cuando se consolida el Banco de México como un verdadero banco central, el encaje legal tuvo como propósito principal la protección de los depósitos efectuados por el público ahorrador en las instituciones crediticias.<sup>37</sup>

Así, en 1941 se modificó estructuralmente el régimen de encaje legal, al determinarse que la base para determinar el alcance de dicho instrumento sería el pasivo exigible de las instituciones de crédito<sup>38</sup>. Como ya se mencionó, este cambio tuvo por objeto que el banco central controlara el circulante, a través de limitar la base del crédito que podían otorgar los bancos.

Otro cambio estructural importante al régimen de encaje legal ocurrió en 1947, cuando se determinó que las instituciones crediticias debían canalizar un porcentaje de su captación hacia la

<sup>36</sup> Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, artículo 69, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de enero de 1925.

<sup>37</sup> Quepons, A., *El encaje legal y otras medidas de control utilizadas por el Banco Central*, México, UNAM, 1973.

<sup>38</sup> Ley Orgánica del Banco de México, artículo 35.

inversión obligatoria en valores<sup>39</sup>. Esta modalidad habría de prevalecer hasta la eliminación del régimen del encaje legal. De igual manera, en ese mismo año le fue conferida al Banco de México la posibilidad de utilizar - de así considerarlo conveniente - el porcentaje del encaje legal hasta el máximo autorizado de 100% en relación con los incrementos obtenidos en sus pasivos por el sector bancario.

Por otra parte, en 1970 el Banco de México recibió, por primera vez, la autorización para pagarle a las instituciones crediticias intereses por las cantidades excedentes de los porcentajes mínimos en efectivo depositados con el encaje legal.

Los porcentajes obligatorios del encaje legal se mantuvieron vigentes durante mucho tiempo. De hecho tanto los niveles de porcentajes como las tasas de interés obtenidas por los bancos en las inversiones obligatorias, variaron dependiendo de los objetivos de política monetaria.

En términos legales la distribución del encaje legal a lo largo de su existencia, fue la siguiente: una determinada cantidad mínima en efectivo depositada en el banco central, pudiendo generar o no intereses; otra parte invertida en valores; y el resto a la libre decisión de cada institución.

Generalmente los recursos obtenidos por el Banco de México, a través del multicitado régimen, se canalizaban hacia sectores considerados como prioritarios para el desarrollo económico del país, entre estos sectores estaba incluido el propio gobierno. Esta situación generó una escasez del crédito para los sectores no prioritarios.

La situación antes mencionada, aunada a la prolongación - hasta principios de 1988 - de la inflación y la caída real de las tasas de interés, propiciaron como ya se explicó el surgimiento y expansión, sobre todo a mediados de 1988, de mercados informales de crédito.

Un primer paso para frenar la expansión de dichos mercados se dio en octubre de 1988, cuando se estableció que el pasivo derivado de las aceptaciones y los avales bancarios no quedaría sujeto a reglas de canalización obligatoria vigentes para la captación bancaria tradicional, sino que debería quedar correspondido en no menos de 30% por CETES, Bondes y/o depósitos en efectivo a la vista con interés en el Banco de México y, que el resto (70%) podía invertirse libremente en créditos y otros activos.

---

<sup>39</sup> Quepons, A., *idem*.

En 1989, el régimen de encaje legal fue sustituido por un coeficiente de liquidez de 30%. Esta sustitución se dio de manera gradual. Así, el Banco Central determinó que a partir de abril de 1989, la inversión de los recursos captados mediante instrumentos tradicionales - excepto cuentas de cheques - quedara sujeta al mismo régimen de inversión señalado en el párrafo anterior. A partir de junio de ese año, se autorizó el pago de intereses a las cuentas de cheques, las que también quedaron sujetas al régimen de inversión obligatorio. En agosto, dicho régimen también se les aplicó a cuentas de cheques sin intereses. Estos cambios desregularon significativamente al sistema bancario, al tiempo que permitieron la liberación de una gran cantidad de recursos (17.8 billones de pesos durante 1989).

En resumen, el coeficiente obligaba a las instituciones de crédito a mantener una reserva de liquidez de por lo menos 30% de su captación, el cual podía integrarse por valores gubernamentales y/o efectivo en caja y/o depósitos a la vista del Banco de México.

Sin embargo, en septiembre de 1991, las reglas del juego fueron cambiadas radicalmente, con el fin de profundizar la desregulación del sistema bancario y dotar de mayor transparencia a la intermediación bancaria y dar mayor orden al mercado de dinero. Entre las reformas al sistema financiero destaca, sin lugar a dudas, la eliminación del coeficiente de liquidez.

Al momento de la supresión del coeficiente, algunos bancos tenían más de la mitad de su captación integral fuera de balance, en las llamadas "cuentas de orden" (cuentas maestras, fideicomisos abiertos de inversión, entre otros.) Como ya se mencionó, 30% de dicha captación se debía mantener como coeficiente de liquidez y el restante 70% podía canalizarse al otorgamiento de créditos, a la inversión en valores gubernamentales o en otros instrumentos bancarios. De esta forma se estaba dando la llamada "piramidación" del coeficiente de liquidez, misma que se originaba a partir de que los bancos invertían los recursos captados mediante fideicomisos de inversión en sus propios instrumentos de captación "de balance". De tal suerte, el coeficiente tenía que cumplirse dos veces: por un lado, cuando los recursos entraban a las cuentas de orden; y por el otro, cuando estos recursos eran registrados dentro del balance de las instituciones. Esto hacía que, de hecho, el promedio efectivo del coeficiente de liquidez fuera de 41% y no de 30% como se establecía oficialmente.

Esta situación llevó a que algunas instituciones de crédito, de manera voluntaria, registraran sus cuentas maestras en el balance terminado con las cuentas de orden que hasta entonces se llevaban. Ante tal hecho y con el propósito de evitar el desorden en el mercado de dinero, se optó por eliminar el coeficiente de liquidez. Con esta medida se evitaron las operaciones de

arbitraje regulatorio de los intermediarios, al tiempo que se buscó que la banca se concentrara en su función esencial de intermediación crediticia.

Adicionalmente a lo mencionado en el párrafo anterior, vale la pena señalar que la eliminación del coeficiente fue posible gracias a la conjunción de dos factores. Por un lado, la evolución favorable de las finanzas públicas, permitió que el gobierno federal ya no tuviera que recurrir al financiamiento obligatorio de la banca múltiple; y, por el otro, la amplitud del mercado de dinero permitía a los bancos obtener con rapidez los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones de manera oportuna.

Cabe mencionar que la eliminación del coeficiente no significaba de ninguna manera, el relajamiento en la política monetaria, toda vez que ese coeficiente no funcionaba como encaje. Esto es, no implicaba que los bancos debían mantener cierta proporción de sus activos depositados en el Banco Central, sino que las instituciones podían determinar libremente el monto de sus depósitos en dicho instituto, en función de sus necesidades de efectivo y de los resultados previsibles en la cámara de compensación. Así pues, la eliminación del coeficiente obligatorio, no deja de lado la posibilidad de que los bancos mantengan un coeficiente de liquidez voluntario, ya que este responde a la prudencia con que deben manejarse las instituciones de crédito.

Por último, cabe señalar que si bien es cierto que la liberación del sistema financiero ha permitido la innovación acelerada de instrumentos y operaciones financieras, si esa desregulación se hace sin ningún control, se pueden originar riesgos innecesarios. Por ello, ese proceso debe estar correspondido en forma importante por la supervisión prudencial. El ejercicio eficiente de ésta asegura que las prácticas de los intermediarios se realicen dentro de la normatividad establecida, salvaguardando los ahorros del público y manteniendo la salud financiera e las instituciones.

En este sentido, se adecuo el marco jurídico - como se verá en el siguiente capítulo- y se expidieron las reglas claras para garantizar la sana operación de los distintos intermediarios, particularmente, se ha puesto un cuidado especial en lo referente a la cartera de los bancos. Es decir se ha buscado que dicha cartera esté estructurada de forma tal que permita apreciar claramente el riesgo de cada uno de los créditos. Para tales efectos, se ha establecido un sistema de calificación de cartera, mediante el cual las instituciones bancarias clasifican los créditos vigentes en cinco grupos distintos, según sea el nivel de riesgo inherente. Así en el grupo "A" se incluyeron de riesgo mínimo; los de poco riesgo se ubican dentro del grupo "B"; en el grupo "C"

se incluyen los de riesgo medio, y en los grupos "D" y "E" se encuadran los de alto riesgo y los irrecuperables respectivamente.

### **10.3 LA ADECUACION DEL MARCO LEGAL DEL SISTEMA. EL "PAQUETE FINANCIERO" DE DICIEMBRE DE 1989.**

El proceso de modernización financiera en el ámbito institucional y regulatorio, dio un nuevo impulso hacia finales de 1989, cuando el presidente Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión, sendas iniciativas tendentes a reformar un conjunto de leyes que regulaban a la mayoría de los intermediarios financieros. Esta reformas conocidas como el "paquete financiero", fueron aprobadas en diciembre de 1989. Se buscaba, con ello, avanzar en el desarrollo institucional de sistema financiero, actualizando el marco jurídico que define su estructura. Los propósitos del "paquete financiero" eran: disminuir la regulación excesiva y mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; reconocer y regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala, y promover una mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios. En síntesis, fomentar un sistema financiero más eficiente y moderno.

Con la aprobación del aludido paquete fueron modificadas la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la Ley General de Instituciones de Seguros; la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; la Ley del Mercado de Valores, y la Ley General de Sociedades de Inversión. Aquí cabe hacer un breve paréntesis para destacar la labor de los legisladores integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la LIV Legislatura.

#### **10.3.1 LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO**

En cuanto a la iniciativa de reformas a esta ley, cabe advertir que al momento en que esta fue presentada al Congreso de la Unión aún no se tenía idea de que unos mese más tarde, en razón de las reformas constitucionales que darían paso al proceso de desincorporación bancaria, habría de ser presentada una nueva iniciativa por la que se propondría la expedición de la nueva ley de Instituciones de Crédito y la derogación de la propia Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Sin lugar a dudas, la vigencia de las reformas de la ley bancaria, especialmente en la cuestión bancaria, ha sido una de las reformas más efímeras en la historia del derecho mexicano, toda vez que como se explica más adelante, meses más tarde fue promulgada una

nueva ley que habría de superar lo establecido en la legislación bancaria del paquete financiero de diciembre de 1989.

La propiedad accionaria de los bancos por parte del Estado le daba un carácter centralizado a la administración de las instituciones. Esto ocasionaba una excesiva rigidez para la toma de decisiones operativas y representaba una seria limitación para poder competir eficazmente. Para resolver esta situación, se llegó a considerar la posibilidad de ampliar la participación de inversionistas privados en el capital bancario hasta por 49%. No obstante, se optó por la propuesta de ampliar la autonomía de gestión de los bancos que se incluyó en el propio paquete.

El proyecto buscaba fortalecer las facultades de los consejos directivos para tomar decisiones. El Consejo adquirió la facultad para designar y remover al director general, considerando que sus miembros contaban con los elementos suficientes para determinar que la persona designada reuniera los requisitos establecidos por la ley. Anteriormente a esta reforma, dicha atribución correspondía al Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se estableció que los propios consejeros aprobaran los programas financieros, los presupuestos de gastos de inversión, las estimaciones de ingresos anuales, el establecimiento y la reubicación de sucursales, agencias y oficinas en el país, la adquisición, el arrendamiento y la enajenación de muebles e inmuebles, la realización de obras y prestación de servicios, la promoción y publicidad; las estructuras organizacionales y las bases para la elaboración de los tabuladores de sueldos; en síntesis, la gestión administrativa de la sociedad. Lo anterior no implicó pérdida del control por parte del Estado, toda vez que éste ejercía a través de la participación mayoritaria en los consejeros.

La iniciativa de reformas a la ley bancaria de diciembre de 1989, a su vez obedecía al propósito de ser congruentes con la desregulación operativa del sistema bancario, al tiempo que se volvía imperativo dotar a las instituciones de banca múltiple de un sistema normativo adecuado que fortaleciera su estructura, y mejorara su organización y funcionamiento.

Los propósitos señalados como motivo fundamental en las reformas a la entonces ley bancaria, fueron congruentes con aquel movimiento que dio origen posteriormente a la Ley de Instituciones de Crédito, pues la tendencia estaba claramente marcada hacia una mayor autonomía de gestión y una participación más amplia y activa de los particulares dentro del capital social de las instituciones y en su manejo corporativo.

Con la finalidad de reforzar el capital de las instituciones de crédito - mediante la inversión extranjera neutra- , se crearon los certificados de aportación patrimonial (CAP) serie "C". Los tenedores de estos títulos no tendrían participación en la administración de la sociedad emisora, ya que solo recibirían utilidades, y, en su caso, en la cuota de liquidación de la institución.

Con esta modificación, el capital social de las sociedades nacionales de crédito podría estar integrado por una parte ordinaria y una adicional. La serie "A", representaría en todo tiempo el 66% del capital ordinario, y sólo podría ser suscrita por el gobierno federal. Las acciones serie "B", representaría 34% restante del capital ordinario de la institución, con posibilidad de ser suscrito por particulares. Y finalmente, la serie "C", que representaría el capital adicional de la sociedad.

Por otro lado, el nivel máximo de participación de cualquier persona física o moral en los certificados de aportación patrimonial de la serie "B", se elevó de 1% hasta 5% del capital pagado. Esta medida tuvo por objeto lograr una mayor bursatilidad de los CAP, así como desalentar la especulación y contar con inversionistas institucionales a largo plazo.

Adicionalmente, y con el propósito de dotar las instituciones bancarias de una mayor solidez financiera, se elevó a 6% el nivel de capitalización de dichas instituciones, estableciéndose el compromiso de que ese porcentaje se elevaría en forma gradual hasta alcanzar un 8%, con el fin de lograr los niveles manejados por la banca internacional.

Igualmente, se dictaron medidas tendientes a ampliar y redefinir el marco de supervisión y control de la Comisión Nacional Bancaria. En este sentido, se permitió a dicha Comisión para imponer directamente sanciones a aquellas instituciones de crédito que incumplieran o violaran las normas establecidas en la ley, brindando a su junta de gobierno facultades ejecutivas.

### **10.3.2 LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.**

Esta ley modificada con el propósito de promover un crecimiento armónico y balanceado según lo demandaba el sistema. El seguro, las fianzas y las pensiones adquieren una importancia creciente a medida que avanza el proceso de desarrollo económico. Nuestras instituciones mostraban una incipiente evolución en relación con países con características similares y por supuesto, con naciones más desarrolladas. Se planteó entonces una reforma estructural en el sector que involucraba a instituciones, agentes y entidades supervisoras. La intención fue alentar

la competencia, promover nuevas formas de seguro, garantizar la solvencia de las compañías, salvaguardar la protección del asegurado y promover el ahorro institucional.

Acorde con el espíritu de reforzar el marco de supervisión y control de los intermediarios financieros, se creó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que como su nombre lo indica, es la autoridad encargada de vigilar e inspeccionar las actividades que llevan a cabo las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, las instituciones de fianzas, y todas aquellas personas que de acuerdo con la ley en la materia estén relacionadas con la actividad aseguradora o afianzadora<sup>40</sup>.

Esta comisión encuentra su origen en la antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, misma que fue escindida con el fin de que mediante la especialización de sus funciones se mejoraran los procedimientos de inspección y vigilancia, tanto de las instituciones de crédito como de las instituciones de seguros y fianzas.

Asimismo, a partir de las multitudadas reformas, se consideró como autorización y no como concesión, el acto administrativo al amparo del cual pueden realizar sus actividades las instituciones de seguros. Este cambio obedeció al hecho de que dichas actividades puedan ser llevadas a cabo por particulares, siempre y cuando se sujeten a las disposiciones aplicables.

De igual forma, se flexibilizaron las normas vigentes para establecer las coberturas, planes, primas, tarifas y documentos de contratación con mayor libertad por las aseguradoras y afianzadoras, de acuerdo con disposiciones generales dictadas por las autoridades.

Paralelamente a estas desregulaciones, se planteó la conveniencia de fortalecer los recursos patrimoniales de las instituciones aseguradoras, a través de la fijación de capitales mínimos para cada operación y ramo; así como de un capital mínimo de garantía para hacer frente a las responsabilidades y obligaciones contraídas por los asegurados. Adicionalmente, se diseñaron nuevos contratos de seguros teniendo como base planes de pensiones de jubilación y retiros, complementarios a los ofrecidos por la seguridad social.

Otro punto importante dentro de este paquete de reformas, fue el hecho de que nuevamente se previó la participación minoritaria de la inversión extranjera directa de las instituciones de seguros, con el objeto de favorecer su capitalización, y de facilitar el acceso de las mismas los

---

<sup>40</sup> Conviene recordar que en 1946 se creó de manera independiente la Comisión Nacional de Seguros. Posteriormente en 1970, dicha comisión fue fusionada con la Comisión Nacional Bancaria.

adelantos tecnológicos. Cabe mencionar que desde 1965, esta prohibida la participación extranjera en el capital de las instituciones de seguros, y que con anterioridad a él se verificaba con absoluta libertad.

Igualmente, con el fin de promover los servicios prestados por las aseguradoras, con las reformas a la ley, se les permitió a tales intermediarios practicar las operaciones de refianzamiento, misma que está contemplada en la legislación que regula a las afianzadoras.

### **10.3.3 LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS**

Por otro lado, la ley que regula a las afianzadoras fue reformada con el objeto de permitir que dichos intermediarios se adecuaran a las nuevas condicionantes del mercado, tanto nacional como internacional, pero cuidando que en todo tiempo estos intermediarios financieros cumplieran con sus obligaciones frente al público usuario. De igual manera, se posibilitó la participación de otras instituciones de fianzas o de seguros del país, en el capital social de las afianzadoras, debiéndose respetar en todos los casos, el límite accionario fijado por la legislación.

### **10.3.4 LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO.**

Este ordenamiento también sufrió diversas modificaciones y adiciones, con el propósito de liberar y desregular las actividades realizadas por dichos intermediarios financieros no bancarios, con el fin de promover su desarrollo equilibrado y aumentar la eficiencia de los servicios que ofrecen al público.

Ya se mencionó anteriormente que una de las principales reformas a la ley, fue el reconocimiento jurídico de las empresas de factoraje, como organizaciones auxiliares de crédito. Al efecto, desde tiempo atrás venían operando en el mercado sociedades que practicaban descuentos de documentos sin que las autoridades financieras tuviesen la facultad de regular y supervisar su actividad. Esta falta de control y vigilancia sobre volúmenes importantes de financiamiento constituía un vacío de información sobre el impacto que esta actividad tenía en el sistema financiero y, sobre todo, una total ausencia de control sobre un eslabón importante del sistema crediticio. De tal forma, y en virtud de la relevancia que su actividad iba adquiriendo y con el fin de regular su operación y garantizar la protección de los intereses del público usuario, se optó por reconocer oficialmente la figura de las empresas de factoraje.

Como se señaló, esta reforma fue importante, toda vez que en nuestro país las empresas pequeñas y medianas se caracterizan por su más baja capitalización y su más estrecha capacidad administrativa, no teniendo la mayor parte de ellas acceso al financiamiento, lo que les impide modernizar su tecnología y superar sus restricciones de liquidez. En este contexto, el factoraje financiero viene a constituir un esquema de financiamiento idóneo para esas empresas, ya que mediante la enajenación de sus derechos de cobro, a través del descuento de documentos, obtienen un adecuado flujo de efectivo para la realización de sus operaciones.

Por otro lado, a raíz de las multicitadas reformas, se permitió a las arrendadoras financieras la colocación de obligaciones en el mercado de capitales; esta medida ocasionó el crecimiento acelerado de la actividad arrendadora. Como contraparte, los citados intermediarios tienen la obligación de seguir ciertos lineamientos, como procurar una capitalización acorde con estrictos criterios de solvencia, y observar una adecuada diversificación de riesgos en el manejo de sus operaciones activas y pasivas. Igualmente, están obligadas a suscribir los aumentos de capital que determinen las autoridades competentes, de acuerdo con la situación económica prevaleciente en el país y en el sector arrendador en particular.

Cabe señalar que, con el propósito de hacer congruentes las reformas de los intermediarios no bancarios, y a efecto de que las almacenadoras, las arrendadoras y las empresas de factoraje financiero estén en condiciones de competir en el mercado exterior, las modificaciones a la ley prevén la participación minoritaria de inversionistas extranjeros en el capital social de dichas instituciones.

