



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

LIBERALIZACIÓN FINANCIERA Y FINANZAS
PÚBLICAS EN MÉXICO, 1988-2001.



SEMINARIO - TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
CARLOS ALBERTO RINCÓN NÚÑEZ

ASESORA: MTRA. TERESA SANTOS LÓPEZ GONZÁLEZ.

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO. FEBRERO DE 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Mamá

El presente es una muestra de mi infinito agradecimiento y al mismo tiempo una demostración del amor que por ti siento. Gracias Mamá ante todo por darme la vida y cuidar de mí, por tus palabras, tu paciencia y por tu esfuerzo que lo largo de mi vida, han sido el soporte de mi existencia. Gracias por animarme a iniciar este gran esfuerzo, pero sobre todo por empujarme hacia la conclusión del mismo y lograr hacer de mí un profesional. Mamá...esto es por ti y para ti.

Jessica

Tu bondad, lealtad y un sin fin de virtudes que hacen de ti alguien más que mi hermana, merecen mucho más, recibe el presente como un regalo que pretendo me hagas igualmente algún día. Gracias por ser como eres y quererme como lo haces, nunca dejes de superarte.

A Mamá Lala

La ilusión que tuviste hace muchos años cuando de mí cuidabas finalmente es una realidad. Se que en ese entonces tus palabras las decías pensando en estos momento, tu visión es una de tantas cosas que de ti he aprendido.

A mi compañera, esposa y amiga Velia

Este es uno más de los logros que juntos hemos alcanzado, aún hay mucho camino por recorrer. Gracias por estar a mi lado, por levantarme en los momentos difíciles y por impulsarme a seguir siempre adelante, ahí vamos. Sabes además que hasta el último momento, esto es resultado de un gran esfuerzo, sin ti a mi lado habría sido imposible.

A Carlos Fernando y Emiliano

El solo hecho de pensar en ustedes, mirar sus sonrisas, escuchar primero su llanto y luego sus palabras, han sido y seguirán siendo el aliciente que me lleve a mirar siempre hacia adelante, a prepararme para ser el mejor de los padres y seguir amándolos cada día más. Estoy convencido que algún día ambos superaran el presente

A mi primo, compadre y hermano David

Tus consejos, palabras, apoyo y ejemplo significan la base sobre la cual me he formado. Hemos compartido prácticamente cada momento de nuestras vidas juntos, no los cambio por nada, sigue siempre a mi lado.

A mi tía Ana

Te agradezco las lecciones que sobre la vida he aprendido de ti, por estar pendiente y por enseñarme que además de las ganas y del deseo se necesita coraje para salir adelante.

A mi Tía Gloria y mi Tío Martín

Por sus ganas de verme triunfar, espero nunca defraudarlos. Gracias por estar pendiente de mi familia, y por estar conmigo en los malos momentos, pero sobre todo compartiendo conmigo los mejores momentos.

A mis primos Lety, Ale, Melba y Pepe.

Porque este trabajo represente para ustedes un ejemplo de que los sacrificios en la vida al final del camino tienen una recompensa. Supérense día a día, ustedes lo valen y sus padres lo merecen.

A mi Maestra Tere

Sin duda uno de mis mejores ejemplos a seguir, tu constancia, permanencia y entrega, son dignos de admirarse. Sin tu apoyo y dedicación este trabajo no habría sido posible, Gracias por todo, seguiré siempre adelante

A la UNAM

Espero ser digno representante y poner muy en alto tu nombre. Al mismo tiempo este agradecimiento es para todos y cada uno de mis maestros, por sus palabras y cada uno de sus consejos, esto es gracias a ustedes.

A mis Amigos

Amigos como tú Vicente, Julio, Vic, Mario y todos aquellos con los que he compartido momentos imborrables, también les dedico este trabajo como un agradecimiento por su amistad.

Al Lic. Fernando Díaz

Por creer en mí, por el apoyo brindado para recorrer esta recta final de mi preparación universitaria. Gracias por las oportunidades y por las lecciones de profesionalismo que me has dado...Vale

A los Bravos de Acatlan

Algún día tuvimos las ganas de terminar juntos nuestra carrera, ha valido la pena ser un Bravo, ahí vamos, Gracias por su apoyo. Claudia, lo logramos, va por ti...

A todos aquellos que durante las diferentes etapas de mi vida han estado a mi lado, pensé en todos y cada uno de los miembros de mi familia, compañeros de trabajo, amigos de la infancia, los que siguen y aun en lo que ya se fueron, gracias a todos ustedes, y sobre todo gracias a Dios.