Por otra parte, con objeto de imprimir un mayor dinamismo a la modernización de las uniones de crédito, se realizaron diversas reformas tendentes a ampliar sus fuentes de crédito: a ofrecerles otras alternativas de inversión de los recursos de sus socios; a diversificar las adquisiciones de mercancías e insumos; a arrendar bienes de capital a sus socios; a diversificar las adquisiciones de mercancías e insumos; a arrendar bienes de capital a sus socios; además de que en general, se eliminaron diversos trámites de obstaculizaban el desarrollo de tales uniones.

### **10.3.5 LEY DEL MERCADO DE VALORES**

En el paquete financiero de 1989, también se incluyeron una serie de medidas tendentes a reformar la Ley del Mercado de Valores. Al efecto, la creciente modernización e internacionalización de los mercados de valores; la globalización de los servicios financieros no

bancarios; la desregulación de las operaciones y la simplificación administrativa como parte del proceso de modernización, hacían necesario modificar la citada Ley, con objeto de promover condiciones que favorecieran una mayor participación de nuestros intermediarios en el exterior. El propósito fue colocar un mayor número de emisiones de valores mexicanos en otros mercados, atraer flujos de capital y preparar a los intermediarios para hacer frente a una mayor competencia externa en el futuro. La experiencia que obtengan nuestras instituciones en los mercados mundiales permitirá actualizar los procedimientos e incorporar nuevas formas de intermediación.

También se redefinió el tratamiento de la llamada información privilegiada, con fines de transparencia en las operaciones que se realizaban en el mercado de valores. En efecto, se estableció que quienes por su cargo o vínculo con las sociedades emisoras, o que por su participación en la intermediación o por las actividades que hicieran en dicho mercado tuvieran acceso a información privilegiada - entendiéndose ésta como aquella que proviene de alguna fuente cercana a la emisora y que no conoce el público -, tenían la obligación de abstenerse de operar con valores de la emisora con la que estén relacionados.

La desregulación de la actividad bursátil se orientó a promover la competencia y facilitar la operación. Los créditos básicos se refieren a la expedición de lineamientos generales por parte de la autoridad, el libre funcionamiento del mercado y la previsión de las acciones correctivas, dentro de una mayor certidumbre jurídica y supervisión.

Por otra parte, se reconoció legalmente la figura del especialista bursátil como un intermediario más del mercado de valores, con objeto de estimular la participación de nuevos inversionistas, así como de proveer al mercado de suficiente liquidez y títulos.

Al especialista bursátil se le reservó un nicho de mercado bien definido, ya que su función primordial es la de actuar como mediador entre la oferta y la demanda - de títulos -, efectuando operaciones por cuenta propia respecto de los valores en que se ha registrado como tal. El catálogo de operaciones que se estableció para los especialistas bursátiles es más limitado que el de las casas de bolsa. Además, se les impusieron ciertas limitaciones particulares con el fin de optimizar su operación, ya que no pueden realizar operaciones por cuenta propia respecto de los valores que manejen con tal carácter; tampoco podrán hacerlo con los emisores, ni con los administradores y factores de tales emisores. Del mismo modo, estos intermediarios del mercado de valores no pueden llevar a cabo operaciones con valores de los accionistas de las casas de bolsa.

### 10.3.6 LEY DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN

En el mismo paquete de reformas de diciembre de 1989, se hicieron modificaciones a la Ley General de Sociedades de Inversión, con el propósito de desregular las operaciones y simplificar administrativamente el funcionamiento de estos intermediarios financieros. Esta serie de cambios tuvieron por objeto impulsar la generación de ahorro interno, ya que por sus características las sociedades de inversión constituyen el vehículo de acceso al pequeño y mediano inversionista al mercado de valores. Así, al colocar las sociedades de inversión sus acciones, entre el gran público ahorrador, coadyuvan a aumentar la disponibilidad de recursos internos, los que posteriormente, pueden ser canalizados hacia proyectos productivos.

Otro de los aspectos relevantes de "paquete financiero", fue que, por vez primera, nació el concepto de grupos financieros no bancarios, con el fin de aprovechar las economías de escala de los distintos intermediarios. Así, se previó que estas agrupaciones se regularan a través de una sociedad controladora de acciones, en cuyo capital se prohibía la participación de inversionistas extranjeros. La sociedad controladora debía estar integrada por lo menos con tres intermediarios financieros no bancarios, y mantener 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo. Asimismo, la controladora tenía la obligación de responder subsidiaria, solidaria e ilimitadamente por las pérdidas de todos y cada uno de los intermediarios que la conformasen, sin que éstos tuvieran la obligación de responder por las pérdidas de la controladora ni de las del resto de los integrantes del grupo.

Por último, cabe hacer mención que con las reformas hechas a las diversas leyes que integraron el paquete financiero de diciembre de 1989, se reforzaron las actividades de inspección y vigilancia que sobre los distintos intermediarios financieros ejercían las autoridades.

Por o que se refiere a la Comisión Nacional de Valores, y de acuerdo con los lineamientos de política establecidos para llevar a cabo la modernización financiera, se reasignaron sus facultades con el fin de fortalecer su autoridad de regulación y promoción del mercado de valores. Para ello, se le facultó para imponer directamente las sanciones previstas en la Ley, expedir disposiciones de carácter general sin requerir de autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se le autorizó a manejar de una forma autónoma tanto sus ingresos como sus egresos, así como para otorgar directamente la autorización o revocación a las sociedades de inversión.

Estas reformas al paquete financiero merecieron la aprobación del Congreso y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación se dio los días 19 y 27 de diciembre de 1989, así como los días 3 y 4 de enero de 1990.

#### **10.4 LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA RESTABLECER EL REGIMEN MIXTO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE BANCA Y CREDITO.**

Anteriormente se hicieron algunas breves reflexiones sobre las razones que dieron origen y contenido a la reforma del Estado emprendida por el presidente Salinas de Gortari.

La reforma del Estado no implica que este pierda o abandone sus responsabilidades; por el contrario, las asume con mayor firmeza y aptitud, fortaleciendo su función rectora de la economía, al promover, conducir y regular, siempre en atención del interés general, la libre actividad de los particulares.

Es en ese momento que debemos ubicarnos para el estudio de la reforma constitucional para restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito. En él encontraremos su congruencia.

Para impulsar verdaderamente la modernización financiera como parte de la reforma del Estado era necesario, en primera instancia, llevar a cabo una reforma constitucional que suprimiera la exclusividad del gobierno federal en la prestación de servicio de banca y crédito, y por ende, diera acceso a los particulares a la actividad bancaria.

No era la razón de suprimir la exclusividad de la participación del Estado en el servicio de banca y crédito, el que éste no hubiese sido un eficaz administrador, pues su gestión estaba acreditada a lo largo de los años en que había tenido el control de los bancos comerciales. El punto principal era que, con la participación de los particulares, no sería necesario canalizar fondos públicos adicionales para la inevitable capitalización y modernización de las instituciones bancarias.

Ahora el Estado ejercería su rectoría económica en el ámbito financiero a través del fortalecimiento de sus funciones de normatividad, regulación y supervisión, sin perjuicio de contar con otras instituciones, también fortalecidas, encargadas del crédito para el fomento del desarrollo económico.

En esta reforma constitucional, además, había congruencia en cuanto a la evolución de las causas que en su momento explicaron el establecimiento de la exclusividad para el Estado en el régimen de propiedad de la banca, en septiembre de 1982. Eran ya distintas las circunstancias que motivaron la reforma de 1982 al igual que el proyecto que la sustentaba.

La estatificación de la banca la encontraremos en la etapa final de una estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y la expansión del Estado, pero también al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedente<sup>41</sup>.

Esta crisis se caracterizó por un entorno externo particularmente adverso para nuestro país, en el que el flujo de recursos foráneos se había detenido de manera abrupta, ante el desplome de los precios internacionales de petróleo - que representaban más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones - y el alto costo y la dificultad para obtener dinero en los mercados internacionales.

El Estado, por su parte, había venido adquiriendo compromisos adicionales que lo hacían el motor de la actividad económica, situación que, combinada por una reducción en su capacidad para atender las demandas sociales de una población creciente, lo hacían disminuir en su eficacia para impulsar, de manera directa, el crecimiento de una economía que permanecía cerrada frente a una tendencia internacional de mayor apertura y competitividad.

La estatificación de la banca fue una acción que se explica en su propio contexto, fundamentalmente como una medida para contrarrestar la pérdida de la estabilización financiera del país.

Como se ha señalado, después de una década de enormes esfuerzos para superar la crisis, las circunstancias cambiaron y se hacía congruente la reforma del Estado planteada por el presidente Salinas de Gortari, y en ellas se entendían las razones para modificar el régimen de propiedad de la banca.

41 El 14 de diciembre de 1982 los ex banqueros presentaron demanda de amparo alegando que, con la reforma del tercer párrafo del artículo 28 constitucional, que establecía que el servicio público de banca y de crédito sería prestado exclusivamente por el Estado, sin que para estos efectos se considerara como municipio, se habían cometido violaciones a los artículos 1º, 5º, 13, 14, 28, 29, 135 y 136 constitucionales. El Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal dictó acuerdo que admitió y ordenó tramitar tal demanda de garantías. Contra dicho acuerdo se interpuso recurso de queja ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el extremo de la queja se expusieron los agravios siguientes: a) Falta de capacidad y personalidad de los promitentes. b) Falta de requisitos de la demanda; c) Falta de objeto legal de la demanda. d) Falta de congruencia en la fundamentación de la demanda, y e) Falta de competencia del Poder Judicial Federal para revisar o modificar la Constitución o para consultar al Poder revisor de la Constitución. Con fecha 31 de enero de 1983, el Tribunal Colegiado pronunció sentencia que revocó el auto de admisión de la demanda de garantías, por considerarla, entre otras razones, como notoriamente improcedente. Contra esta sentencia, los exbanqueros interpusieron recurso de revisión ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien, con fecha 21 de febrero de 1983, acordó desecharlo por considerarlo notoriamente frívolo improcedente. Contra éste acuerdo, la representación de los ex banqueros interpuso, el 1 de marzo siguiente, recurso de reclamación ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 25 de diciembre de 1983, el Pleno resolvió que era infundado el recurso de reclamación, principalmente porque la resolución pronunciada por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, no podía ser impugnada mediante el recurso de revisión.

**En este contexto, la reforma constitucional se sustentó en tres razones básicas:**

1. La impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.
2. El cambio profundo en el país, de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, habían modificado de raíz las circunstancias que explicaron en su momento, la estatificación de la banca en 1982.
3. El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegiados y abusos.

De esta manera, el 2 de mayo de 1990, el titular del Poder Ejecutivo hace llegar al Constituyente Permanente la iniciativa de Decreto que modificaría los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con ello, por una parte se deroga el párrafo quinto del artículo 28, conforme a lo ya comentado, mientras que, con la reforma del segundo precepto, se incorporan las relaciones laborales hacia el interior de las instituciones de crédito correspondientes al sector social y privado, al régimen del Apartado "A" del propio artículo 123.

## **EL DEBATE Y LOS ACUERDOS**

Los puntos de acuerdo, de manera sintetizada, fueron:

1. El servicio de banca y crédito se prestaría, indistintamente, por instituciones oficiales, de participación estatal y de particulares, conforme a las respectivas autorizaciones en términos de ley.
2. La democratización de instituciones privadas se definirá en su constitución, tenencia accionaria y funcionamiento.
3. Las autorizaciones se otorgarán atendiendo a los requerimientos de crédito y fomento de ahorro en el país.

4. El servicio de banca y crédito será instrumento para la creación de riqueza en beneficio de la población.
5. Se limitará y reglamentará la participación accionaria de las instituciones en empresas comerciales e industriales.
6. La banca deberá ajustar su operación a sanas prácticas y usos bancarios, evitando con ello el otorgamiento de créditos preferenciales o de complacencia.

#### **10.4.1 EL MARCO JURIDICO SECUNDARIO**

##### **LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO**

1. La ley reglamentaria había sido expedida en un momento en que la Actividad bancaria estaba reservada al estado, e impedía la participación mayoritaria de los sectores social y privado.
2. La actividad bancaria, con la aprobación de la reforma constitucional, dejaba de ser un servicio público sujeto a concesión. Ahora se consideraría como una actividad económica de interés general sujeta a autorización.

Específicamente se estableció lo siguiente:

1. Los bancos no podrán celebrar operaciones activas en las que resulten deudores los empleados de la institución, salvo que se trate de prestaciones laborales.
2. Se incorporaron estrictos mecanismos para que el banco pueda otorgar créditos a los accionistas, consejeros, sus parientes más cercanos, o empresas en que participen la institución o dichas personas.
3. Destaca la prohibición general de celebrar u otorgar servicios en términos que se aparten, de manera significativa, de las condiciones del mercado prevalecientes en un momento determinado.

##### **REFORMAS RECIENTES.**

## CAJAS DE AHORRO

1. La modernización financiera que se lleva a cabo es integral, por lo que es necesario incluir a todos sus agentes logrando una mayor competitividad entre ellos.
2. La modernización y la apertura financiera exigen mayor racionalidad económica.
3. Los grandes retos de nuestro tiempo son mayor crecimiento económico y mejores niveles de vida para la población, sobre todo para quienes menos tienen.
4. Las cajas de ahorro serán el canal adecuado para aglutinar recursos dispersos de pequeños ahorradores e incorporarlos productivamente.

## EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

Estas reformas, conforme a la iniciativa correspondiente, buscan cuatro objetivos fundamentales:

1. Modificar las características de los créditos que otorga el INFONAVIT, con el fin de que pueda construirse un número creciente de viviendas.
2. Dar las bases para crear mecanismos de valoración objetiva para la asignación de los créditos para la vivienda, los que, al mismo tiempo de respetar principios de equidad, permitan su recuperación.
3. Que los depósitos a favor de los trabajadores se constituyan en instituciones de crédito con el fin de que los mismos tengan conocimiento de los saldos a su favor y además que el infonavit se encuentre en posibilidades de pagar a los trabajadores un mejor rendimiento sobre su ahorro.
4. Generar una mayor oferta de vivienda con más transparencia.

Las características principales del Sistema de Ahorro para el Retiro, sucintamente, son:

1. Los patrones estarán obligados a cubrir cuotas de 2% al seguro de retiro del salario base de cotización del trabajador, mediante la entrega de los recursos correspondientes en instituciones de crédito, para su abono en la cuenta individual abierta en favor de los propios trabajadores.

2. Las cuentas individuales tienen dos subcuentas: la del seguro de retiro, de carácter obligatorio, y la del Fondo Nacional de la Vivienda.
3. Con el propósito de que el ahorro formado por los trabajadores a lo largo de su vida laboral mantengan su poder adquisitivo y lo incrementen en términos reales, los saldos de las subcuentas del seguro de retiro se ajustarán periódicamente en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, y causarán interés a una tasa real no menor de 2% anual pagaderos mensualmente.
4. Los fondos de las cuentas individuales serán susceptibles de retiro en los casos en que el trabajador cumpla 65 años de edad o tenga derecho a recibir una pensión del IMSS o del fondo privado de pensiones establecido por su patrón, sin perjuicio del derecho de designar beneficiarios para el caso de muerte que asistirá a todos los trabajadores.
5. En caso de que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá la opción de efectuar retiros hasta por 10% del saldo de la subcuenta del seguro de retiro.
6. Las aportaciones del patrón serán deducibles de su ingreso gravable para efectos del impuesto sobre la renta, mientras que, para el trabajador, las aportaciones que reciba, así como los intereses que genere su cuenta y la actualización periódica, serán no acumulables.

#### **10.4.2 CONCLUSION**

Queda en el aire la pregunta de por qué se volvieron a cometer graves errores en 1994 y México se convirtió nuevamente en el ejemplo a nivel mundial de lo que no debe hacerse. Las condiciones impuestas para apoyarlo son sumamente rigurosas y han provocado la casi total paralización de la economía.

Así, a poco más de diez años del inicio de la crisis internacional de la deuda que determinó un largo periodo de contracción y reducción en los niveles de vida, volvemos a vivir una situación de insolvencia que resulta más grave que la de 1982, por las siguientes razones:

1. En 1982 no existían problemas políticos internos ni se condicionó el paquete crediticio en una forma tan drástica como en la actualidad.

2. La economía había tenido antes del inicio de la crisis de 1982 varios años de elevado crecimiento, no así los últimos años en los que éste ha sido reducido y existe un clima de desconfianza.
3. En 1982 se logró coordinar, desde el inicio de la negociación, la actuación del Fondo Monetario, del Banco Mundial y del gobierno norteamericano.
4. En 1995, las dificultades que se tuvieron para lograr los recursos de apoyo determinaron que se estuviera a punto de la insolvencia.
5. La deuda exterior en 1982 se tenía con bancos privados, y una buena parte quedó reestructurada con el Plan Brady. Las condiciones han cambiado: la deuda primero estaba entre inversionistas de fondos de inversión, principalmente, y ahora, la deuda es con el Departamento del Tesoro norteamericano.
6. En 1982 se obtuvieron mil millones de dólares de apoyo de los Estados Unidos, garantizados por las exportaciones de petróleo. Ahora existe el compromiso de depositar íntegramente los ingresos por exportaciones de petróleo en una cuenta en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York.

Las perspectivas para los próximos años son muy preocupantes, ya que existe una marcada escasez de recursos en el mundo frente a necesidades de inversión crecientes, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, incluidos los que eran socialistas. Pero además, el mercado financiero internacional se caracteriza por un elevado monto de recursos líquidos, muy volátiles, que en la búsqueda de ganancias tienen un carácter altamente especulativo, por lo que se presenta en los mercados financieros una "indisciplina monetaria internacional", como mencionó Prebisch hace ya más de diez años<sup>42</sup>, que debe examinarse, pues se están creando los componentes de nuevas crisis que afectan a buena parte de la población mundial.

Un vistazo a la deuda externa, desde que México es independiente, muestra que se ha vivido en una renegociación casi permanente, aunque bajo perspectivas distintas, ya que lo común en el siglo XIX y primeras décadas del presente siglo fue el incumplimiento de las deudas.

Los actores han cambiado en todo este periodo, ya que de acreedores individuales pasaron a ser banco: y organismos financieros internacionales, y con una intervención más activa de sus

<sup>42</sup> Morris Miller, *op. cit.*, p. 55.

gobiernos. Las posiciones de estos participantes han sido por lo general poco flexibles, por lo que pocos son los progresos logrados en solucionar este grave problema, que parece no tener fin.

Las circunstancias van también modificándose y las nuevas condiciones financieras en donde hay un movimiento continuo de recursos que hacen a un lado todas las reglamentaciones de política monetaria que tienen los países, está provocando una vulnerabilidad creciente en los mercados, donde México es el primer ejemplo de las crisis por venir.

## 10.5 LA AUTONOMIA DEL BANCO CENTRAL

### 10.5.1 LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO

El poder Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso una nueva Ley Orgánica del Banco de México. Cuyo propósito fue dotar de autonomía al instituto central para consolidar los esfuerzos que se han venido realizando para combatir la inflación. Ya que de acuerdo a la política oficial la estabilidad de precios no se ha perseguido como un fin en sí mismo, sino como una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr en forma sostenible el desarrollo económico y la equidad social.

En la nueva Ley Orgánica quedan plasmadas las finalidades del Banco de México y las facultades de que dispondrá para su consecución, así como los preceptos necesarios para poner en práctica los elementos esenciales de la autonomía del banco central.

El Ordenamiento que rige la organización y funcionamiento del Banco de México establece que la finalidad primordial del mismo, como la de todo banco central, es proveer a la economía mexicana e moneda de curso legal. Asimismo, la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional reitera lo ya contemplado por esa disposición suprema: el Banco de México, en la consecución de su fin primordial, deberá procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Dos finalidades adicionales relacionadas con dicho objetivo son mencionadas por esta Ley:

- 1) Promover el sano desarrollo del sistema financiero.
- 2) Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Por lo que se refiere la emisión de billetes y acuñación de la moneda, se mantiene el régimen contemplado por la ley anterior, con algunas modificaciones que facilitan la introducción de los billetes y monedas que mayor demanda tengan del público.

#### *Organización.*

Conformación del gobierno del Banco de México.

El ejercicio de las funciones y administración del banco se encomienda, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. La independencia de criterios de las personas en las que recaiga la conducción del banco es fundamental para garantizar la autonomía de la institución, esta ley modifica sustancialmente la conformación de la Junta de Gobierno.

La Junta se integra por cinco miembros, un Gobernador y cuatro Subgobernadores, designados de acuerdo al procedimiento que se establece en la Constitución. El Ejecutivo Federal nombrará Gobernador del banco de entre cinco miembros de la Junta de Gobierno, que estará presidida por éste.

Con propósito de lograr un elevado nivel técnico y profesional de sus integrantes, se establecen una serie de requisitos que se deberán cumplir para ser designados como miembros de la Junta de Gobierno. Entre dichos requisitos destacan el de gozar de reconocida competencia en materia monetaria así como haber ocupado durante cinco años, por lo menos, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Con el fin de permitir la participación de personas que podrían aportar extensos conocimientos aun sin experiencia ejecutiva, no será necesario cumplir con los citados requisitos para el caso de dos de los cinco miembros de la Junta. Estos dos miembros no podrán ser nombrados Gobernador del banco hasta cumplir cuando menos tres años en su cargo.

Tres elementos esenciales para dotar de verdadera autonomía al Banco de México en lo que se refiere a su organización son:

- 1) Los periodos por los que serán nombrados los Gobernadores y Subgobernadores.
- 2) La inmovilidad de los miembros de la Junta de Gobierno.

### 3) Las remuneraciones de los mismos.

El Gobernador durará en su cargo seis años y comenzará sus funciones al inicio del cuarto año calendario de cada administración presidencial. El periodo para los Subgobernadores será de ocho años y, como las sustituciones se harán de manera escalonada, durante cada administración sólo se podrá sustituir a tres, conforme al siguiente calendario: al inicio del primero, el tercero y quinto año. Con objeto de no interrumpir la secuencia de los periodos referidos, se establece un régimen especial para la cobertura de vacantes, previéndose que los subgobernadores que las cubran sólo lo hagan por lo que resta del periodo correspondiente.

En cuanto a las disposiciones relativas a la inamovilidad, el propio artículo 28 de la Carta Magna señala que las personas encargadas de la conducción del banco central sólo podrán ser removidas por causa grave. Reglamentado dicho precepto, la Ley señala como causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno la incapacidad mental, así como la física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante un periodo de más de seis meses, el incumplimiento de sus obligaciones y el dejar de reunir alguno de los requisitos que se exigen para ser designado miembro de dicha Junta. El procedimiento de remoción es muy estricto e intervienen el Presidente de la República, la Junta de Gobierno y el Senado de la República.

El tercero de los elementos que garantizan la autonomía es el relativo a la determinación de las remuneraciones de la Junta de Gobierno. Con el fin de que esta materia no puede ser usada como presión para los miembros de la Junta ni, por otra parte, se deje a su propia elección, las aludidas remuneraciones serán fijadas por un comité. Dicho comité estará integrado por el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y dos personas de reconocida experiencia en el mercado laboral bancario que designe el Secretario de Hacienda, obteniéndose un equilibrio adecuado.

Es importante destacar que para mantener abierta la relación institucional indispensable entre el Gobierno y el Banco de México, el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público serán invitados a todas las sesiones de la Junta de Gobierno y podrán convocar a tales reuniones, así como proponer asuntos para que sean tratados en la misma.

#### **10.5.2 FACULTADES DE LA JUNTA DE GOBIERNO**

Las acciones sustantivas del banco y las resoluciones de mayor importancia en materia administrativa deben quedar como decisiones de la Junta de Gobierno. Las principales facultades de la Junta son resolver sobre el otorgamiento del crédito al gobierno federal, así como

determinar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realizará sus operaciones, pudiendo incluso señalar características que éstas deberán tener. También dictará las políticas a las que deba ajustarse el propio banco en el ejercicio de las facultades normativas que le competen, con excepción de las relativas a la materia cambiaria que serán asignadas a una Comisión de Cambios, según se menciona más adelante.

### **10.5.3 FACULTADES DEL GOBERNADOR**

Sin perjuicio de las atribuciones de la Junta de Gobierno, el Gobernador tiene a su cargo la administración de las funciones del Banco y ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios.

#### *Política monetaria (autonomía en el otorgamiento de crédito)*

Un atributo esencial de cualquier banco central autónomo debe ser la facultad exclusiva para determinar el monto y manejo de su propio crédito. Así quedo consignado en el artículo 28 de nuestra Constitución Política, al señalarse que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco de México conceder financiamiento.

En este orden de ideas, el capítulo relativo a las operaciones del Instituto Central determina claramente los posibles sujetos de crédito, así como los términos en que éste podrá ser otorgado. Así, el Banco de México sólo podrá otorgar financiamiento al gobierno federal, a las instituciones bancarias del país, a otros bancos centrales y autoridades financieras en el exterior, a organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales y a los fondos de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores.

Con el fin de que el gobierno federal disponga de un medio para compensar desequilibrios transitorios entre los ingresos y egresos presupuestales, el crédito que el banco le otorgue será por un monto limitado mediante el ejercicio de la cuenta corriente que éste le lleve. El límite que contiene la Ley es 1.5% de las erogaciones presupuestales para el año de que se trate. Si el saldo deudor de esa cuenta rebasa el límite fijado, el banco podrá colocar valores por cuenta y a cargo del gobierno federal. Con ello se facilita el manejo de la Tesorería del gobierno y se evita que el referido financiamiento pueda traducirse en una expansión monetaria indeseable.

Cabe destacar que el régimen que se prevé actualmente para que el banco adquiera valores a cargo del gobierno federal se mantiene en la nueva Ley. El Banco de México sólo podrá adquirir

valores referidos cuando dicha operación no provoque expansión monetaria y facilite la operación del banco en el mercado de dinero.

Conscientes de la necesidad de evitar que el banco se vea obligado con demasiada frecuencia a colocar valores a cargo y por cuenta del gobierno federal, se establece una serie de disposiciones que buscan evitar dicha situación, como es el caso de limitar la expedición de cheques u otros documentos con cargo a la cuenta de la Tesorería de la Federación.

Por lo que se refiere a los financiamientos que el banco conceda a las instituciones de crédito, sólo podrán tener propósitos de regulación monetaria con el fin de proteger al propio banco contra presiones de solicitantes de crédito que pudieran expandir excesivamente la base monetaria. También se establece que los citados financiamientos y en general las operaciones que el Banco de México realice, se efectuarán en términos congruentes con las condiciones del mercado y conforme a disposiciones de carácter general, con lo que se asegura la imparcialidad de la institución y eliminación de subsidios.

Por otra parte, dado el carácter de urgencia o específico de estos financiamientos, la función del Banco de México como acreditante de última instancia de las instituciones de crédito, así como los financiamientos que otorgue para evitar trastornos en el sistema de pagos, sólo responderán a las condiciones de mercado y no deberán efectuarse conforme a las disposiciones generales citadas.

#### *Política cambiaria*

Uno de los factores determinantes en la evolución del nivel general de precios es la política cambiaria. Aunque el Banco de México debe participar en la formulación y ejecución de dicha política con el fin de procurar la estabilidad en el poder adquisitivo de la moneda, a nivel internacional se ha observado que generalmente son los gobiernos los que tienen la facultad de fijar los lineamientos dentro de los cuales los bancos centrales intervienen en el mercado de divisas para regular los cambios. Ello obedece principalmente a la estrecha relación entre la política cambiaria y otros aspectos de la política económica a cargo de los propios gobiernos.

De estas ideas se desprende que el banco central y el gobierno federal deben trabajar bajo una colaboración muy estrecha para fijar las políticas cambiarias. La nueva Ley determina que, en su actuación en esta materia, el Banco de México se sujetará a las directrices que determine una Comisión de Cambios que se integrará por miembros de la Junta de Gobierno del propio Banco y

por altos funcionarios del gobierno federal, en particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Bajo este esquema las decisiones fundamentales de la política cambiaria corresponderán al gobierno federal, ya que las resoluciones de la Comisión requerirán el voto favorable de cuando menos uno de los representantes de la citada Secretaría.

Por su parte, el banco podrá compensar el aumento en la base monetaria generado por las adquisiciones de divisas que efectúe en cumplimiento de las directrices de la Comisión mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del gobierno federal. Además, en caso de que el banco enajene con posterioridad las citadas divisas, se contempla un mecanismo para revertir el efecto de estas operaciones. A través de estas medidas se pretende que las resoluciones de la Comisión de Cambios no impidan que el banco de México pueda cumplir con su objetivo prioritario.

Las normas relativas a la integración y cómputo de las reservas internacionales del banco central se reordenan y se hacen más claras y precisas en la nueva Ley, aunque en lo esencial se mantiene sin modificación respecto de las que se encuentran en vigor.

#### *Regulación del sistema financiero*

De conformidad con lo señalado en el artículo 28 constitucional, la Ley contiene una serie de disposiciones relativas a las facultades que corresponden al Banco de México para regular la intermediación y los servicios financieros. Esta Ley recoge disposiciones, tanto en materia cambiaria como de servicios financieros, que en la actualidad están dispersas en diversos ordenamientos legales. Ello obedece fundamentalmente a que dichas normas fueron incorporadas a la legislación con posterioridad a la expedición de la Ley Orgánica de 1985. Con esta compilación se ha conformado un catálogo completo de las facultades normativas del instituto central para facilitar su conocimiento y observancia.

En lo relativo a la coordinación del instituto con otras autoridades financieras y acatando la facultad que actualmente tiene de aprobar las resoluciones de las citadas autoridades que afecten sus funciones, con el nuevo ordenamiento se faculta a los representantes del banco ante las juntas de gobierno de las comisiones supervisoras del sistema financiero para suspender, por un plazo no mayor de cinco días hábiles, la ejecución de las resoluciones de dichas comisiones que afecten

la política monetaria. En este plazo el banco deberá presentar sus puntos de vista a la junta de gobierno respectiva para que resuelva en definitiva.

También se establece, con el mismo espíritu que origina la facultad antes mencionada, que las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del gobierno federal o del mismo Banco de México por sociedades de inversión, deberán someterse a su aprobación antes de ejecutarlas.

Por otra parte, se amplía el alcance de la facultad del instituto central para que pueda regular, en general, el servicio de transferencia de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional. Esto es necesario para que el banco promueva el buen funcionamiento del sistema de pagos, que constituye otra de sus finalidades.

Todas las regulaciones que el bando emita en materia de servicios financieros deberán tener por motivo la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos y la protección de los intereses del público.

Para garantizar el cumplimiento de la regulación que emite el banco, podrá imponer multas a los intermediarios financieros que las infrinjan y podrá solicitar comisiones supervisoras que realicen visitas, en las que podrán participar representantes del Banco, a los intermediarios para revisar, verificar y evaluar, la información que éstos le presenten.

Contra las resoluciones mediante las cuales el banco imponga multas a los intermediarios financieros procederá el recurso de reconsideración; para lo cual se prevé un procedimiento expedito.

#### **10.5.4 VIGILANCIA DEL BANCO DE MEXICO**

Un punto de gran trascendencia es el aspecto de la vigilancia del Instituto Central como órgano autónomo. Por ello, la nueva Ley Orgánica contiene una serie de disposiciones encaminadas a dar la transparencia necesaria al funcionamiento del Banco, de las que comentaremos las de mayor relevancia.

En enero de cada año deberá informar el Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física que haya realizado. Dicho informe deberá ser

elaborado en concordancia con la evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación y en función de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno.

Para llevar a cabo auditorías externas, el Secretario de Hacienda designará a un auditor de entre una terna de firmas de reconocido prestigio que le sea presentada por un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión. El auditor externo que nombre el Secretario de Hacienda deberá contar con la aprobación de la Contaduría Mayor de Hacienda. Del dictamen de auditoría, el auditor deberá enviar copia al Congreso de la Unión.

Para conciliar la autonomía con la convivencia de rendir cuentas sobre su gestión, el banco deberá enviar anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión dos informes sobre sus funciones sustantivas. El primero de ellos, deberá presentarse en enero, será un informe de planeación a futuro y deberá exponer la política monetaria que seguirá durante el ejercicio respectivo y, en general, sobre las actividades del Banco en dicho ejercicio. El segundo informe será presentado en abril y será de rendición de cuentas sobre el ejercicio anterior. Además, cualquiera de las cámaras del Congreso podrá citar al gobernador para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

Finalmente debe señalarse que los miembros de la Junta de Gobierno y el personal del Banco se sujetará a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que será aplicada por un órgano interno de la institución. Lo anterior es en perjuicio de que las personas encargadas de la conducción del Banco se les pueda sujetar a juicio político.

## **10.6 PAPEL Y EVOLUCION DE LA BANCA DE DESARROLLO**

El punto de partida para estudiar a la banca de desarrollo es el preguntarse el por qué de la existencia de este tipo de instituciones. El espíritu inicial y actual que impulsa al Estado a participar activamente en el otorgamiento de crédito es la presunción de que existen imperfecciones en los mercados de capital que impiden que ciertos sectores con proyectos socialmente rentables reciban crédito o provocan que sólo obtengan acceso al mismo en condiciones muy desfavorables.

Por ello, la evolución histórica de la banca de fomento ha respondido a la forma en que han cambiado estas imperfecciones en el tiempo. Es así que la banca de Fomento, se transforma debido a que las condiciones con base en las cuales cumple con su objetivo fundamental también varían.

Durante las dos décadas pasadas, la banca de desarrollo concentró sus recursos en el sector paraestatal apoyando así el modelo de desarrollo vigente en el cual estas empresas tenían un papel fundamental. Como parte de la reforma del Estado, emprendida por el presidente Salinas de Gortari, ha reducido considerablemente al número de actividades en las cuales el gobierno participa directamente, dando así un nuevo papel a la banca de desarrollo. En el marco de las relaciones entre Estado y sociedad, la banca de fomento tiene que fortalecerse como instrumento de la política económica por diversas razones. En primer lugar, si bien como se reseña en este trabajo se desreguló el sector financiero, existen todavía problemas de acceso al mercado de fondos prestables que impiden que proyectos socialmente rentables se lleven a cabo. En segundo término, la apertura de la economía llevó a muchas empresas a realizar inversiones considerables para aumentar la eficiencia, lo cual hacía fundamental que las empresas contaran con crédito en condiciones competitivas. Por último, el mayor acceso de los grandes grupos industriales a los mercados internacionales de capital les permite financiarse a costos internacionales, obteniendo así una ventaja competitiva frente a la pequeña y mediana empresa. Así, la capacidad de financiarse en el exterior en condiciones cada vez más favorables, le permite a la banca de desarrollo canalizar recursos a costos internacionales a empresas que de otra forma no pueden tener acceso a los mercados internacionales.

Por lo anterior, en la presente administración se ha realizado un cambio importante en la actividad de la banca de fomento al reorientar los recursos de la misma hacia el sector privado. Asimismo, el cambio estructural de dichas instituciones ha sido y habrá de continuar siendo uno de los aspectos torales del esquema general de modernización tendiente a aumentar la captación de ahorro interno y su canalización eficiente a las áreas prioritarias de nuestra economía.

En tal virtud, como instrumento a través del cual el Estado orienta su política financiera, las instituciones de banca de desarrollo deben jugar un papel preponderante en la formación de una economía moderna, acorde a la evolución política y social de México.

Por otra parte, los fondos y fideicomisos de fomento económico son especialmente importantes dentro de la política de financiamiento del desarrollo del gobierno federal, ya que complementan las acciones crediticias de la banca de desarrollo. Para tales fines, se ha seguido promoviendo la movilización y orientación de recursos a través de estos fideicomisos.

Para estudiar los cambios que han ocurrido en la banca de desarrollo, se presentará una sección detallando el impacto macroeconómico de los cambios estructurales en el sector, pasando a un

análisis, institución por institución, para terminar con una sección de consideraciones generales para la evaluación del desempeño de la banca de desarrollo.

### **10.6.1 Impacto macroeconómico del sector de banca de desarrollo.**

A los bancos de fomento podemos considerarlos como las instituciones financieras cuyo propósito esencial es promover y fomentar el desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos y reducido acceso a los recursos que ofrece la banca comercial, así como apoyar programas y actividades con largos periodos de maduración o que requieran de montos importantes de inversión inicial. Por ello, al modificarse la Constitución General de la República y al expedirse la nueva Ley de Instituciones de Crédito, se mantuvo la propiedad y el control del gobierno federal sobre las instituciones de banca de desarrollo, como entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, manteniendo su capital a través de certificados de aportación patrimonial.

Como se mencionó anteriormente, durante la presente administración han acontecido cambios muy importantes en cuanto a la asignación del crédito otorgado por la banca de desarrollo y en la operación de la misma, volviéndose mucho más eficiente en su funcionamiento. Para estudiar el cambio en la orientación de los recursos se analizarán dos variables clave.

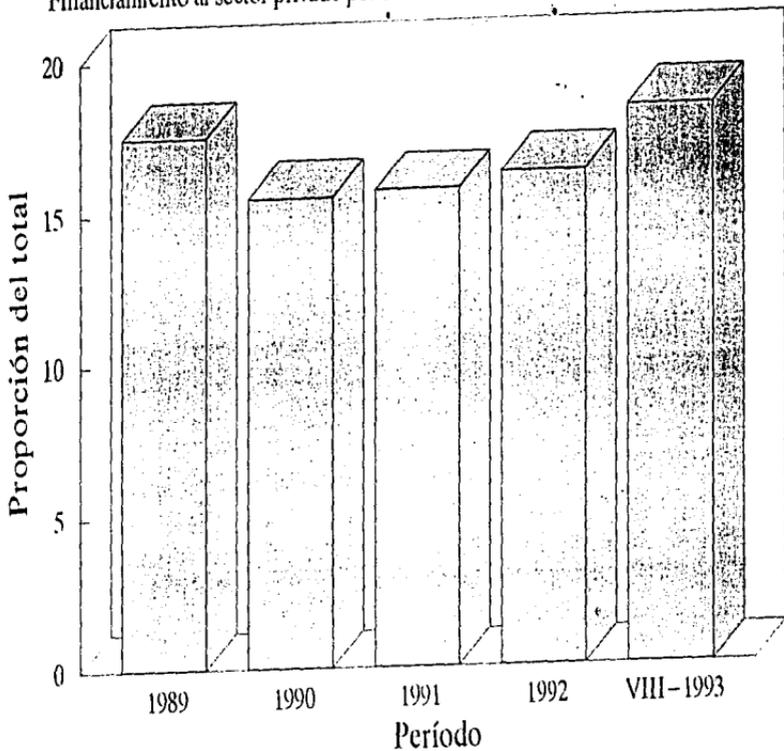
La primer variable, el acervo real de crédito otorgado por la banca de fomento entre el acervo real de crédito otorgado por el sector bancario, nos da una medida relativa de los niveles de financiamiento, permitiéndonos distinguir que tan importante es el nivel histórico de crédito otorgado por la banca de desarrollo.

La segunda variable, el nuevo financiamiento otorgado por la banca de desarrollo entre el nuevo financiamiento otorgado por el sector bancario, proporciona una base para determinar el nivel de actividad de la banca de desarrollo y su importancia relativa en el crecimiento del crédito total al sector privado.