*Carlos Alberto Rincón Núñez
Febrero, 2004.*

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN.....	1
 CAPÍTULO 1.	
Desregulación Económica y Liberalización Financiera en México, 1988-1994	
1.1 Fundamentos teóricos de la liberalización financiera.....	4
1.2 Globalización y Liberalización Financiera en el contexto internacional.....	8
1.3 Desregulación Económica y Liberalización Financiera en México.....	19
 CAPÍTULO 2	
Modernización y Liberalización del Sistema Financiero Mexicano: 1988-2000	
2.1 Estructura y Evolución del Sistema Financiero Mexicano.....	31
2.2 Captación y canalización de recursos financieros.....	34
2.3 Márgenes de intermediación financiera y eficiencia del sistema bancario.....	37
2.4 La crisis bancaria en México.....	44
 CAPÍTULO 3	
Flujos de capitales y la estabilidad monetaria: el alto costo en las Finanzas Públicas	
3.1 Flujos de capitales, tasa de interés y tipo de cambio.....	54
3.2 Desregulación Macroeconómica y Crisis Bancaria.....	60
3.3 Fragilidad del sistema bancario.....	63
3.4 Crisis bancaria y rescate bancario.....	66
3.5 Finanzas Públicas y el costo fiscal del rescate bancario.....	73
 CONCLUSIONES.....	 85
 BIBLIOGRAFÍA.....	 87

INTRODUCCIÓN

A comienzos de la década de los ochenta América Latina inicia un proceso de internacionalización en sus mercados financieros. Previamente, en la mayoría de los países de la región, se llevaron a cabo reformas económicas que les permitieron insertarse a la nueva dinámica globalizadora.

El enfoque teórico que sustenta la necesidad de la desregulación económica parte del supuesto de que con la liberalización financiera se lograría una mejor asignación de los recursos que genera la economía. Asimismo, sostiene que con la eliminación de los controles sobre la tasa de interés, el monto de reservas obligatorias y la asignación del crédito, se conseguirá la eficiencia en el movimiento internacional de capitales.

Los avances tecnológicos, principalmente en materia de telecomunicaciones y computación, hicieron posible una mayor integración de los mercados financieros, además de hacer posible un mayor número de operaciones de manera prácticamente instantánea y en todo momento entre los principales centros financieros a nivel mundial.

Nuestro país nunca estuvo ajeno a esta serie de transformaciones, y es a partir de 1983 que comienzan a plantearse algunas de las reformas que pretenden insertar a nuestro país en la lógica globaliza imperante a nivel mundial. No obstante, es hasta 1988 que se lleva a cabo a cabo un programa de reforma económica más radical, basado en la apertura económica, la liberalización financiera y la privatización del sector estatal de la economía. Se sostenía que éstas políticas conducirían a la economía mexicana a un crecimiento sostenido y estable.

Sin embargo, la crisis de 1994 demostró el carácter contradictorio y recesivo de las reformas económicas. En particular, la crisis del sistema bancario deja ver el carácter altamente vulnerable y especulativo del sistema financiero que generó el proceso de desregulación a que fue sometido este sector.

De esta forma, en el presente trabajo se realiza una revisión de los planteamientos teóricos en que se sustentó el proceso de desregulación del sistema financiero mexicano, desde la nacionalización de la banca, la privatización del sistema bancario y su posterior extranjerización. Así mismo, se detallan los factores que permitieron la inserción de nuestro país en el contexto internacional en materia de desregulación y liberalización financiera.

Bajo esta perspectiva, se revisa de manera breve en el primer capítulo los fundamentos teóricos centrales del enfoque de la represión financiera, así como el proceso de globalización de los mercados de capitales internacionales. Ello nos permitirá entender el proceso de liberalización y modernización del sistema financiero mexicano.

En el segundo capítulo se analiza la estructura y evolución del sistema financiero mexicano. El manejo de datos estadísticos sobre la captación y canalización de recursos y los márgenes de ganancia del sector bancario nos permitieron ubicar los factores que detonaron la crisis bancaria de 1994, así como sus consecuencias en términos del crecimiento económico.

En éste capítulo se sostiene que el carácter vulnerable y especulativo del sector bancario fue creando las condiciones para la crisis de 1994, en particular nos referimos al problema de las cartera vencidas y su estructura oligopólica.

En éste sentido, el alto déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, la fuga de capitales y la devaluación del peso simplemente fueron una consecuencia de las medidas de política económica que se venían aplicando, mismas que precipitaron la crisis.

Finalmente, en el tercer capítulo se analiza el elevado costo que para las finanzas públicas representa el endeudamiento público interno y externo, que con fines anti-inflacionarios viene aplicando el gobierno federal.

Con el apoyo de una serie de cuadros y gráficas, en éste capítulo pretendemos demostrar que la política monetaria restrictiva esta restando capacidad al gasto público para dinamizar el crecimiento económico, lo que sumado al costo fiscal del Fobaproa, ahora IPAB, representa una pesada carga para el erario fiscal.