Observando los datos de proporciones en los niveles de financiamiento, se distinguen dos subperiodos. Durante el primer subperiodo, 1989-1990, el nivel del crédito otorgado por la banca de desarrollo como proporción del total del crédito al sector privado cayó del 17.7% en 1989 al 15.3% en 1990 ( véase gráfica 1). Ello se debió a que los niveles de financiamiento de la banca de desarrollo crecieron a tasas cercanas al 10% en términos reales durante estos dos años, mientras que el financiamiento otorgado por la banca comercial al sector privado crecía en 60 y

# Gráfica 1

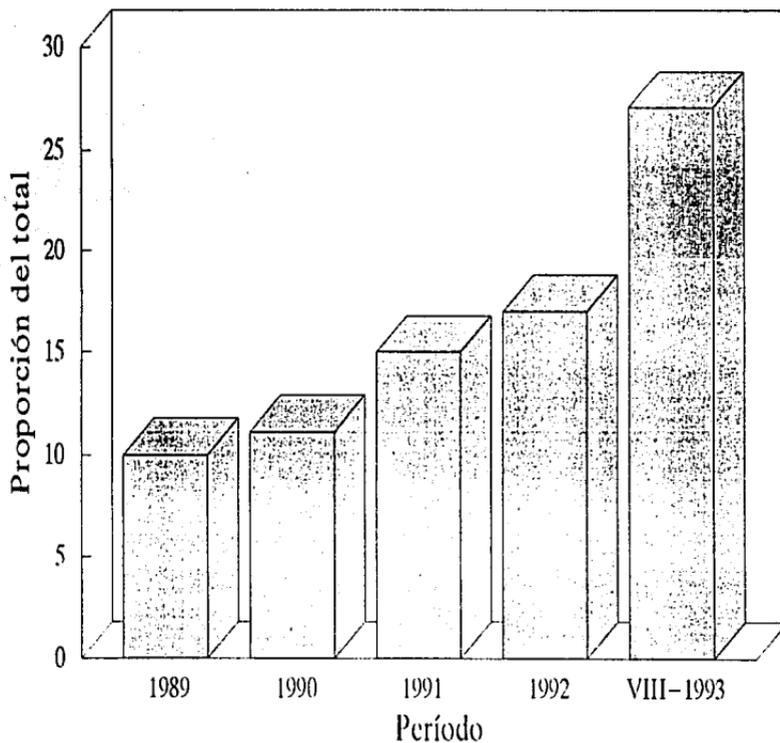
Financiamiento al sector privado por la banca de desarrollo como proporción del total



Fuente: Banco de México

# Gráfica 2

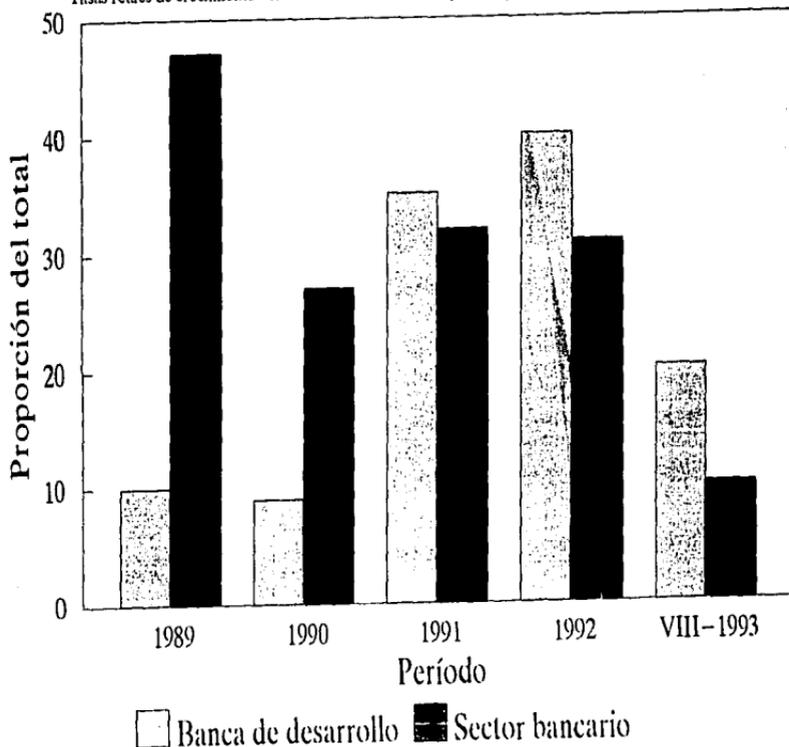
Fujos de financiamiento al sector privado otorgado por la banca de desarrollo como proporción del total



Fuente: Banco de México

# Gráfica 3

Tasas reales de crecimiento del financiamiento al sector privado por la banca de desarrollo y el sector bancario



Fuente: Banco de México

25% en términos reales durante 1989 y 1990, respectivamente. En el segundo subperiodo, 1991-1993, la proporción de crédito otorgado por la banca de desarrollo comenzó a aumentar, pasando del 15.6% en 1991 y 16.4% en 1992 a 20% en 1993, superando el nivel máximo del periodo anterior alcanzado en 1989. Ello se debió a tasas de crecimiento real del crédito otorgado por la banca de fomento al sector privado muy altas, del nivel de 35% en 1991, 40% en 1992 y una tasa real cercana a 40% en 1993, mayores a las tasas de crecimiento de la banca comercial que seguían siendo cercanas a 30%<sup>43</sup>. En resumen, tenemos una banca comercial muy activa durante todo el periodo, que supera a la banca de desarrollo en el crecimiento del crédito durante 1989-1990, y es superada durante 1991-1993. Aunque el crecimiento en la proporción de crédito total otorgado al sector privado por la banca de desarrollo no es muy impresionante, es necesario recordar que se da en un momento en que los niveles de crédito de la banca comercial siguen aumentando a tasas altas.

Lo anterior se corrobora al observar la relación de flujos de nuevo financiamiento otorgado por la banca de desarrollo en relación con los flujos otorgados por el total del sector bancario ( véase gráfica 2). Durante todo el periodo 1989-1993, la proporción de flujos otorgados por el sector privado también habían estado aumentando. Así, de cada peso de nuevo financiamiento al sector privado, 27 centavos fueron otorgado por la banca de desarrollo, mientras que al inicio del periodo de análisis, en 1989, solo otorgaba 10 centavos. Si tomamos todo el crédito otorgado a agosto de 1993, tanto al sector público como al sector privado, este indicador pasa a 35%, lo que significa que de cada peso de nuevo crédito, 35 centavos corresponden a la banca de desarrollo.

Tenemos, entonces, que el crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector privado aumentó considerablemente durante todo el periodo de análisis, sólo que en la primera parte del mismo fue superior el crecimiento del crédito otorgado por la banca comercial, mientras que en la segunda parte el crecimiento de crédito de la banca de desarrollo fue mayor ( véase gráfica 3 ).

Como proporción del PIB ( véase gráfica 4), la intermediación financiera aumentó considerablemente en 1990, 1992 y 1993, pasando de un nivel de 0.3% en 1989 a 1.4% en 1992, llegando a 2.3% en 1993<sup>44</sup>.

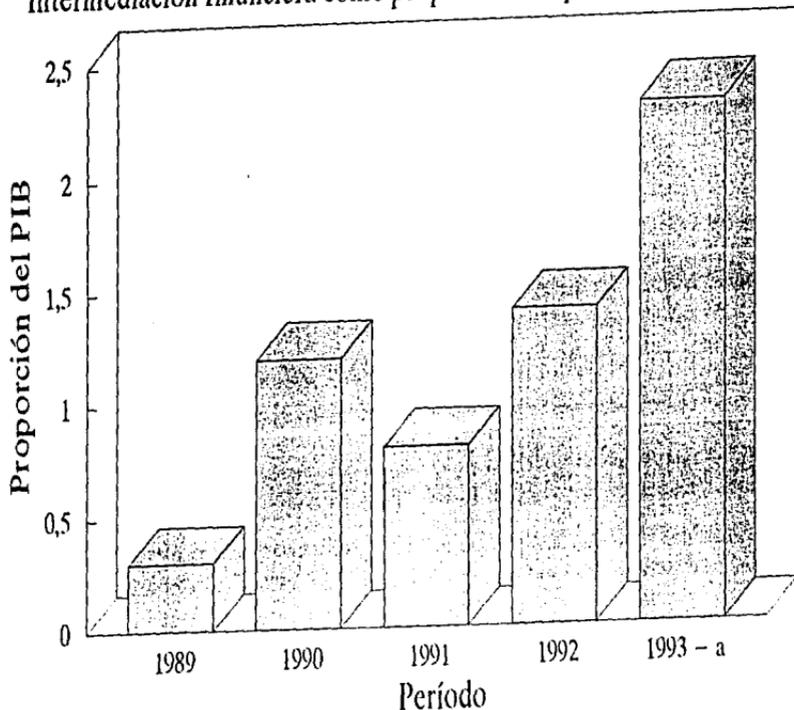
Del total de recursos prestados por la banca de fomento en 1988, 63.5% se destinaban al sector privado y el 36.5% restante al público, mientras que para 1992 esta proporción se modifica de

<sup>43</sup> Con la excepción de 1993, en que la tasa de crecimiento del crédito al sector privado por la banca comercial será cercana a 17.2%.

<sup>44</sup> La intermediación financiera se define como el incremento del saldo de crédito al sector privado de la banca de fomento más el débil de operación de dicha banca.

# Gráfica 4

Intermediación financiera como proporción del producto interno bruto



Fuente: Banco de México  
a Datos estimados

forma que los recursos destinados a proyectos del sector privado ascienden a 90.3% y los recursos destinados al sector público se reducen al 9.7 por ciento.

Para que la banca de desarrollo lograra adoptar este nuevo papel de oferente intensivo de recursos al sector privado era necesario eliminar el concepto de intermediación financiera de la definición del balance financiero del sector público. Al entrar en dicho balance, la intermediación financiera estaba limitada por las normas presupuestales a las que está sujeto el resto del sector público, restringiendo el funcionamiento de la banca de desarrollo sin reconocer la naturaleza particular de la misma. Se constreñía de forma exagerada a la banca de desarrollo debido a su nuevo carácter especial de intermediario de recursos productivos, sin justificarse como un instrumento adecuado de control que garantizara su funcionamiento eficiente.

Cabe destacar que el papel de la banca de desarrollo es complementar a la banca comercial y no sustituirla, evitando que las restricciones crediticias a las que está sujeta la banca comercial dejen sin acceso a los recursos financieros a grandes sectores de la población. Al mismo tiempo, la banca de desarrollo permite que el financiamiento no se concentre solamente en proyectos o acreditados de menor riesgo, al otorgar su apoyo a otro tipo de proyectos indispensables en el proceso de crecimiento y modernización. Juntos, bancos de fomento, fondos y fideicomisos de fomento económico, y banca comercial llevan a cabo transacciones que permiten ampliar la cobertura hacia diversas actividades y sectores mediante mecanismos de colocación de recursos como el descuento.

El descuento es una operación que permite a una institución de crédito adquirir un documento que contiene una obligación de pago con anterioridad a su vencimiento, lo que permite obtener una utilidad derivada de la diferencia entre el valor nominal del documento y los intereses que se rebajan por el pago anticipado de la obligación. El descuento de créditos que efectúa la banca comercial con la banca de desarrollo permite que se reduzca el costo financiero de los proyectos apoyados, aprovechando la metodología avanzada de las primeras en la evaluación y seguimiento de proyectos de inversión. De esta manera, la banca comercial decide que proyectos financiar dentro de los sectores apoyados por la banca de fomento y esta última financia al banco comercial sujeto a que las condiciones para el usuario final se ajusten a ciertos parámetros. Esta mecánica operativa bajo la cual las instituciones de fomento no tratan directamente con el usuario final asumiendo únicamente el riesgo del banco comercial, este último es el que toma el riesgo del proyecto, se denomina "operación de segundo piso".

Con objeto de profundizar los procesos de complementareidad operativa con las instituciones de la banca múltiple, a la vez que disminuir el riesgo crediticio para la propia banca de desarrollo, se ha propiciado que éstas ( y los principales fondos y fideicomisos de fomento), operen preferentemente como bancos de segundo piso, salvo en los casos de aquellas instituciones que, por las características propias de los sectores a los que atienden ( como Banrural), sea conveniente que conserven determinadas operaciones directas con el público.

Se puede observar que, de las operaciones de crédito llevadas a cabo por la banca de desarrollo en 1988, 66% se hacían como banca de primer piso y el 34% restante como banca de segundo piso. Para 1992, estas proporciones se invierten, observándose que, del total de recursos prestados por la banca de desarrollo, 63% ha sido a través de las instituciones de banca múltiple, el 37% restante ha sido de manera directa.

Por otra parte, tanto el compromiso de saneamiento de las finanzas públicas como el proceso de modernización de la banca de desarrollo, han llevado a que el sistema operativo de dichas instituciones sea autofinanciable, reduciéndo los recursos fiscales destinados a la operación de estos bancos, pero fortaleciendo sus mecanismos de fondeo. En este sentido, se ha logrado que, para el cierre 1992, la transferencia de recursos fiscales hacia la banca de fomento, excepto en el caso de Banrural, haya desaparecido.

También se ha limitado, dada su pronta exigibilidad, la captación de recursos del público vía instrumentos tradicionales de ahorro: colocando, en cambio, diferentes valores a largo plazo tanto en el mercado nacional como en el internacional, y se está trabajando en instituir un sistema de fondeo en bloque de este tipo de instituciones que permita la colocación ordenada de sus instrumentos y contribuya, al mismo tiempo, al desarrollo del mercado del dinero. Asimismo se ha promovido el uso intensivo de las líneas de crédito concertadas con los organismos financieros internacionales, cuyos recursos se destinan a programas de desarrollo sectorial, mediante el descuento o el confinamiento.

La evolución de las características del endeudamiento de la banca de desarrollo se hace evidente si consideramos que en 1988 su captación tradicional representaba 58.6% de su captación integral, cantidad que disminuye a 5.3% para 1992, correspondiendo el 94.7% restante a fondeo en bloque.

Al igual que las instituciones de banca múltiple y, en general, como en los demás intermediarios financieros no bancarios, las instituciones de banca de desarrollo han estado sujetas a un proceso

de desregulación operativa, lo que, entre otras consecuencias, ha implicado otorgar mayores facultades de decisión a los órganos de gobierno y las direcciones generales de las entidades, fortaleciéndose para estos fines las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria en materia de supervisión contable, operativa y prudencial.

Para garantizar que la mayor autonomía vaya acompañada de un manejo más responsable, se ha procedido con una búsqueda de mayor transparencia en el manejo de las instituciones, así como con el hecho de que las instituciones califiquen la calidad de su cartera crediticia, lo que implicará hacer a los bancos más selectivos en la colocación de sus recursos, profundizar en operaciones de segundo piso, y obtener un indicador que permita anticipar los riesgos potenciales de su cartera para que las mismas instituciones puedan enfrentarlos creando reservas preventivas. Esta medida se complementará con la definición de un esquema gradual de niveles de capitalización exigibles para la banca de desarrollo que permitirá a cada institución ampliar o restringir sus operaciones activas conforme lo determine la expansión potencial de su capital neto.

El grado de capitalización en las instituciones de banca de fomento, en general, es superior al de la banca comercial, debiendo ser así por el mayor riesgo y menor diversificación de las operaciones de crédito de la banca de desarrollo frente a la banca comercial. Mientras que el índice de capitalización en 1992 era de 22.0% para la banca de fomento, éste era de sólo 8.99% para la banca comercial. Dada la extensa reforma en cuanto a eficiencia emprendida en la banca de fomento es razonable suponer que la brecha entre uno y otro tipo de instituciones disminuirá, aunque continuará siendo superior la capitalización de la banca de desarrollo. Si observamos la proporción de reservas a cartera vencida, se confirma el hecho de que la banca de desarrollo mantiene medidas precautorias más estrictas que la banca comercial. En 1992, dicha proporción fue de 168.6% para la banca de desarrollo, y solo de 48.6% para la banca comercial.

#### **10.6.2 Evolución de las instituciones de fomento.**

Para estudiar los cambios ocurridos en las instituciones de banca de desarrollo es necesario entender sus funciones así como identificar las imperfecciones en los mercados que intentan eliminar. Para ello, se presenta en el cuadro 1 las principales instituciones de banca de desarrollo, así como fideicomisos y fondos de fomento, junto con sus atribuciones.

El análisis se emprenderá sobre cambios en las condiciones financieras y de operación de los tres bancos de desarrollo más importantes en cuanto al nivel de los recursos que canalizan: Nafin.

Bancomext. y Banobras, que representan 88.5% de la cartera total de la banca de desarrollo durante 1992 ( véase la gráfica 5 ).

Cuadro 1.

**PRINCIPALES BANCOS DE DESARROLLO Y FONDOS Y FIDEICOMISOS DE FOMENTO**

<b>INSTITUCION</b>	<b>ATRIBUCIONES</b>
Nacional Financiera (Nafin)	Promover y gestionar que atienden necesidades del sector industrial, así como apoyar el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad, sobre todo en la pequeña y mediana industrias.
Banco Nacional de Comercio Exterior ( Bancomext)	Fortalecer al sector exportador, promover la diversificación y presencia de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios no petroleros, y racionalizar el uso de las divisas para contribuir a la modernización del país.
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos ( Banobras ).	Promover y financiar actividades prioritarias que realicen los estados y municipios.
Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI)	Promover la modernización de las actividades comerciales y del abasto en general, apoyando tanto a productores como a distribuidores, con el fin de lograr una adecuada cobertura y penetración de sus productos a nivel regional y nacional.

**Banco Nacional de  
Crédito Rural  
(Banrural)**

Promover el desarrollo rural integral, impulsando incrementos en la oferta de alimentos de consumo popular, fomentando la creación de ocupaciones rurales permanentes, así como el mejoramiento de los términos de intercambio del sector.

**Fondo de Operación  
y Financiamiento  
a la Vivienda  
(FOVI)**

Canalizar recursos a la construcción de vivienda de interés social, a través de la banca comercial.

**Fideicomisos Instituidos  
en Relación a la  
Agricultura (FIRA)**

Incentivar la participación de la banca en el crédito al sector agropecuario, mejorando el ingreso y las condiciones de vida de los productores agropecuarios de bajos ingresos, así como fomentar la producción de alimentos básicos y la exportación de bienes agropecuarios.

**Fondo para el Desarrollo  
Comercial (FIDEC)**

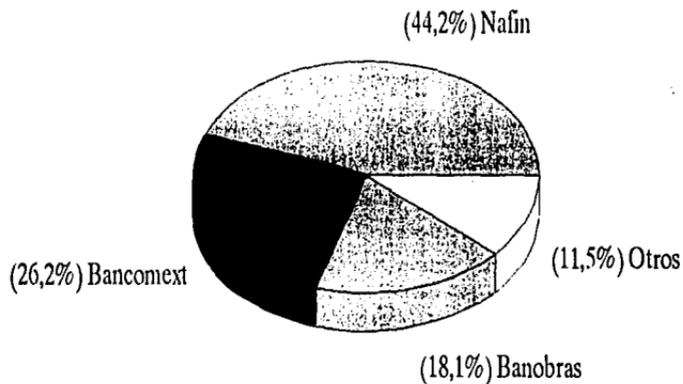
Promover un abasto de recursos en diversas regiones, así como de una mayor comercialización de diversos productos a nivel regional y nacional.

**NAFIN**

Como ya se mencionó, el principal objetivo de Nacional Financiera es promover el desarrollo de la industria en nuestro país, sobretodo de la mediana y pequeña. Sin embargo, era necesario ajustar el tamaño y la cartera del banco a un ambiente de mayor eficiencia y menor riesgo financiero. Para ello, se ha entrado en un proceso de adecuación en cuanto a la estructura de la cartera del banco, y sobre todo la porción de la misma abocada al crédito al sector privado. Por ello, aunque la cartera total del banco en términos nominales ha aumentado de 38.5 miles de

# Gráfica 5

Composición de la cartera total de la banca de desarrollo, 1992



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

millones de nuevos pesos corrientes en 1992, ha disminuido 30.6% en términos reales ( véase gráfica 6).

Esto obedece, principalmente, al hecho de que la recuperación de cartera de crédito otorgado al sector público ha sido mucho mayor que el crédito nuevo otorgado a dicho sector. Esta es una consecuencia natural del ajuste en finanzas públicas que ha hecho que las necesidades de recursos del sector público desaparezcan, y del cambio en la estructura y funciones de la banca de desarrollo. En 1988, 35.4% del otorgamiento del nuevo crédito se dirigía al sector privado, mientras que en 1992, se dirigía 96.4% (véase gráfica 7)

Aunque el drástico cambio en la asignación del crédito podría hacer pensar en un deterioro en el desempeño del Banco a nivel de riesgo y cartera vencida, la reestructuración en los niveles de la cartera total permitió que no se deteriorara la salud financiera del Banco. Aunque la proporción de cartera de crédito vencida ha aumentado de 0.13% en 1988 a 0.45% en 1992, la proporción sigue siendo muy reducida (véase gráfica 8). En el caso de la banca comercial, este indicador llegaba a 5.50% para 1992.

La desregulación, modernización, y mayor autonomía, han permitido un funcionamiento más eficiente de la institución que, junto con la perseverancia en establecer instituciones autofinanciables que no dependan de las transferencias de recursos fiscales, han llevado a que el margen de utilidad aumente considerablemente, de 1.33% en 1988 a 10.73% en 1992<sup>45</sup>.

La rentabilidad del capital ha pasado de 10.51% en 1988 a 18.93% en 1992.

La evolución de Nacional Financiera refleja el cambio deseado en el esquema general de la banca de fomento. En esta institución ha ocurrido un cambio en la orientación de los recursos, aunado a una mayor eficiencia, sin descuidar las condiciones financieras del Banco. Es notable el aumento en el número de empresas a las que brinda apoyo Nafin, pasando de 11 456 en 1989 a 128 045 para el cierre de 1993, pensando en que, durante todo el sexenio, incluyendo proyecciones para 1994, se logre apoyar a 450 mil empresas. (véase gráfica 9).