CAPÍTULO 1

DESREGULACIÓN ECONÓMICA Y LIBERALIZACIÓN FINANCIERA EN MÉXICO, 1988–1994

1.1 Fundamentos teóricos de la liberalización financiera

En el transcurso de los últimos 20 años, en el marco de las transformaciones que han sufrido los mercados internacionales de capital, se ha consolidado la corriente de pensamiento neoliberal que, conforme al análisis planteado por Mc Kinnon, propuso la desregulación de los mercados financieros como medida indispensable para superar los problemas de los países en desarrollo (PED). Así, la liberalización de los mercados financieros se convirtió en el factor central y común de los programas de reformas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los PED.

A diferencia de la teoría neoclásica del crecimiento económico, la que presupone mercados de capital que operan en competencia perfecta, en el enfoque planteado por McKinnon, los mercados de capital de los PED operan en forma fragmentada; esto es, las personas se encuentran ante diferentes precios (tasas de interés) para los mismos servicios financieros; las empresas y las familias se encuentran aisladas y enfrentan diferentes precios relativos para los factores productivos. Por su parte, las empresas no tienen acceso a las mismas tecnologías, en consecuencia, se adoptan métodos de producción ineficientes y se mantienen inventarios excesivos.¹

En este enfoque, de la “represión financiera”, se supone que los agentes cuentan con información completa y que en el mercado bancario hay libre competencia; sin embargo, en las economías de los PED los mercados son imperfectos (están

¹ McKinnon, Ronald I, “*Dinero y capital en el desarrollo económico*”, CEMLA, México, 1974.

reprimidos o fragmentados), por ello se recomienda recortar el déficit público y reducir la oferta monetaria.

En este sentido, se argumenta que la fijación de topes a las tasas de interés y la elevada inflación que genera el alto déficit público reprimen el mercado financiero y promueven la asignación ineficiente de los recursos productivos. Se afirma que la inequidad en la distribución del ingreso podría atacarse de mejor manera liberalizando el mercado financiero, ya que los empresarios tendrían un fácil acceso al crédito, mismo que colocarían en proyectos altamente rentables.

Se supone que un mercado de capitales desarrollado y un comercio exterior libre, orientaran los recursos financieros hacia las actividades prioritarias en forma más eficiente que las políticas proteccionistas. Los PED se caracterizan por la llamada "represión financiera", que se identifica con los controles en tasas de interés, que el gobierno impone y que han distorsionado la asignación de los recursos. Estos controles establecen topes a las tasas nominales tanto activas como pasivas, con lo que se reduce la eficiencia económica porque se acompaña de un racionamiento del crédito. Los bancos cuando se enfrentan a topes en la tasa de interés, tienden a racionar el crédito eligiendo a los clientes más seguros aunque su eficiencia sea baja, también afecta a clientes pequeños, ya que los reducidos intereses no alcanzarían a cubrir los costos de administración de los mismos bancos.

En el mismo sentido se ubica la crítica a la fijación de encajes legales, mecanismo utilizado por el gobierno como fuente de financiamiento para actividades prioritarias y a las políticas de orientación de la inversión productiva que aplican algunos gobiernos a las instituciones financieras obligándolas a invertir en ciertos sectores específicos. Estas políticas generan represión financiera y fomentan el "autofinanciamiento" de las empresas. Fenómeno considerado por McKinnon como un elemento que describe la situación prevaleciente en los PED.

Así, en los PED no existe un mercado de capital, con lo que se inhibe el surgimiento de empresas nuevas con proyectos de inversión rentables ya que no puedan establecerse por falta de recursos. Por ello, la liberalización del mercado financiero es considerada como requisito fundamental del desarrollo económico, pues incrementa la propensión a ahorrar de la población y canaliza recursos externos hacia grandes y pequeños inversionistas. Los intermediarios financieros pueden ofrecer rendimientos más altos a los ahorradores y al mismo tiempo, proporcionar fondos a costos más bajos a los inversionistas, reduciendo los riesgos mediante una cartera grande y bien diversificada y emitiendo valores que se adaptan a las preferencias de los ahorradores.

Para los teóricos de la represión financiera el subdesarrollo no se explica por una escasez de capital interno, sino por la represión financiera que reduce el tamaño del mercado financiero, e inhibe su crecimiento y hace más inestable a las economías de los PED. Por ello, proponen una reducción del crecimiento en la emisión primaria que permita desactivar las expectativas inflacionarias y liberalizar (elevar) las tasas nominales de interés, a fin de conseguir tasas reales positivas que incentiven el ahorro financiero. Según este enfoque, una alta tasa de interés real no desalentará la inversión, por el contrario, ello contribuiría a incrementar el acervo de capital y a mejorar su calidad. En tales condiciones prefieren tener crédito abundante, aunque sea a altas tasas de interés, que tasas de interés bajas pero con un bajo volumen de créditos. Abogan por la liberalización financiera, argumentando que la abundancia de crédito, aunque sea a altas tasas de interés, estimulará el crecimiento en lugar de reprimirlo.