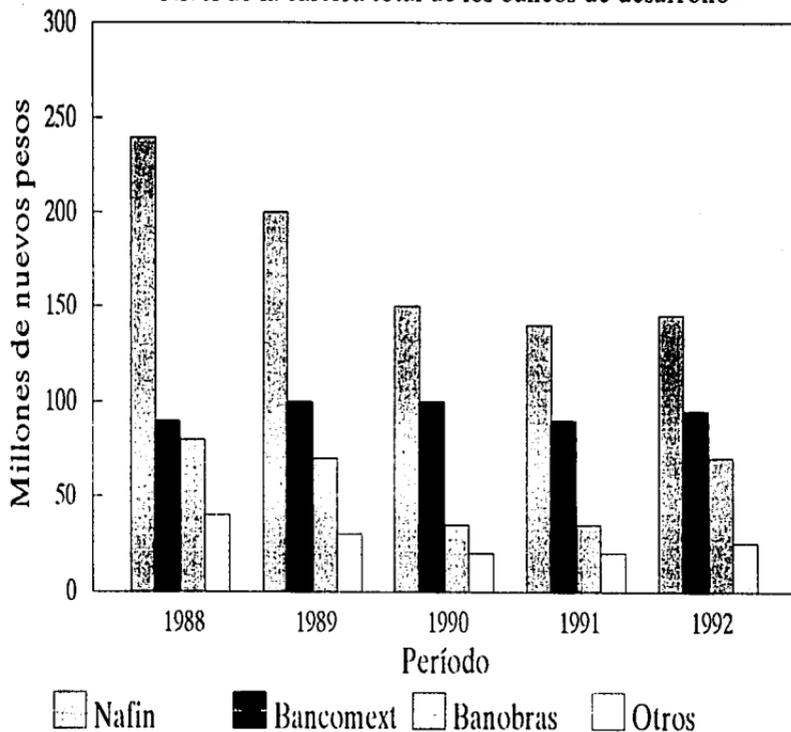
## BANCOMEXT

El Banco Nacional de Comercio Exterior ha pasado por un periodo de reestructuración semejante al de Nafin, dado que su principal objetivo es, también, apoyar al sector privado, específicamente

<sup>45</sup> El margen de utilidad se define como utilidad neta sobre ingreso financiero.

# Gráfica 6

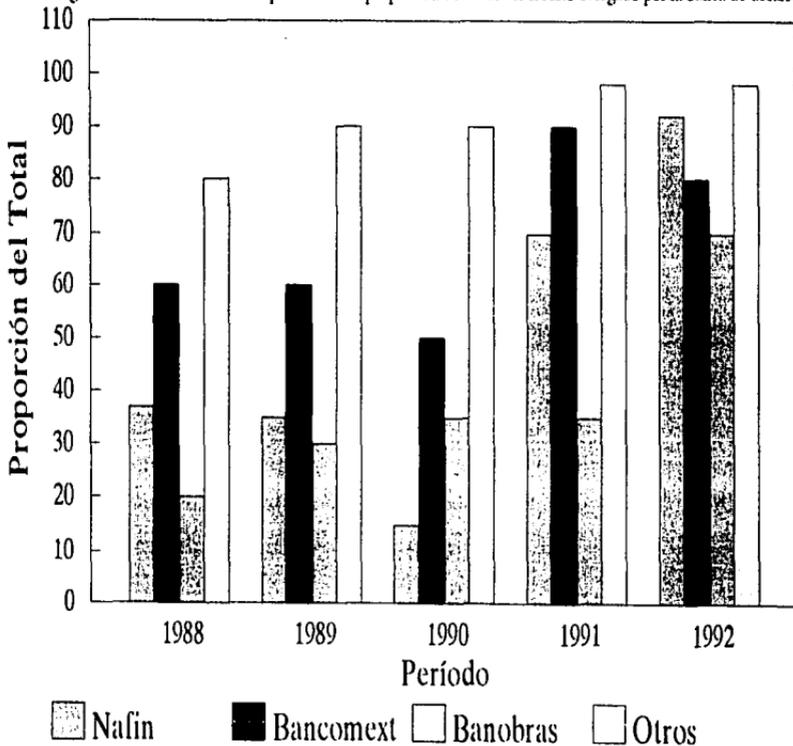
Nivel de la cartera total de los bancos de desarrollo



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

# Gráfica 7

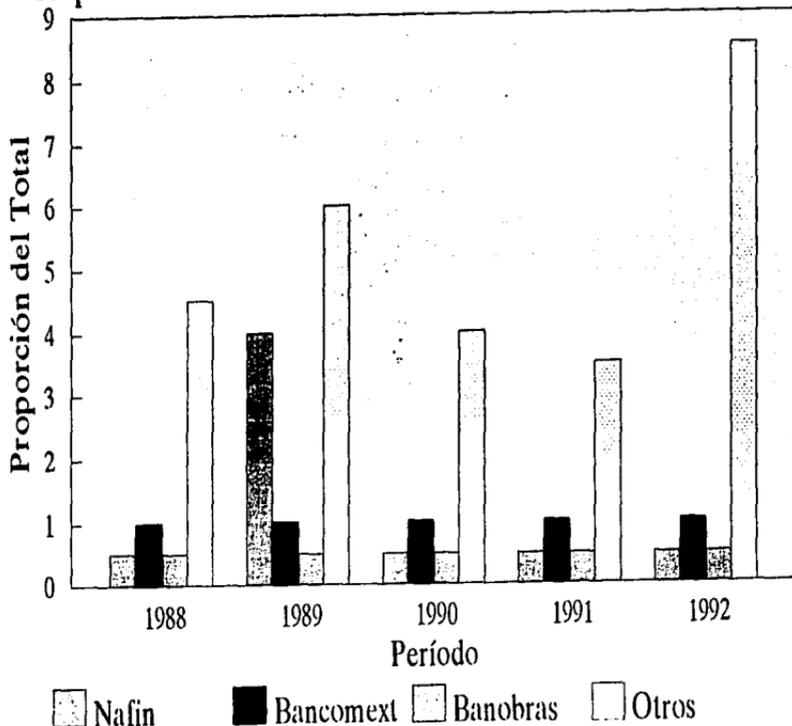
Otorgamiento de crédito al sector privado como proporción del total del crédito otorgado por la banca de desarrollo



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

# Gráfica 8

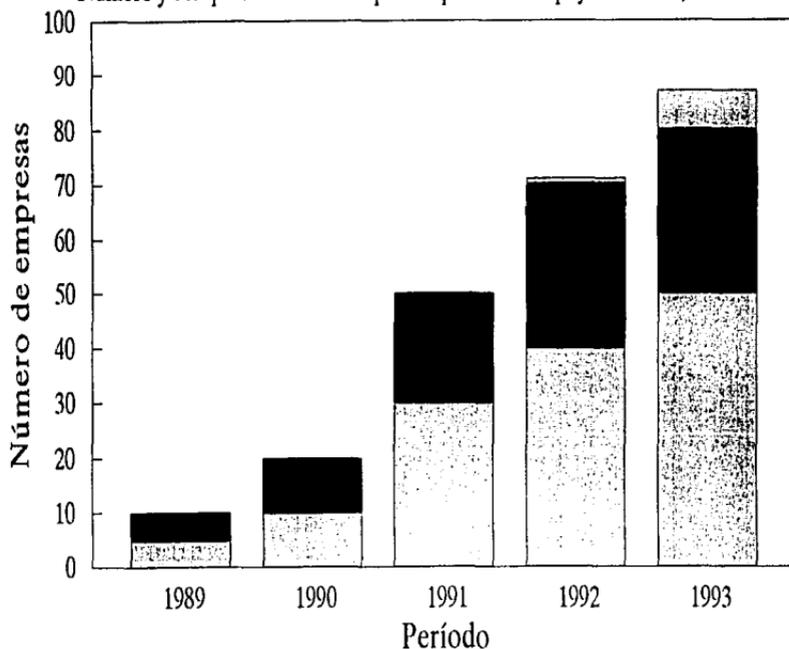
Proporción de cartera vencida a cartera total de la banca de desarrollo



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

# Gráfica 9

Número y composición de las empresas que reciben apoyo de Nafin, 1993-1994 a



Micro

Pequeña

Mediana y Grande

Fuente: Nacional Financiera

a Datos estimados para 1993 y proyectados para 1994

a las empresas relacionadas con el sector exportador. Sin embargo, en este caso el ajuste no tuvo que ser tan drástico gracias a que la mayoría del crédito nuevo ya se dirigía al sector privado. Mientras que en 1988 el 62.4% del otorgamiento de crédito nuevo iba al sector privado, en 1992 la proporción llegó a 86.8%, cambio muy significativo sin ser tan espectacular como el ocurrido en Nafin (véase la gráfica 7). El que no fuera necesario un cambio tan drástico permitió que la cartera total de Bancomext aumentara durante 1988-1993 en 1.89% en términos reales (véase la gráfica 6). Igual que en el caso de Nafin, el bajo crecimiento se debe a que la recuperación de cartera del sector público era mucho mayor que el otorgamiento nuevo de crédito, fenómeno compensado por el elevado aumento de crédito otorgado al sector privado.

Los cambios efectuados en el funcionamiento de Bancomext han permitido que, a nivel de riesgo y cartera vencida, el Banco esté mejor en 1992 que en 1988, en gran parte gracias a que fue necesaria una menor reestructuración. Mientras que en 1988 la proporción de cartera de crédito vencida sobre cartera total era de 1.21% para 1992 la proporción era de 0.59 por ciento.

También ha tenido lugar un cambio cualitativamente semejante al ocurrido en Nafin en cuanto al margen de utilidad, el cual aumento de 2.78% en 1988 a 8.78% en 1992. Sin embargo, la rentabilidad del capital ha disminuido de 10.71% en 1988 a 6.29% en 1992, ya que el capital contable ha aumentado considerablemente durante el periodo. Además, debe recordarse que el Banco presta en dólares y su capital está invertido en crédito en esta moneda, por lo que al reducirse las tasas de interés externas, como ha sucedido estos últimos años, se reduce la rentabilidad del banco.

### **10.6.3 CONSIDERACIONES GENERALES PARA LA EVALUACION DEL DESEMPEÑO DE LA BANCA DE DESARROLLO.**

Del análisis anterior queda claro que el papel y el funcionamiento de la banca de desarrollo se ha reformado paralelamente al Estado y al resto de la economía. Cada vez más, el crédito nuevo otorgado por la banca de desarrollo se dirige al sector privado. Los saldos de cartera total de las instituciones de fomento se han mantenido relativamente constantes o bien ha disminuido durante el periodo, lo cual es consecuencia del ajuste financiero del sector público. Este ajuste implicó que el gobierno no necesitará más recursos de la banca de desarrollo, liberando fondos para el sector privado. Esto ha permitido que, aún con una cartera que disminuye, el financiamiento de la banca de desarrollo al sector privado haya aumentado considerablemente durante el presente sexenio.

Al mismo tiempo se ha incrementado el volumen de recursos canalizado al sector privado, mejoró la eficiencia de la banca de fomento. Por un lado, al operar casi toda la derrama crediticia con operaciones de segundo piso, se mantiene la calidad de los activos y se evitan las posibles ineficiencias asociadas a la operación de primer piso. Por otra parte, se han evitado subsidios y se ha buscado transparentar la operación de los bancos con criterios de capitalización, calificación de cartera y reservas preventivas más exigentes que los de la banca comercial.

En resumen, la banca de desarrollo es hoy un instrumento importante de la política económica que le permite al Estado complementar a los intermediarios privados para apoyar las inversiones productivas. Las cifras sobre el volumen de recursos operados por las instituciones de fomento y la nueva modalidad operativa demuestran que la reforma del Estado en el campo de la banca de desarrollo ha implicado un papel cada vez más importante para estas instituciones en beneficio de los sectores productivos con mayores dificultades para tener acceso al crédito.

## 10.7 EL AHORRO INTERNO, BASE PRIMORDIAL DEL CRECIMIENTO.

Existe la opinión de que México debe elevar el ahorro interno y convertirlo en la principal fuente de financiamiento para el crecimiento de su economía. La reciente crisis ha mostrado lo peligroso que es depender del ahorro exterior como se hizo en el pasado. En 1993, el ahorro externo representó cerca del 7% del PIB, y casi no creció la economía. El Fondo Monetario Internacional<sup>46</sup> ha señalado que Corea es el caso extremo de un país importador de capital, con un promedio anual que represento cerca del 9% del PIB entre 1953 y 1980, y aunque contribuyó a su desarrollo económico, provocó serios problemas en la balanza de pagos a fines de la década de los setenta. Respecto a México, hace notar que el mantener entre 1991 y 1994 un promedio de ahorro del exterior de casi 7% en relación al PIB, lo situó en la "zona de peligro", y que es más conveniente que la afluencia neta de recursos del exterior represente entre 4 y 6% del PIB.

La tarea de elevar el ahorro interno es sumamente difícil, pero un primer paso es que el gobierno encuentre mecanismos adecuados para estimular el ahorro privado, como podrían ser medidas impositivas que induzcan a las familias a ahorrar; o bien la reinversión de utilidades de las empresas, sustentada en el hecho de que los recursos administrados por el gobierno son de la sociedad, y por ello, deben manejarse de la mejor manera posible y con honradez, lo que permitirá restablecer la confianza de la sociedad en las instituciones públicas.

<sup>46</sup> Fondo Monetario Internacional, *op. cit.*, p. 88.

El Plan Nacional de Desarrollo para este sexenio pretende, entre sus propósitos fundamentales, incrementar el ahorro interno como elemento necesario para recuperar el crecimiento de la economía. Para ello se proponen cinco mecanismos a saber:

- \* Realizar una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión privada, con el fin de que el sistema tributario se oriente a estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro, buscando mecanismos que amplíen la reinversión de utilidades de las empresas y apliquen deducciones que alienten la inversión. En el caso de las personas, se diseñarán instrumentos que promuevan el ahorro a largo plazo.

- \* El sistema financiero debe impulsar el ahorro y la inversión, ya que puede captarse parte importante del ahorro a través de sus diversos instrumentos y servicios. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo incluirá acciones específicas sobre este tema.

- \* Cambios en el sistema de seguridad social vigente con el propósito de estimular el ahorro proveniente de las cuentas para el retiro y la vivienda, al individualizarlas y hacer que obtengan rendimientos reales favorables.

- \* El ahorro público juega un importante papel ya que a través de medidas impositivas y gasto público puede coadyuvar a incrementar el ahorro interno y a financiar la inversión en infraestructura, apoyando la expansión de la capacidad instalada y la creación de empleo.

- \* El ahorro externo es un elemento necesario para México, pero es conveniente lograr su canalización hacia inversiones productivas, por lo que deben establecerse condiciones económicas favorables que permitan inversiones a largo plazo.

La necesidad de contar con ahorro es urgente, pero los cambios que prevé el Plan Nacional pueden requerir tiempo. El problema es todavía más grave al considerar que el ahorro interno se redujo de 22 a 16% del PIB entre los años de 1989 y 1994. En esta baja influyeron algunos factores, como la sobrevaluación del peso; los desajustes de las empresas por la apertura comercial, que provocaron reducción en sus utilidades; la baja en los salarios reales y los mayores incentivos al consumo, tanto por la fuerte importación de mercancías, como la disponibilidad de créditos.

Es por ello muy importante preguntarnos como incrementar el ahorro interno, en una situación de contracción económica generalizada, con desempleo, inflación y una deuda bancaria cada vez

mayor. Todo parece indicar que es el ahorro del gobierno la única variable que, como instrumento de política económica, puede contribuir directamente a modificar esta situación a través de impuestos o gasto, o indirectamente, al actuar sobre los mecanismos financieros. Los efectos que se logren dependerán de la manera en que se incremente el ahorro público.

Además, es necesario explorar nuevos caminos, y recordar que algunos países del sureste de Asia consiguieron altas tasas de ahorro con medidas gubernamentales que estimularon su crecimiento. Pero hubo otros elementos de apoyo, como una gran confianza en las decisiones de la política económica adoptada, menos inflación y estabilidad en la economía. De aquí se puede afirmar que una adecuada combinación de políticas puede lograr un aumento del ahorro, y que puede ir creciendo como una consecuencia de la propia dinámica de desarrollo.

Conviene en esta parte hacer una breve mención de un elemento que afecta el ahorro de un país, y que es poco considerado en el análisis, me refiero a la fuga de capital, que constituye una transferencia de ahorro hacia el exterior.

Por el otro monto que han significado las salidas de capital, desgraciadamente México destaca con respecto a otros países, principalmente cuando existe la suspicacia de una devaluación.

El riesgo por desajustes en la relación tasa de inflación-tipo de cambio; el político o el fiscal, cuando se evaden impuestos, o cualquiera otro que fuere el motivo de estas salidas, inducen a los inversionistas a mantener activos en moneda extranjera, lo que significa una reducción tanto de recursos que podrían utilizarse como inversión, como de los ingresos fiscales.

#### **10.7.1 REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DEL AHORRO PUBLICO EN LA ECONOMIA.**

Motivo especial debe ser el hecho de que la política de saneamiento de las finanzas públicas y la desincorporación de empresas paraestatales y bancos comerciales, que tuvo lugar durante los años de 1989 a 1994, propició un superavit en las finanzas del gobierno, calificado por algunos como "ahorro público". Este ahorro se observó sobre todo entre 1991 y 1994, cuando la relación entre el superavit mencionado y el producto interno bruto fue en promedio de 3.5% del PIB.

Como la mayor parte de las empresas paraestatales ya ha pasado a manos privadas, la situación es diferente, y la mejoría de la posición financiera del sector público se deberá sustentar en la

racionalización del gasto corriente y en el aumento de la eficiencia administrativa, así como en la consolidación de fuentes de ingreso estables, no inflacionarias.

Además, el superávit público debiera contribuir a la inversión en obras de infraestructura básica, como es el caso de las carreteras, y a la elevación de los niveles de calidad educativa, es decir, a la formación de capital humano, que puede incrementar también la generación del ahorro familiar y de las empresas.

Por otra parte, conviene recordar que para algunos investigadores el ahorro público no es conceptualmente un ahorro; que los recursos en manos del sector privado son más productivos, además de que el ahorro público tiene efectos recesivos sobre la actividad económica. Por ello consideran que el exceso de los ingresos sobre los gastos, cuando éste no es producto de un sacrificio en el gasto público, o de un aumento en la eficiencia de la administración, solo representa un traslado de recursos de los contribuyentes a las arcas del gobierno. Sustentados en este principio, los superávits generados en los últimos años difícilmente pueden ser considerados ahorro, toda vez que son producto de la coacción ejercida por el gobierno.

Asimismo existe una diferencia cualitativa entre el ahorro de cualquier agente económico, ya sean unidades familiares, empresas o sociedades civiles sin fines de lucro, y los superávits generados en las finanzas públicas. De aquí surgen cuestionamientos de gran interés, como son considerar si es conceptualmente el superávit de las finanzas públicas congruentemente con el término ahorro. En caso negativo, ¿cómo se podrían catalogar los superávits que se han generado en los años recientes? Por otra parte, cuando se comparan los niveles de ahorro público con relación al PIB, también hay dudas importantes en relación con su naturaleza.

De aquí que el ahorro público en México sea un concepto elusivo y complejo. La información oficial presenta un panorama engañoso al cuantificar que entre 1991 y 1994 se generó ahorro bruto de alrededor de 3.6% del PI. Esta cifra debe verse con extremada cautela, ya que fue en esos años cuando se realizaron las ventas de muchas empresas importantes y de los bancos, que eran propiedad del gobierno, cuyo monto alcanzó en promedio 1.9% del PIB en dicho periodo. Es por ello que los superávits generados, en estricto sentido, no serían producto de un ahorro, sino un fenómeno muy diferente.

Conviene mencionar que un análisis de la situación fiscal, a nivel internacional, muestra que el mejor desempeño de los países de mayor desarrollo, se ha sustentado en un equilibrio fiscal, sin aumentos en la carga tributaria, y con estímulos para reinvertir, no para distribuir utilidades.

En nuestro país se observa, a partir de la década de los setenta, que las transferencias de recursos al exterior se tradujeron en un considerable deterioro de la situación fiscal, especialmente por el incremento del servicio de la deuda pública. Solamente si se logra reducir el porcentaje de la deuda externa respecto al PIB, se podrían liberar recursos públicos para otros usos. En la medida que los intereses de la deuda pública se paguen a tenedores nacionales, se estimulará el consumo y el ahorro interno, y se podrán impulsar otras actividades tanto públicas como privadas. En caso contrario, los pagos al exterior representan un drenaje de recursos que tendría efectos recesivos, como sucedió entre 1982 y 1988. Esto significa que la derrama interna de los pagos del servicio de la deuda pública pueden estimular la inversión privada y, en forma complementaria, la inversión pública.

En América Latina, las evidencias de diversos estudios sobre este aspecto muestran que la sustitución de ahorro público por privado es solo parcial. En consecuencia, los incrementos del ahorro público no generan un incremento del ahorro interno y una mayor formación de capital, en la magnitud equiparable a la que se lograría si el ahorro fuera del sector privado (unidades familiares y empresas).

Desde que México fortaleció su desarrollo económico en la década de los cuarenta, debe recordarse que el gasto total del gobierno federal, así como el de los otros niveles del gobierno (estatal y municipal), ha sido casi siempre mayor a los ingresos tributarios corrientes; los faltantes se han cubierto con endeudamiento interno y con la contratación de deuda externa, en tanto que los gobiernos estatales y municipales lo han conseguido con transferencias y subsidios del gobierno federal. Sin embargo, todo parece indicar que en los últimos años la información estadística fue manejada con bastante liberalidad y siempre orientada a presentar un aspecto optimista sobre el comportamiento de las finanzas públicas.

Es interesante observar que cuando se registran superávits presupuestales del sector público, es cuando se manifiesta una desaceleración en el crecimiento de la actividad económica. En 1991, el ahorro público representó 2.6% del PIB, y la economía creció a 3.6% anual. En 1992, la tasa de ahorro fue 4.5% del PIB, y la tasa de crecimiento, de 2.8%. En 1993, el ahorro fue de 3.2% del PIB y el crecimiento 0.4%.

En resumen, se puede generalizar que tanto países desarrollados como en vías de desarrollo, el presup esto de gastos de los gobiernos siempre se ha caracterizado por ser deficitario.

provocando en ocasiones inestabilidad y retroceso económicos e inflaciones desbocadas, que han llevado a un endeudamiento público acumulado, superior al producto interno bruto.

Asimismo, resulta difícil referirse al ahorro originado en el sector público como tal, pues la mayoría de los gobiernos siempre incurren en gastos superiores a sus ingresos. Este ahorro mas bien debería considerarse como resultado de una mejora en la aplicación de los fondos públicos para obtener una mayor productividad, es decir, hacer más con lo mismo.

Por consiguiente, los recursos liberados por esta estrategia serían propiamente ahorros, con posibilidad de orientarlos hacia la inversión en infraestructura, apoyando la expansión de la capacidad productiva de la economía y, con ello, la generación de empleos mejor remunerados. Así, la inversión pública debiera constituirse en el soporte para la inversión privada en las actividades que generen un mayor valor agregado y asegurar una posición competitiva frente al exterior. Por ese motivo, es necesario estimular la desregulación a través de medidas no fiscales, así como la inversión en infraestructura física, dotación eficiente y oportuna de los insumos y servicios de uso generalizado que provee el sector público, la capacitación de la mano de obra y políticas orientadas a mejorar los recursos humanos, que constituyen una urgente necesidad.

Por último, debe recordarse que el ahorro público es una parte importante del ahorro interno, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En este documento se reconoce la necesidad de promover el ahorro en sus dos vertientes: ahorro privado (proveniente de unidades familiares y empresas), y ahorro público, pero en este último caso considerado en el sentido de dejar consumir o aumentar la eficiencia de la aplicación del gasto público, y no apoyado en mas impuestos como se visualiza el Plan, es decir, debe ser un ahorro que resulte de una mejor administración.

### 10.7.2 AHORRO FAMILIAR

El análisis del ahorro familiar en México es un problema muy complejo, tanto por la carencia de estadísticas como por las muy diversas formas de ahorro formal e informal que tiene la población<sup>47</sup>.

En la decisión de las familias por ahorrar intervienen muchos factores, pues aunque el ingreso sea incierto, se busca acumular algún activo que sea un apoyo frente a una emergencia. Así

<sup>47</sup> Catherine Manell Carstens, *Las finanzas populares en México*, CEMLA, Editorial Milenio, ITAM, México, 1995, pp. 60-116-122 y 131.

muchas familias ahorran y desahorran con frecuencia, sin participar en mecanismos financieros, al ver con desconfianza el manejo de sus recursos en los bancos.

El ahorro, las más de las veces, no tienen entonces la forma de un ahorro financiero. Como ejemplos de los muy variados tipos de ahorro familiar, tanto en el campo como en la ciudad, se pueden mencionar los siguientes: la cría de aves de corral, la engorda de animales, ganado, semillas o siembras, o de vida activa de larga duración como son los bienes de consumo duradero o de larga duración, como son el televisor, el automóvil, la videocasetera y el estéreo, entre otros.

Otra forma de ahorro muy difundida con las llamadas tandas, con base en la confianza mutua entre los participantes; es interesante mencionar que este tipo de operaciones ha evolucionado con los autofinanciamientos.

En algunas comunidades rurales existe el trabajo solidario llamado el "tequio" y las "tareas", por citar algunos ejemplos, que consiste en la ayuda mutua entre trabajadores para la autoconstrucción de sus viviendas, con solo el compromiso de que cuando otro miembro de la comunidad lo necesite, se le "pagara" con el mismo número de días para la autoconstrucción. Esta forma de acumulación de acervos de capital en el medio rural, generalmente está fuera de la contabilidad nacional, pues no se monetiza.

Otra forma de ahorro familiar lo constituyen los distintos tipos de cajas de ahorro, algunos reglamentados por la legislación y otros que actúan en forma privada, como son las cajas de ahorro de empresas y sindicatos.

Las sociedades de ahorro y préstamo y las uniones de crédito, que son organizaciones auxiliares de crédito, se enfrentan actualmente a los efectos de la devaluación que dañan su operatividad. Como otra forma de ahorro se tiene el Sistema de Ahorro para el Retiro, que está en etapa de mejoramiento, así como el patronato del Ahorro Nacional, que con sus programas de Tandabonos y Cuentas de Ahorro ha buscado estimular el ahorro en sectores populares.

Con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, correspondiente a 1992, se puede tener idea de la propensión al ahorro (aunque la reciente devaluación debe haber alterado las tendencias), así como de su diferencia entre el medio urbano y rural. Resulta interesante observar que menos de la mitad de los hogares encuestados indicaron que habían ahorrado (46%), en tanto que 27% desahorran, y el resto no efectuó ningún ahorro.

Del total que indicó en la encuesta haber ahorrado, 50%, es decir, el mayor porcentaje, estuvo relacionado con la adquisición de vivienda; bien sea el pago de mensualidades o los gastos de ampliación y mantenimiento. En segundo lugar, con un 46%, se tiene el ahorro en bancos, atesoramiento y compra de joyas, mientras que el 4% restante se destinó a la compra de bienes de capital.

Parte importante del ahorro de un país se integra por las utilidades no distribuidas de las empresas y sus reservas de depreciación de capital, lo que constituye el ahorro corporativo.

Este ahorro se puede definir también como la diferencia entre el ahorro privado y el ahorro personal.

### 10.7.3 INVERSION Y AHORRO EXTERNO

De acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, se requiere de un monto adecuado de recursos externos para complementar el financiamiento interno de la inversión productiva. Se ha puntualizado, además, que no se establecerán controles a la entrada de capitales del exterior.

En relación a estos aspectos, conviene mencionar algunas de las tendencias que tienen los movimientos de capital hacia países en desarrollo, especialmente Asia y América Latina<sup>48</sup>, que muestran como la globalización ha provocado una mayor volatilidad de los capitales y por que las decisiones de los inversionistas extranjeros adquieran mayor importancia.

En primer lugar, debe señalarse que el ahorro interno en los países asiáticos de reciente industrialización, no solamente está aumentado en términos absolutos, sino que es mayor su participación dentro del PIB. Así, la tasa de ahorro que era de 28% respecto al PIB entre 1975 y 1982, fue de 33% entre 1991 y 1993.

Por su parte, en los países de América Latina el monto de ahorro que fue, en promedio anual de 213 mil millones de dólares entre los años de 1975 a 1982, solo se incrementó a 222 mil millones entre 1991 y 1993 y, en relación al PIB, perdió participación al pasar de una tasa de 22.9% en

<sup>48</sup> Phillip Turner, *Capital Flows in Latin America. A New Phase*. DIS Economic Paper 44. Bank for International Settlements, Basilea, Mayo de 1995, pp. 7-43.

el periodo de 1975 a 1982, a otra de 19.3% entre 1991 y 1993, o sea que hay una reducción de ahorro, sobre todo privado.

En el caso de la inversión, es preocupante observar que en América Latina la relación de inversión fija bruta como porcentaje del PIB se ha reducido de 23.5%, que era entre 1975-1982, a 20% entre 1991 y 1993. Esto indica que el ahorro externo obtenido no se utilizó para aumentar la inversión. Existen, además, bajas en el coeficiente de capitalización<sup>49</sup>, que en el caso de México son alarmantes, ya que fue de 15 en el periodo 1975-1990 y de 9.6 entre 1984 y 1993.

Estas cifras contrastan con las de las economías asiáticas, en las que la inversión, como porcentaje del PIB, se mantiene a niveles superiores a 30%, y el coeficiente de capitalización, mayor al 27.

No deja de sorprender que frente a estas tendencias se tenga un aumento sustancial de activos financieros del exterior en América Latina, principalmente en inversiones de cartera, lo que ha significado hacer a un lado los préstamos bancarios y entrar de lleno a un mercado de titularización, en donde toman importancia otros inversionistas no institucionales, como son los tenedores de los distintos fondos de inversión, por lo que actualmente existen más acreedores y un riesgo compartido por muchos.

Este incremento en la inversión en cartera es otro elemento que contrasta con lo que se observa en las economías asiáticas. En estas siguen predominando las corrientes de inversión extranjera directa, es decir que se dirigen a la formación de capital y son productivas.

## 10.8 NOTAS PERIODISTICAS Y DELACRACIONES RELEVANTES.

### EL FMI PRESTARÍA A MEXICO 17,800 MILLONES DE DOLARES.

El FMI ha aprobado un acuerdo de derecho dirigido a 18 mese en favor de México por un monto máximo de US\$ 17,800 millones ( cifra sin precedentes, equivalente al 688% de la cuota de México en el FMI) para respaldar el programa económico y financiero de ese país. De ese total 7 800 millones de dólares podrán ser utilizados en forma inmediata. Además, y con respecto a la iniciativa de recaudar financiamiento adicional cerca de 10 000 millones de dólares provenientes de un grupo de países no pertenecientes al g-10, el FMI ha acordado aumentar en otros 10.000

<sup>49</sup> Calculado como el recíproco del coeficiente incremental capital-producto, o sea la realización entre la inversión bruta y el PIB, dividido por el incremento del PIB en el periodo que se considere.

millones de dólares los recursos otorgados en el marco del acuerdo de derecho de giro. En el caso de que las contribuciones provenientes de gobierno y bancos centrales fuesen inferiores al monto previsto de 10,000 millones de dólares, el FMI financiará la diferencia.

[...]

El 2 de febrero, en una conferencia de prensa, el Director Gerente del FMI, M. Camdessus calificó el paquete de financiamiento otorgado a México de verdaderamente excepcional y de ejemplo concreto del respaldo del FMI al programa de ajuste sin precedentes de México. Anteriormente, en una declaración formulada el 31 de Enero, Camdessus explicó que el FMI, junto con la Reserva Federal de Estados Unidos, seguirá de cerca la evolución de la situación en los próximos seis meses para que México pueda mantener los mercados libres de todo impedimento a la convertibilidad y pueda cumplir todos los compromisos adquiridos, y se asegurará de que el Banco de México cuente oportunamente con todos los recursos necesarios para que los mercados puedan funcionar sin sobresaltos y se puedan efectuar normalmente todas las transacciones. Estas medidas, añadió Camdessus, se adoptan para poder aplicar en su totalidad el programa de estabilización que México acordó con el FMI y robustecer el clima de confianza necesario para llevarlo a feliz término.

[...]

El programa respaldado por el FMI tiene por objeto lograr una transferencia ordenada de recursos al sector externo, consecuente con la fuerte depreciación del peso, frenando al mismo tiempo la inflación y limitando los efectos perniciosos de la crisis sobre el producto y el empleo. Para alcanzar estos objetivos, el programa se fundamenta en una política de austeridad salarial y crediticia respaldada por una mejora de la situación fiscal. El programa de estabilización centra las bases para seguir avanzando en el proceso de reforma estructural una vez que se restablezca la estabilidad.

#### *Paquete de apoyo otorgado por Estados Unidos a México*<sup>50</sup>.

##### 1. Aspectos generales.

Apoyo. Estados Unidos y México han firmado acuerdos relativos a un paquete de apoyo por 20 mil millones de dólares, negociado por el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton para

<sup>50</sup> Términos y condiciones presentados por el departamento del Tesoro de los Estados Unidos en relación con el Acuerdo de Préstamos y Garantías sobre Préstamos por 20 mil millones de dólares, firmado el 21 de febrero de 1995.

proteger las fuentes de trabajo, exportaciones, intereses migratorios y de seguridad en los Estados Unidos, los cuales se ven amenazados por la crisis de liquidez de México.

Condiciones. México ha dado a conocer un agresivo programa económico que busca restablecer la estabilidad financiera. El apoyo norteamericano se está otorgando para complementar este esfuerzo, ayudando a México a cumplir con sus obligaciones a corto plazo y reestructurar su deuda.

Salvaguardas. Estos acuerdos establecen requisitos de transparencia, formas de notificación, procedimientos de evaluación y otros mecanismos para salvaguardar los intereses de Estados Unidos. Bajo estos acuerdos, los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y productos petroleros, servirán como elementos que aseguran el pago de las obligaciones contraídas por México respecto a los Estados Unidos.

## II. Formas y utilización del apoyo de los Estados Unidos

Formas de apoyo. Estos acuerdos se integran con tres formas de apoyo hacia México:

- \* Swaps a corto plazo, que permiten a México obtener dólares por 90 días.
- \* Swaps a mediano plazo, que amplían préstamos en dólares hasta por cinco años.
- \* Garantías a través de las cuales los Estados Unidos respaldan las obligaciones de México en valores gubernamentales por un periodo hasta de 10 años. El apoyo norteamericano deberá convencer a los inversionistas de prestar dinero a México para periodos más largos y a tasas de interés más reducidas.

Utilización de los apoyos. México utilizará estos recursos de los Estados Unidos o los recursos obtenidos con la garantía norteamericana para retirar, refinanciar o reestructurar obligaciones a corto plazo. De esta manera, México podrá modificar sus préstamos hacia fuentes de financiamiento más estables y a largo plazo.

- \* Plan Financiero. México ha estructurado un plan financiero en el que se especifica como utilizar el apoyo norteamericano para lograr su refinanciamiento. Bajo este plan, México deberá en este año refinanciar 16 mil millones de dólares de los cerca de 21.5 mil millones de dólares en Bonos de la Tesorería (Tesobonos) que se mantienen vigentes.

- \* **Comisiones y Cargo:** Los Estados Unidos cobrarán a México intereses por los swaps a mediano plazo y comisiones por las garantías de los valores. La estructura de intereses y comisiones toman en cuenta todos los posibles riesgos que asumen los Estados Unidos. Además, estas comisiones y tasas de interés aumentarán si México se apoya más en ellas, lo que tiene la finalidad de que México busque en primer lugar fuentes de financiamiento en el mercado.

- \* Para los swaps a mediano plazo, los cobros por interés toman en cuenta la tasa de los Treasury Bills a 91 días de los Estados Unidos, al que se agrega un premio sobre el riesgo de 225 a 357 puntos base que puede aumentar.

- \* Las garantías incluyen una estructura de comisiones similar, donde México pagará la diferencia entre el valor presente del flujo de pago libre de riesgos y un flujo descontando por un premio de riesgo de 225 a 357 puntos base o más.

### III. Condiciones económicas

Metas económicas. El apoyo norteamericano se otorga con base en el compromiso de México de cumplir con las estrictas metas de política monetaria, fiscal y estructural a las que se ha comprometido con el Fondo Monetario Internacional.

Estas metas resumidas brevemente incluyen:

- \* Mantener una política monetaria restrictiva con un crecimiento real monetario negativo.
- \* Reducir el gasto gubernamental para lograr un superavit de 0.5% en 1995.
- \* Continuar las privatizaciones y otras reformas estructurales.
- \* Política monetaria. Adicionalmente, México ha agregado un memorándum de política económica que reafirma estos acuerdos. En este documento, México destaca la independencia de su banco central y el uso de la política monetaria para lograr la estabilidad cambiaria y reiniciar el acceso total a las fuentes de financiamiento de mercado.
- \* Transparencia: El Banco de México y la Secretaría de Hacienda han acordado informar públicamente del desempeño de los principales indicadores fiscales y financieros relativos a agregados monetarios y crediticios, reservas internacionales, evolución de la deuda del sector público y otros indicadores económicos. Todos ellos permitirán conocer como va evolucionando la economía de México y si se están cumpliendo las metas de política económica especificadas en los acuerdos.

Apoyo por etapas: Estados Unidos otorgará este apoyo por etapas, según se vaya necesitando y sujeto a nuestra determinación de que México está cumpliendo con las políticas establecidas.

#### IV. Salvaguardas

Requisitos de notificación. Se pedirá al gobierno mexicano que informa al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, como planea utilizar los apoyos norteamericanos, cada vez que considere necesario girar sobre ellos. Por ejemplo, México deberá especificar que tipo de valores ofrecerá con una nueva asignación de las garantías de los Estados Unidos, así como la asignación de las garantías de los Estados Unidos, así como la forma que piensa utilizar los recursos obtenidos con las garantías de Estados Unidos, para liquidar obligaciones existentes de México.

- \* Poder de veto. El departamento del Tesoro de los Estados Unidos puede negarse a la solicitud de un desembolso, si considera que su utilización no es la adecuada o que México no cumple con las condiciones establecidas en los acuerdos.
- \* Aceleración. Los Estados Unidos tienen derecho de acelerar el pago de las obligaciones vigentes si México deja de cumplir con algunos aspectos clave de estos acuerdos.

#### V. Apoyo petrolero

- \* Ingreso de las exportaciones de petróleo. En el remoto caso de incumplimiento, todas las obligaciones de México con los Estados Unidos, bajo estos nuevos acuerdos, quedarán garantizadas con los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y productos petroleros.
- \* Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Al entrar en vigor los acuerdos, los pagos por estas exportaciones se realizarán a través de una cuenta del Banco de México en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York.

#### *COMENTARIOS DEL PRESIDENTE DEL BANCO DE LA RESERVA FEDERAL DE NUEVA YORK, WILLIAM J. MCDONOUGH<sup>51</sup>.*

La incongruencia entre las fuerzas macroeconómicas y el nuevo entorno financiero internacional es también fundamental para entender el amplio contexto de los recientes problemas financieros de México. En 1992 y 1993, como un reflejo de la inflación decreciente y de las mejoras

<sup>51</sup> Fragmentos de la "Conferencia Roy Bridge Memorial" en el Guildhall, Londres, Inglaterra, 12 de abril de 1995.

fundamentales que venían presentándose en su estructura económica y financiera, México atrajo elevados flujos de capital de cartera y de inversión extranjera directa. Pero, a la vez, México estaba perdiendo competitividad externa y su déficit en cuenta corriente crecía en forma significativa. En 1944 los inversionistas extranjeros fueron teniendo menos confianza en la economía mexicana, ante la incertidumbre provocada por acontecimientos no económicos: el levantamiento en Chiapas, los asesinatos políticos y la elección en el mes de agosto. Pero las autoridades mexicanas apoyaron el tipo de cambio del peso y financiaron el cada vez mayor déficit en cuenta corriente, con préstamos a corto plazo y reducción en sus reservas.

Una interpretación de la crisis mexicana se tiene al observar cuidadosamente la situación de las reservas internacionales del Banco de México en 1994. Después de cada uno de los estremecimientos políticos, el mercado se estabilizó y las reservas internacionales se ajustaron en un nivel más bajo y empezaron a crecer lentamente. Las autoridades, lo que es comprensible desde mi punto de vista, pensaron que deberían interpretar estos resultados como una muestra renovada de la confianza del exterior en el país y en sus políticas. Otra posible interpretación de los sucedido es que estamos viendo el último impulso de un mercado al alza, de larga duración, de los activos financieros mexicanos. Como sucede casi siempre en un mercado al alza que ha tenido una larga duración, ante un brusco movimiento se revierte en una forma inesperada. No solo dejó de entrar dinero a México, sino que salió rápidamente e hizo que fuera imposible mantener el tipo de cambio. El resultado fue una fuga desordenada y el severo reajuste que hemos estado observando en los últimos meses.

Considero que el amplio paquete de apoyo financiero para México, negociando por la comunidad internacional bajo la dirección de los Estados Unidos, refleja la gravedad de la situación. No sólo es importante para los Estados Unidos, reflejo la gravedad de la situación. No sólo es importante para los Estados Unidos que México pueda recuperar la confianza del mercado financiero y restablecer su crecimiento no inflacionario y su estabilidad financiera, sino que lo es también para toda la comunidad internacional. La situación mexicana ha tenido una fuerza que puede provocar un daño sistemático considerable al sistema financiero y a la economía mundial.

Las implicaciones de la situación mexicana deben también considerarse en el panorama más amplio del periodo de la pos guerra fría, donde casi todos los países están tratando de copiar las orientaciones hacia el libre mercado de las democracias industrializadas. México ha sido considerado como un modelo económico, que paso de un sistema económico rígido, dirigido por el estado hacia un sistema de libre mercado. La revisión de las reformas económicas de México y

la propagación de sus problemas financieros a otras economías emergentes, podría frenar o dar marcha atrás a la tendencia internacional hacia políticas orientadas al libre mercado.

El análisis internacional de las recientes dificultades financieras, muestran la gran importancia que tiene el mantener políticas económicas y financieras sanas en el actual ambiente de globalización financiera. Al estimular los flujos de capital del exterior a través de los canales internacionales, se logra que las políticas económicas bien fundamentadas aporten beneficios adicionales a la economía. Pero los errores en las políticas internas ocasionan a una economía daños rápidos y crueles, que provienen de las fuentes internacionales y que pueden propagarse alrededor del mundo, a un ritmo espectacular, requiriendo entonces de soluciones internacionales.

#### *PUNTOS DE VISTA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL SOBRE LA CRISIS DE MEXICO*<sup>52</sup>.

La información disponible muestra que la presión sobre las reservas de divisas de México durante 1994 y en especial justo antes de la devaluación, no provino de la fuga de inversionistas extranjeros o de que estos buscarán especular, sino que fue determinada por residentes mexicanos. Las compras netas de deuda y acciones tituladas en pesos efectuaron los inversionistas del exterior en 1994, más la inversión extranjera directa neta, alcanzó únicamente un poco más de 9 mil millones de dólares, alcanzó únicamente un poco más de 9 mil millones de dólares y las entradas de capital de fuentes oficiales fueron de 2.5 mil millones; las que junto con una baja en las reservas por 19 mil millones de dólares, permitieron financiar un déficit en cuenta corriente de 29.5 mil millones. En el lapso previo a la devaluación, entre el 30 de noviembre y el 19 de diciembre, las ventas netas de valores gubernamentales realizadas por inversionistas del exterior fueron de cerca de 326 millones de dólares y todavía hubo compras netas de acciones, en tanto que las reservas se redujeron en 2.8 mil millones. Los inversionistas extranjeros efectuaron durante todo el mes de diciembre de 1994, ventas netas de valores y acciones por un monto aproximado de 370 millones de dólares, mientras que las reservas internacionales de México se redujeron a 6.7 mil millones de dólares, de las que únicamente 1.7 mil millones provino del déficit comercial. Pero además hay que señalar que los inversionistas del exterior no empezaron a liquidar en forma considerable sus tenencias de acciones mexicanas hasta el mes de febrero de 1995<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> International Monetary Fund, *International Capital Markets, Developments Prospects and Policy Issue*, Washington, agosto de 1994.

<sup>53</sup> International Monetary Fund, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

La devaluación del peso mexicano y la situación que se presentó al flotar libremente el peso, son consistentes con todos los elementos clásicos de un ataque especulativo, como lo menciona la literatura económica, pero con dos características específicas.

En primer lugar, las pérdidas de la reserva fueron esterilizadas en el momento de la devaluación, y esto puede haber evitado la tendencia normal, bajo estas condiciones, a que hubiera una restricción monetaria que estabilizara los mercados financieros. En segundo lugar, hubo falta de información sobre las reservas, lo que impidió a los inversionistas saber que estaban bajando y que las mayores tasas de interés reflejaban el problema del tipo de cambio. Como se quiera ver, la devaluación del peso mexicano tomó a muchos inversionistas por sorpresa y posteriormente precipitó una revaluación de las condiciones económicas de México.

Los recientes eventos de México ilustran que apoyarse en financiamientos de corto plazo o indizados en divisas, puede hacer a un país vulnerable a crisis de liquidez. Como se mencionó arriba las obligaciones mexicanas en Tesobonos se habían expandido rápidamente desde abril de 1994. Para el final de noviembre alcanzaban U.S. 24 mil millones (83 mil millones de nuevos pesos) o cerca del 6% del PIB, y consistían en 50% de la deuda gubernamental doméstica o nacional<sup>54</sup>.

Las tenencias de Cetes por extranjeros declinaron por NS 5.5 mil millones en el mes de diciembre, pero las tenencias de Tesobonos por extranjeros aumentaron por NS 3.6 mil millones<sup>55</sup>.

El descenso en la tenencia de Tesobonos por residentes no bancarios fue especialmente acentuada, ya que estas tenencias declinaron de 5.1 mil millones de diciembre 23 a 2.4 mil millones al final de enero. Las tenencias de extranjeros fueron más estables, descendiendo por 0.9 mil millones al final de enero de una cima de 17.0 mil millones<sup>56</sup>.

Las investigaciones recientes han determinado que un ataque especulativo es una respuesta racional del mercado a una inconsistencia percibida de la política económica<sup>57</sup>.

54 International Monetary Fund, *op. cit.*, p 16.

55 International Monetary Fund, *op. cit.*, p 60.

56 International Monetary Fund, *op. cit.*, p 61.

57 International Monetary Fund, *op. cit.*, p 70.

En resumen, la devaluación del peso mexicano y los acontecimientos que siguieron durante las semanas de flotación libre del peso, son consistentes con toda la literatura clásica de un ataque especulativo, con dos características especiales:

- Primera: Las pérdidas de reservas fueron esterilizadas al momento del ataque, y esto puede haber inhibido la tendencia normal en esas circunstancias de estrechamiento monetario, para estabilizar los mercados financieros.
- Segunda: había un retraso informativo sobre las reservas mexicanas que puede haber evitado observar la caída de reservas, y de las tasas de interés a elevarse reflejando los problemas del mercado cambiario. La devaluación del peso, según la mayoría de los testimonios, pescó a muchos inversores por sorpresa, y después precipitó una revaluación de las condiciones económicas de México.

Por ejemplo, una combinación de una pequeña o ninguna incertidumbre cambiaría (como es el caso cuando hay una tasa fija, implícita o explícita), e intervención esterilizadora ( que tiende a evitar las tasas internas de corto plazo a converger a niveles internacionales), y ausencia de controles de capital, es probable que maximise el volumen de inlfujos de capital de corto plazo que un país recibe. Este conjunto de políticas en conjunción con un acervo sustancial de deuda gubernamental caracteriza razonablemente bien al caso mexicano durante 1990-1993<sup>58</sup>.

Antes de la crisis los fondos mutuos de los Estados Unidos poseían bonos mexicanos por un monto de 1.500 millones de dólares, incluyendo bonos soberanos ermitidos en mercados internacionales de capital y tesobonos en propiedad de fondos mutuos norteamericanos, que se estima, en esa fecha, eran aproximadamente 700 millones de dólares, comparados con los 16.000 millones propiedad de no residentes a mitad de diciembre de 1994; parece improbable, por lo tanto, que los fondos mutuos de los Estados Unidos fueran una causa mayor de presión vendiendo en los mercados mexicanos de valores de renta fija<sup>59</sup>.

La devaluación del peso mexicano del 20 de diciembre de 1994, puede interpretarse como un golpe preventivo contra la especulación de que el peso mexicano estaba sobrevaluado, en la presencia de una declinación persistente de reservas de 25,000 millones en febrero de 1994 a 10,000 millones al final de noviembre de 1994<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> International Monetary Fund, *op. cit.*, p 79 y 93.

<sup>59</sup> International Monetary Fund, *op. cit.*, p 60.

<sup>60</sup> International Monetary Fund, *op. cit.*, p 78.

**GUILLERMO ORTIZ, SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO: "COMO ESTAMOS MANEJANDO LA CRISIS DEL PESO".**

(fragmento)

La política económica de México durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se centraba en reformas estructurales orientadas al mercado para aumentar los estándares de vida mediante una mayor productividad. Estos esfuerzos requerían de un fondo de estabilidad macroeconómica desarrollada sobre finanzas públicas sanas. La estrategia como un todo demostró tener éxito, aunque había síntomas de que para fines de 1993 se necesitaba realizar correcciones. En particular, el déficit en cuenta corriente de México se aumentó de manera constante durante este periodo para alcanzar casi un 8% del producto interno bruto en 1994 (alrededor de 28 mil millones de dólares). Por supuesto, un déficit en cuenta corriente, por sí solo, no es síntoma de problemas. Pero el de México era causa de seria preocupación por su magnitud, sus causas implícitas y por su forma de financiarse.

Dos factores detrás del crecimiento del déficit en la cuenta corriente merecen mencionarse. Primero, una tasa de deslizamiento del peso que fracasó en mantenerse al ritmo de la inflación doméstica ( en el contexto de una banda cambiaria móvil) llevó a una sobrevaluación de la tasa de cambio. Y en segundo lugar, el rápido crecimiento del gasto del sector privado disparado por el peso sobrevaluado y por el crecimiento excesivo en las carteras de créditos de los bancos de desarrollo llevó a una escasez de ahorros internos. A estos factores económicos implícitos uno debe desafortunadamente añadir los efectos de los difíciles eventos políticos de 1994, los cuales, inevitablemente, cayeron sobre las expectativas de los inversionistas tanto extranjeros como nacionales.

Durante 1994, la administración de Salinas acomodó estos eventos: primero, subió las tasas de interés en los valores denominados en pesos, compensando a los inversionistas por los mayores riesgos percibidos. En segundo lugar, hubo una pérdida gradual de las reservas cambiarias extranjeras. En tercer lugar, la administración emitió valores gubernamentales indexados al dólar ( los llamados Tesobonos) que aumentaron aún más el flujo de capitales extranjeros hacia México. Y en cuarto lugar, hubo una depreciación de la tasa de cambio dentro de la banda establecida. Con el beneficio de la retrospectiva, está claro que estas acciones se dirigieron solamente de manera parcial a las fuerzas impulsoras fundamentales detrás del actual deterioro en la cuenta corriente.

A mediados de 1995, estará claro que toda la inseguridad transitoria de diciembre fue solamente eso: transitoria.

*Fuente: Reforma, 5 de enero de 1995, p.20a*

**COMENTARIOS DE GUILLERMO ORTIZ, SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.**

( En Washington, D.C., el 7 de octubre de 1995.)

Ahora tenemos claro que depender de recursos externos de muy corto plazo exige, para cualquier gobierno, ser muy virtuoso, ser impecable, dar mucha información, explicarla a profundidad y rezar porque no haya distorsiones externas que hagan reaccionar a los capitales.

*fuelle: El financiero, 8 de octubre de 1995, p.5*

**OPINIONES DE ROSS PEROT SOBRE EL PESO MEXICANO.**

Perot advirtió durante su campaña en contra del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que el peso mexicano se iba a devaluar en cerca de 25 al 30% en 1994, lo que provocaría una mayor entrada de productos mexicanos de bajo costo a Estados Unidos, una vez que se eliminaran las barreras arancelarias.

Además en marzo de 1993, en una audiencia pública en el Congreso de Estados Unidos Perot señaló que los mexicanos "está jugando poker con nosotros y van a tener que devaluar el peso". Propuso entonces que debería haber un acuerdo complementario al Tratado de Libre Comercio (TLC), para limitar las fluctuaciones del peso, lo que no fue aceptado por el gobierno de Estados Unidos.

*fuelle: The New York Times, 23 de diciembre de 1994, p. c-4.*

---

**BREVE CRONOLOGIA DE LA CRISIS  
ECONOMICA - FINANCIERA: 1994 - 1995.**

---

**1994**

- 9 diciembre** En los criterios de política económica para 1995 se estima un crecimiento del PIB de 4%; inflación de 4%; aumento en el gasto programado de 5% y déficit en cuenta corriente de 31.1 mil millones de dólares.
- 14 diciembre** Jaime Serra Puche, secretario de Hacienda y Crédito Público, estima que se generarán 800 mil empleos en 1995.
- 16 diciembre** En comentarios al diario The Wall Street Journal el secretario Serra afirma que no hay razón para una devaluación.
- 20 diciembre** Aumenta en 15.26% el límite superior de la banda de flotación cambiaria.
- 21 diciembre** Libre flotación del peso. Sale el Banco de México del mercado cambiario. Se congelan precios de bienes y servicios por 60 días.
- 22 diciembre** Con base en el Acuerdo Financiero de América del Norte, los Estados Unidos ponen a disposición de México 6 mil millones de dólares y Canadá 1 mil millones de dólares canadienses.
- 23 diciembre** En un encuentro realizado en Nueva York entre el secretario Serra y mas de 100 banqueros e inversionistas de los Estados Unidos, no se logró restablecer la confianza en México.
- 29 diciembre** El presidente de la república anuncia el programa de emergencia que se iniciará en enero de 1995.

**Renuncia el secretario Serra. Se designa como secretario de Hacienda y Crédito Público a Guillermo Ortiz.**

**1995**

- 2 enero** Los Estados Unidos aumentan su apoyo crediticio a 9 mil millones de dólares y Canadá lo incrementa a 1.5 mil millones de dólares canadienses, bajo el Acuerdo Financiero de América del Norte.
- 3 enero** Se presenta el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE). Apoyo internacional por 18 mil millones de dólares. Se afirma que México no recurrirá al apoyo del FMI.
- 12 enero** El presidente de los Estados Unidos propone un plan de apoyo con garantías crediticias por 40 mil millones de dólares.
- 14 enero** El Banco Interamericano de Desarrollo aprueba un crédito por 1.5 mil millones de dólares.
- 21 enero** Se inician en el Congreso de los Estados Unidos las audiencias públicas en relación con el apoyo a México.
- 26 enero** El FMI aprueba un crédito stand-by por 7.8 mil millones de dólares.
- 28 enero** Argentina, Brasil, Chile y Colombia ofrecen en conjunto mil millones de dólares como apoyo, previa aprobación de sus autoridades legislativas.
- 30 enero** Temor en el exterior de que México anuncie una moratoria en sus pagos. Declaración de apoyo a México de ex funcionarios de los Estados Unidos.
- El Banco de México establece un límite a la expansión de su

crédito interno neto a 10 mil millones de nuevos pesos en 1995 (se había fijado en 12 mil millones).

- 31 enero** Al fracasar la aprobación del plan de apoyo de garantías crediticias en el Congreso de los Estados Unidos, el presidente Clinton decide otorgar a México 20 mil millones, provenientes del Fondo de Estabilización Cambiaria de los Estados Unidos. A la vez, dirige una operación de apoyo internacional para México, con lo que los recursos alcanzan un total de 50.8 mil millones de dólares.
- 14 febrero** El Banco de Pagos Internacional (BIS) aumenta su apoyo de 5 a 10 mil millones de dólares.
- 21 febrero** Firma de los acuerdos crediticios por 20 mil millones de dólares con los Estados Unidos.
- 9 marzo** Se establece el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE).
- 3 abril** Entran en funcionamiento las unidades de inversión (UDI).
- 20 abril** Se reinicia el mercado de futuros del peso mexicano en la Bolsa Mercantil de Chicago.
- 31 mayo** Se presenta en Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- 23 agosto** Acuerdo para el Apoyo con Deudores de la Banca.
- 10 octubre** Pago de 700 millones de dólares a los Estados Unidos del adeudo a corto plazo por 2 mil millones. Los Estados Unidos otorgan una prórroga de 90 días para liquidar el faltante.
-

## BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- (1) Aguilar M., Alonso: La nacionalización de la banca: la crisis y los monopolios; México: Nuestro Tiempo; 2ª edición.
- (2) Alvarez, Alejandro: La crisis global del capitalismo en México; México: ERA; 1ª edición; 1987.
- (3) Aspe Armella, Pedro: La modernización Financiera en México; SHCP; Primera edición de 1992.
- (4) Ayala Espino, José Luis: Límites del mercado, límites del Estado; México: INAP; 1ª edición; 1992.
- (5) Barkin David y Esteve Gustavo: Inflación y democracia, el caso de México; Siglo XXI; 6ª. edición; 1989.
- (6) Basáñez, Miguel: El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México; México; siglo XXI; primera edición; 1990.
- (7) Bobbio, Norberto: Liberalismo y democracia; México; Fondo de Cultura Económica; 1ª edición; 1989.
- (8) Borja Martínez, Francisco, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. México, F.C.E., 1a. Edición. 1991.
- (9) Campuzano Paniagua, Gabriel (compilador): Empresas Públicas; México: UNAM/SUA; 1ª. edición; 1990.
- (10) Cardoso Ciro, (coord): México en el siglo XIX (1821-1910); México: Nueva Imagen; 1ª edición; 1980.
- (11) Chandler Lester, V. Introducción a la teoría monetaria; México: F.C.E; 6ª reimpresión; 1973
- (12) Córdoba, Arnaldo. La política de masas del Cardenismo; México: ERA; 9ª edición; 1987.
- (13) Crozier, Michel: Estado Majestuoso: Estado Moderno estrategia del cambio; Fondo de Cultura Económica; primera edición en español 1989.
- (14) De la Fuente Rodríguez, Jesús; (Coord): Comisión Nacional Bancaria; México D.F; Editorial Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica; primera edición, 1993.
- (15) De la Madrid Hurtado, Miguel; La política de la Renovación; México: DIANA; primera edición 1992.
- (16) Díaz Mata, Alfredo: Invertir en la Bolsa, guía para inversiones seguras y productivas. México D.F; Iberoamericana; primera edición 1985.
- (17) Espino G. Alma, y Sánchez S. Ana. La Banca Privada Nacionalizada. México, Editorial México-Suy, 1a. Edición, 1983
- (18) González Casanova, Pablo, y Aguilar Camín, Héctor; (coord): México ante la crisis; México: Siglo XXI; 1ª edición; 1985.
- (19) Gradanos Roldan, Otto; Estado y rectoría del desarrollo en México; en México 75 años de revolución. Desarrollo Económico I; México, F.C.E; 1ª edición; 1988.
- (20) Guerrero, Omar; El Estado y la Administración Pública en México; México: Instituto Nacional de Administración Pública; 1ª. edición; 1989.
- (21) Guerrero, Omar; El Estado y su administración. Cuaderno 1; serie Ensayos; México: UNAM; 1ª. edición; 1980.

- (22) Guillén Romo, Héctor, El Sexenio del Crecimiento Cero, México 1982-1988, México, Editorial Era, 1a. Edición; 1990
- (23) Gutiérrez Garza, Esthela; (coord); Crisis del Estado de Bienestar: Vol 2; México; Siglo XXI; 1ª. edición; 1988.
- (24) Gutiérrez Garza, Esthela, Coord; Los Saldos del Sexenio 1982-1988; México D.F; Siglo XXI; primera edición, 1990.
- (25) Hamilton, Nora; México: Los límites de la autonomía estatal; México; ERA; 1ª. edición; 1983.
- (26) Hanke Steve, M.; Privatización y desarrollo; México; Editorial Trillas primera reimpression 1991.
- (27) Hernández Rodríguez, Rogelio, Empresarios, Banca y Estado, El Conflicto durante el Gobierno de José López Portillo, 1976-1982, México, Editorial Frasco Porrúa año 1988, 1a. Edición.
- (28) Huerta G. Arturo; Liberalización e Inestabilidad Económica en México; México, Ed. Diana; primera. edición 1992.
- (29) Huerta González, José Arturo; Riesgos del modelo neoliberal mexicano; México; Diana; Primera edición: 1992.
- (30) Manero, Antonio, El Banco de México, sus orígenes y Fundación, México, Banco de México, 1a. Edición, 1992
- (31) Martínez Rojas, Jesús; Mercado de Dinero, Mesa de dinero en el contexto de la administración Pública en el periodo 1985-1989; Tesis de licenciatura de la F.C.Py S/UNAM; México; 1993.
- (32) Méndez Morales, José S., Problemas Económicas de México, Interamericana, 1a. Edición, 1987
- (33) Mirón Lince, Rosa María; (coord); Evolución del Estado Mexicano, Consolidación 1940-1983; Tomo III; México; Caballito; 2ª. edición 1989.
- (34) Nussbaum, Bruce; El mundo tras la era del petróleo; México; Planeta; 1ª edición; 1984.
- (35) Oribe, A., y Cordero, Rolando; en Cien años de lucha de clases en México 1876-1976; Tomo II; México; Quinto Sol; 1ª. edición; 1976.
- (36) Ortega Ochoa, Rosa María, (coord); Modernización en México, costo y comportamiento; México, Universidad Autónoma Metropolitana; 1ª edición; 1992.
- (37) Ortiz Wadgwymer, Arturo, El Fracaso Neoliberal en México; primera edición 1988.
- (38) Paz, Pedro y otros; Banca y crisis del sistema; México; Pueblo Nuevo; 1ª edición; 1983.
- (39) Pérez, Germán y León, Samuel; (coords); 17 Angulos de un sexenio; México; Plaza y Váidez; 1ª edición; 1987.
- (40) Petriciofi, Gustavo; Economía Mixta; en México 75 años de revolución; Desarrollo Economico II; México; FCE; 1ª edición; 1988.
- (41) Rivera Ríos, Miguel Angel; Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985; México; ERA; 1ª edición; 1986.

- (42) Ruiz Dueñas, Jorge: Eficacia y Eficiencia de la empresa pública mexicana; México: Trillas/UNAM; 1982.
- (43) Saldívar, Américo: Ideología y Política del Estado Mexicano: 1970-1976; México; Siglo XXI; 5ª edición; 1986.
- (44) Sartori, Giovanni: Teoría de la Democracia Vol. II, los problemas clásicos; México D.F.; Alianza; segunda edición 1991.
- (45) Sayers, R.S., La Banca Moderna, México. Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, 1956.
- (46) Seldon, Arthur: Diccionario de Economía Política; México; Alhambra; 2ª edición; 1981.
- (47) SHCP: El Sistema Financiero Mexicano, 1983-1988; México; SHCP, primera edición 1988.
- (48) Tello, Carlos. La Nacionalización de la Banca en México, México, Editorial siglo XXI, 3ª Edición; 1987.
- (49) Valadés, Diego: la revolución social mexicana y las transformaciones constitucionales en México 25 años de revolución; Desarrollo Político I; México; FCE; 1ª edición; 1988.
- (50) Valenzuela Seijó, José. Crítica del Modelo Neoliberal; México D.F; UNAM primera edición 1991.
- (51) Villareal, Rene: Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno; México; Nacional Financiera/F.C.E; 1ª edición 1993.
- (52) Cabello, Alejandra y Ortiz Edgar, "Globalización financiera en los países en desarrollo: retos y perspectivas"; en Memoria del tercer congreso nacional académico en Administración Contaduría e Informática, y séptimo simposium hispánico sobre negocios y economía; UNAM/HAHSE; septiembre, 1993.
- (53) Ortiz, Edgar; Empresa Pública, Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe, CIDE (Departamento de Administración Pública). México, 1987.
- (54) Ortiz, Edgar; Administración y Finanzas; Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe; CIDE; México, 1988-1989, Tomo Y, 1er. 1990.

#### HEMEROGRAFIA GENERAL

- (1) Acevedo Luis, Ochoa Connie; "Imposible que neobanqueros instiguen otra crisis económica: Ortiz"; México, el financiero 7 de Julio de 1992; p. 4
- (2) Acevero Pesquera Luis; "Incremento real de 91.7% en la cartera vencida de la banca durante el año pasado, SHCP" México, D.F. 5 de Febrero de 1993;
- (3) Acevedo Luis, Chávez M Marcos; "Acaparan cinco instituciones crediticias 75.36% de las utilidades totales del sistema" México D.F; el Financiero 5 de septiembre de 1993 p.4
- (4) Acevedo Pesquera Luis "Impulso a oligopolios bancarios..."; México D.F; El Financiero 24 de febrero de 1992

- (5) Acevedo Pesquera Luis "Mas de la mitad de los recursos bancarios, en manos de sólo 0.07% de los cuentahabientes" México D.F; el Financiero 7 de septiembre de 1992; p.4
- (6) Acevedo Luis, Chávez Marcos; "Propicia el sistema bancario la concentración del ingreso de la población" México D.F; el Financiero 5 de septiembre de 1993 p.5
- (7) Acevedo Luis, Chávez Marcos; "Concentran cinco estados de la república 78% de la actividad bancaria del país" México D.F; El Financiero 5 de septiembre de 1993 p.5
- (8) Aguilar Gabriela, López E Socorro; "La banca en una intensa guerra de plástico por ganar clientes para las tarjetas de crédito" México D.F; el Financiero 1 de abril de 1992; p.5
- (9) Abedrop Dávila Carlos; "El sistema financiero mexicano frente al tratado trilateral de libre comercio"; en Revista de Administración Pública, núm 81; México septiembre-diciembre de 1991; Instituto Nacional de Administración Pública; p.26
- (10) Aguirre Carrillo Ernesto; "Tendencias principales en los actuales procesos de reforma financiera en diferentes áreas del mundo" Revista de la CNB, num 9; México D.F Mayo-junio 1992; p.28
- (11) Arias Hernández Jaime; "Nuevo récord del mercado bursátil"; México D.F; El Excelsior 23 de agosto de 1993; p.1,2
- (12) Analisis de BANAMEX, "Asignaron Banca Confia a Grupo Abaco por 892 mil 260 millones" México, la jornada 5 de Agosto de 1991; p. 21
- (13) Asociación Mexicana de Bancos; La banca mexicana en transición, retos y perspectivas; México AMB, primera edición 1990; p.84-85
- (14) Aspe Armella Pedro; Octava reunión Nacional de la Banca; Mercado de Valores núm 18; México septiembre 15 de 1992, Nacional Financiera SNC, p.8
- (15) Avilez Urquiza Roberto; " Concentran activos bancarios tres instituciones" México D.F; El Financiero 28 de junio de 1993 pp. 1-A,7-A
- (16) Avilés Roberto; "Considerable reducción de cuentas bancarias y centros de atención al público en 1992" México D.F el Financiero 9 de abril de 1993; p.5-A
- (17) Bolsa Mexicana de Valores; "La intermediación bursátil"; en Mercado de Valores; año XLVII, núm 29, México D.F; 20 de julio de 1987; Nacional Financiera.SNC; p.783
- (18) Bolsa Mexicana de Valores; "El comportamiento del mercado de valores de enero-julio de 1987"; Mercado de Valores año XLVII; num 36; México D.F; 7 mde septiembre de 1987, Nacional Financiera, SNC p.986
- (19) Bonilla David " Nueva etapa de la banca comercial" federalismo y desarrollo año 6 número 34 Julio-Agosto de 1992; p. 122-127
- (20) Borja Sonia, Herrera Esther, Acevedo Luis; " Autoriza Hacienda la creación de 4 nuevos bancos, en puerta la autorización de 5 más" México, el financiero 4 de Junio de 1993.
- (21) Brito A. Julio; "Propiciara el SAR liquidez al sistema financiero Bancomer"; México D.F; Excelsior 29 de abril de 1992 sección F p.1
- (22) Brito A Julio, "Diferencia abismal con Estados Unidos Canacinfra" México D.F; El Excelsior 15 de junio de 1993; p.1,4
- (23) Brito A Julio; " Saturados los de Canadá y Estados Unidos"; Excelsior ; México D.F; 8 de septiembre de 1993; p.7
- (24) Calzada Falcón Fernando y Hernández y Puente Francisco; "La política Económica en crisis"; México la Jornada 31 de agosto de 1988; p. II

- (25) Camacho Solis Manuel; "Estatismo privatización"; México D.F; Nexos 156; 1990 año 13 vol XIII
- (26) Calva Mercado Alberto; "Como interpretar los multiples en la venta de los bancos; el financiero 3 de Julio de 1992; p. 10-A
- (27) Cárdenas Lourdes, "Venden BANAMEX en 2.6 veces su valor en libras al grupo ACCIVAL"; la jornada México. D.F. 27 de Agosto de 1991; p. 28
- (28) Castaingts Teillery Juan; "Entre tensiones el cambio de modelo"; México D.F; El Excelsior 6 de agosto de 1993. p. 1-4
- (29) Chávez M Marcos; " Capital extranjero, unica salida de la industria ante el escaso ahorro y la ineficiencia bancaria"; Mexico D.F; El Financiero 10 de junio de 1993; p.4
- (30) Castaingts Juan; " Debe implementarse el modelo de desarrollo " México D.F; Excelsior sección ideas 5 de octubre de 1993. p.1,2
- (31) Chávez M Marco; "Créditos bancarios costosos e insuficientes" México D.F; El Financiero 25 de marzo de 1993. p.4
- (32) Chávez M, Marcos; "Aumento real de 689% en la cartera vencida entre 88 y 92; de 68% su crecimiento anual" México D.F; El Financiero 7 de junio de 1993; p.4
- (33) Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) "La supervisión del Sistema Financiero Mexicano"; México D.F; el Financiero 12 de febrero de 1993 p.33-A
- (34) Cornford Andrew, "Reglamentación de la Banca Internacional y Labor del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea"; Boletín del CEMLA vol XXXIX num 1 Enero-Febrero 1993 p.17-18
- (35) CEMLA "La supervisión del sistema financiero mexicano IV" México D.F; el Financiero 25 de marzo de 1993 p.32-A
- (36) Cephas D. Derrick; "La banca extranjera en el Estado de Nueva York"; Comisión Nacional Bancaria (CNB) num 9; México D.F; mayo-junio de 1992; p.9
- (37) Cephas D. Derrick; "La banca extranjera en el Estado de Nueva York : CNB num 10; México D.F; Julio-Agosto de 1992; p.7
- (38) Coordinación de Administración Pública Cuaderno de Administración Pública núm 2; 1988 Ciudad Universitaria; p.10
- (39) Cómite de Desincorporación Bancario; "La modernización Bancaria y Financiera"; Revista de Administración Pública; número 81; Instituto Nacional de Administración Pública; p. 79
- (40) Del Cueto Roberto, Las Facultades de las Autoridades Financieras, Mercado de Valores, Año L, Núm. 11, Junio I de 1990, Pág. 28
- (41) De Olloqui, José Juan, "Apertura del sistema financiero mexicano"; En Revista de Administración pública núm 81: op cit; p.35-36
- (42) "Directrices de política para la intermediación financiera"; en Mercado de Valores; Enero 21 de 1985; P.48-51
- (43) Domville Lucía; " El alto costo de operación bancaria obstruye la estabilización económica " México D.F; El Financiero 5 de junio de 1993; p.4
- (44) Domville Lucía; "La legislación estadounidense, obstáculo para los sistemas financieros en México y Canadá"; El Financiero, México D.F; 28 de agosto de 1992; p.3
- (45) Domville Lucía; "desatada competencia interbancaria, ante la apertura financiera"; El Financiero; México D.F; 10 de agosto de 1992; p.5

- (46) Estrada Dario Felix; "Propiciar la renovación de sucursales el reto de la nueva banca mexicana"; México, el financiero 4 de Mayo de 1993; p. 9-A
- (47) Escobar Soto Juan Enrique; "Reformas a la ley de instituciones de crédito" Revista de la comisión nacional bancaria; número 10; Julio Agosto de 1993; p. 39-41
- (48) Espinosa M. María de Jesús; "Banamex y Bancomer acaparan utilidades del sector"; México D.F Excelsior 13 de septiembre de 1993 pp.1,26
- (49) Espinosa Villareal Oscar; Informe de labores; de la AMB; en mercado de valores, num 18; México, septiembre 15 de 1992, Nacional Financiera SNC; p.8
- (50) Garefa Ramírez Sergio. "El cambio debe ser garantía de justicia"; Excelsior suplemento ideas 28 de septiembre de 1993 p.2
- (51) Gazca Zamora José; "Fuentes para el Estudio de las Empresas paraestatales de México y su privatización 1983-1988"; Comercio Exterior vol 39, num 2 México febrero de 1989 p.454
- (52) González Salvador; "La Nueva cara del regulador" Excelsior suplemento ideas; 28 de septiembre de 1993; p.2
- (53) Gómez Leyva Ciro; "Claroscuros de la banca mexicana"; México, D.F.; expansión año 23 vol. XXIII número 571; 7 de Agosto de 1991; p. 54
- (54) García José de Jesús; "Se modifica la relación entre bancos y gobierno federal" México D.F. el Excelsior 8 de octubre de 1993; pp. 1-10
- (55) Gómez Maza Francisco; "De los más altos del mundo el costo financiero en México ; la mayor desventaja comparativa:IP" Mexico D.F. El Financiero 9 de junio de 1993; p.3
- (56) González Mendez Héctor y Padilla del Bosque Rodolfo; "Comercio de servicios bancarios" en revista bancaria; vol XI, num 4; julio-agosto de 1992, México , Asociación Mexicana de Bancos; p.2
- (57) Guerrero Omar; "El Estado Majestuoso ante la privatización"; Revista del Colegio num 3 "Tamaño del Estado"; año II México D.F; julio 1990; p.152
- (58) Howard Georgina; "Concluyó la privatización de banorrie liquidaron adeudos", el universal, México, D.F. 18 de Septiembre de 1991; p. 18
- (59) Ibarra David; El Estado y el Mercado; Nexos 158 febrero de 1991 año 14; vol XIV
- (60) Iniciativa de Ley que otorga Autonomía al Banco de México, El Día, Año XXXI, Número 11127, México, 18 Mayo de 1993
- (61) Jabag Adip; "Crédito bancario 2"; Mexico D.F; El Financiero 9 de marzo de 1993 p.1-A
- (62) Jean Paul, Jaques de Caubeux y otros; Tasas reales de interés y actividad económica; Comercio exterior; Vol 37; Num. 2; Julio de 1987.
- (63) Kliksberg Bernardo; "Una Nota sobre los debates trampa relativos al Estado"; Revista del Colegio num 3, "tamaño del Estado"; año II México D.F julio 1990; pp. 135-144
- (64) Lomelín Gustavo. Acevedo Luis; "Estabilidad financiera institucional"; México, el financiero 6 de Septiembre de 1993; p.4-6
- (65) Lomelín Gustavo; "Adjudican Bancreser a un grupo empresarial del Estado de México y Guanajuato" México, el financiero 19 de Agosto de 1991; p.3
- (66) Marin Carlos; "El sector oficial que aclama la nacionalización, elogia la marcha atras"; Revista Proceso; Num. 322; México D.F. 3 de Enero de 1983; P.8

- (67) Millan Nuñez Jaime: "Se curaron en salud 5 bancos"; época. México, 21 de Diciembre de 1992, p. 41
- (68) Muñoz Paredo Ignacio: "Situación de la industria en México"; México D.F: El Excelsior 28 de julio de 1993 p.1,8
- (69) Ortega Pizarro Fernando: "La banca quedo en manos de mexicanos, pero muy pocos, esta semana la gran fiesta de la privatización": Proceso 13 de Julio de 1992; p. 9
- (70) Ortiz Mena Antonio: Gradualismo de la apertura en servicios financieros; en Revista de Administración Pública, núm 81; pag. 45
- (71) Peñalosa Webb Tomás: "Aspectos centrales de la banca mexicana 1982-1990; Revista de comercio exterior; vol.42 México, Febrero de 1992; p. 112
- (72) Poder Ejecutivo Federal: "Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito"; Revista Comercio Exterior; vol 35; num 4; México D.F, abril de 1985 , Banco Nacional de Comercio Exterior; vol 35 , num 4 ; México D.F; abril de 1985, Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, p.404
- (73) Presidencia de la República: "Iniciativas de reforma a las leyes que rigen el sistema financiero mexicano" Revista Mercado de Valores; México, número 11, Junio 1 de 1993, Nacional Financiero, SNC, p. 10-11
- (74) Piz Victor Felipe " Los activos de la banca crecieron 9.3 por ciento real y las utilidades 45.5 por ciento en 1992"; México D.F. El Financiero 17 de marzo de 1993 p. 6-A
- (75) Pineda Miguel; Inversiones, datos del ramo financiero ante el tratado; Excelsior México D.F; 13 de septiembre de 1993; p.1
- (76) Prebisch Raúl; "El retorno a la ortodoxia"; en Mercado de valores; Año XLVII; Núm 27; México D.F, Julio 6 de 1987; Nacional Financiera, SNC; P.723
- (77) Rangel M. Jesús; "Solicitudes a granel de grupos financieros para crear nuevos bancos; autorizaciones en puerta" México, D.F. el financiero 16 de Febrero de 1993;p 5
- (78) Rangel M Jesús " Rápido recuperan la banca el costo de la privatización " México D,F el Financiero 10 de septiembre de 1993; p.5
- (79) Rangel M. Jesús, "Exhorta Hacienda a la banca a disminuir los costos de intermediación financiera 6 de julio de 1993; p.3
- (80) Rangel M Jesús J; "Intereses hasta de 135% al año cabran las tarjetas de crédito" México D.F: El Financiero 17 de julio de 1993 p.1-A
- (81) Rangel M Jesús; "Rebelión bancaria , impugnan las calificaciones de la SHCP" México D,F; El Financiero 2 de septiembre de 1993; p.4
- (82) Rangel M Jesús; "Desaceleración productiva en la banca"; México D,F; El Financiero 13 de septiembre de 1993 ; p.4
- (83) "Recuento nacional (sector fiscal y financiero); comercio exterior vol. 41 número 8 México Agosto de 1991; p. 749
- (84) "Recuento nacional (sector fiscal y financiero): comercio exterior vol. 41 número 11 México, Noviembre 1991; p. 1034
- (85) "Recuento nacional (sector fiscal y financiero); comercio exterior vol. 42 número 2 México Febrero de 1992; p.129
- (86) Revista Estudios Políticos; "Crisis y Estado de Bienestar"; Nueva época; Vol 4 abril-septiembre; 1985; P.29
- (87) Rey Romay Benito: "El Retiro del Estado Impone Retos Capitales al neoliberalismo"; Excelsior suplemento ideas 28 de septiembre de 1993; p. 1-2

- (88) Rivera Jesús; "La banca privatizada, escollo de micro y pequeñas empresas" Excelsior 22 de febrero de 1992; p.4
- (89) Ritchie Cedric E; El libre comercio en norteamérica de los servicios financieros"; En Revista de Administración Pública; num 81; op cit p.56
- (90) Salinas de Gortari Carlos; Iniciativa de Reforma Constitucional: La Jornada 3 Mayo de 1990; p. 20
- (91) Salinas de Gortari Carlos; Quinto Informe de Gobierno; El Nacional, México 3 de Noviembre de 1993; p.11
- (92) Sánchez Jesús; "Reforma financiera, para internacionalizar a la BMV", El financiero, México 5 Mayo de 1993. p.3
- (93) Salazar Consuelo, Chávez Marcos ; "Excluyente modelo bancario, las estrellas por maximizar ganancias a través de la especulación "; México D.F El Financiero 10 de mayo de 1993 p.4
- (94) Sarmiento Sergio. "El descenso del CPP"; México D.F; El Excelsior 11 de septiembre de 1993 pp.1-4
- (95) S.H.C.P. "Reestructuración de las Sociedades Nacionales de Crédito"; en Mercado de valores, año XLV, Num. 12, México D.F. Marzo 25 de 1985; Nacional Financiera; SNC; P.546
- (96) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; "La nueva banca y las agrupaciones financieras en México"; Revista mercado de valores número 19; México Octubre 1 de 1990; Nacional Financiera; SNC; p. 20
- (97) Suárez Dávila Francisco; "El Papel de la banca comercial en el financiamiento del desarrollo"; Mercado de Valores num 19 . México D.F; 1 de octubre de 1990
- (98) Tello Carlos. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.. Volumen 32 Núm. 9, México, Septiembre 1982. Pág. 934
- (99) Uvalle Berrones Ricardo "Reformar al Estado es Reformar a la Sociedad", Excelsior Suplemento Ideas, México D.F; 8 de octubre de 1991 p.1
- (100) Uvalle Berrones Ricardo; "La nueva Racionalidad del Estado Mexicano"; Revista del Colegio núm 3 "Tamaño del Estado" año II México D. F; julio de 1990; p.77
- (101) Uvalle Berrones Ricardo; "La calidad de la administración pública moderna"; en Estudios Políticos; Cuarta Época; Núm.2 Enero-Marzo 1994; UNAM/FCFPYS; pag.101
- (102) Vázquez Ricardo; "Beneficio parcial de la banca privatizada, sobre la economía"; México, D.F. el financiero 8 de Septiembre de 1993; p. 5
- (103) Velazquez Javier "Acusa Canacintra a la banca de demorar la concesión de créditos" México D.F; Universal 26 de febrero de 1992.
- (104) Varela Rogelio, Finsat; "Sensible reducción de préstamos en la banca comercial"; México D.F; El Financiero 8 de septiembre de 1993; p.6
- (105) Villegas Claudio, Chávez Marcos; "Gran número de empresas en riesgo de caer en la insolvencia de pagos" México D.F; el Financiero 15 de septiembre de 1993; p.8

#### MARCO NORMATIVO

- (1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (comentada); México: UNAM/Instituto de investigaciones jurídicas; 1ª edición; 1985.

- (2) Ley Orgánica de la Administración Pública Fedetal 1992
- (3) Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; México; Secretaría de Programación y Presupuesto; Primera edición 1989.
- (4) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994; Diario Oficial de la Federación; Diciembre 17 de 1990.
- (5) Reglamento Interno de la S.H.C.P., Diario Oficial de la Federación, 24 febrero 1992.
- (6) Ley de Instituciones de Crédito 1990
- (7) Legislación Bancaria, México Porrúa, 38a. Edición, 1992.
- (8) Manual de Organización de la Comisión Nacional Bancaria de México, CNB, 12 junio 1991.
- (9) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- (10) Diario Oficial, México, D.F. 4 de Junio de 1993.
- (11) Diario Oficial; México, D.F. Miércoles 8 de Septiembre de 1993.