Este enfoque pone el énfasis en la eficiencia de los mercados para asignar los recursos productivos, de ahí que proponga la liberalización financiera y comercial como condiciones indispensables para superar el subdesarrollo. Afirman que una reforma financiera que eleve la tasa de interés real, la expansión del crédito; al mismo tiempo que se liberaliza el comercio exterior, por si mismo conducirán a una asignación eficiente de los recursos productivos en comparación con las

medidas proteccionistas aplicadas en los PED en el pasado. Lo que permitirá en su conjunto, que los recursos financieros se empleen en forma más eficiente en la medida que se asignarán a proyectos productivos altamente competitivos y rentables.

Por último, a pesar de que existe consenso entre los teóricos neoliberales acerca de la dirección de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal en las economías reprimidas, se aprecian diferencias entre ellos en cuanto a la secuencia y la magnitud de los ajustes, sobre todo durante las primeras etapas del proceso de liberalización. Al respecto, se distinguen tres posiciones. McKinnon y Kapur recomiendan dar prioridad a la liberalización financiera, ajustar hasta su nivel de equilibrio las tasas de interés, mantener sobrevaluado el tipo de cambio para que las expectativas de devaluación frenen el ingreso de capital especulativo, a pesar de los efectos inflacionarios que esto pudiera generar. Una vez que la reforma financiera haya tenido éxito, iniciar la liberalización del comercio exterior. Por su parte, Galbis y Mathieson, recomiendan retrasar el ajuste de las tasas de interés y devaluar la moneda más allá de su nivel de equilibrio. Pugnán por iniciar la liberalización con un alza moderada de las tasas de interés y una fuerte devaluación que coloque al tipo de cambio por debajo de su nivel de equilibrio. En cambio Bruno, aconseja llevar a cabo simultáneamente la reforma financiera y la apertura comercial, ajustando las tasas de interés y el tipo de cambio hasta sus niveles de equilibrio, pero manteniendo controles de precios y salarios durante las primeras etapas del proceso. Sugiere además, reducir el déficit fiscal, devaluar la moneda y luego congelar el tipo de cambio para apoyar las exportaciones, congelar salarios, controlar precios, mantener controles sobre la cuenta de capital y evitar los flujos desestabilizadores.²

² Mántey, Guadalupe., *“Lecciones de economía monetaria”*, UNAM, México, 1994.

1.2 Globalización y Liberalización Financiera en el contexto internacional

Globalización y liberalización son dos procesos que interactúan mutuamente, y que trascienden la esfera económica para penetrar y transformar no sólo lo social y político, sino también lo cultural a nivel mundial. En el caso particular de la desregulación y liberalización económica son sorprendentes los cambios y transformaciones que han sufrido los procesos productivos y los flujos comerciales a nivel internacional, los cuales han estado fuertemente dirigidos por los flujos de capitales entre los países.

La inestabilidad que ello ha generado ha conducido a diseñar programas llamados de ajuste por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante las últimas dos décadas, entre las que destacan la liberalización del comercio mediante la eliminación o reducción de aranceles, la liberalización y desregulación financiera y la privatización de empresas estatales y servicios públicos. Para lograr la estabilización macroeconómica, las políticas de liberalización y desregulación, generalmente han ido acompañadas de medidas para reducir o eliminar el déficit del sector público y reorientar el gasto público, incluyendo reformas fiscales y mayor disciplina monetaria.

Cabe señalar que los procesos de globalización y liberalización se han manifestado en tiempos y formas distintas en las economías del mundo. Tanto en los países en vías de desarrollo como en los industrializados no han sido procesos uniformes, y fue en éstos últimos donde se empezó a desarrollar una nueva estructura competitiva entre las instituciones financieras. De hecho, la integración de los mercados financieros internacionales desde el fin de la segunda Guerra Mundial tiene como propósito construir un sistema monetario internacional capaz de estabilizar los tipos de cambio y de controlar los movimientos internacionales de capitales.

Derivado de las anteriores necesidades, en 1944 se establece la Conferencia Monetaria y Financiera Internacional de Bretton Woods. Con el Acuerdo de Bretton Woods la economía y la moneda de Estados Unidos se convirtieron en los elementos dominantes del periodo de la posguerra y ubicaron al sistema bancario de los Estados Unidos como el principal proveedor de los medios de pago para el periodo de reconstrucción después de la guerra. La solidez económica, comercial, sus tenencias en oro, poderío militar y su desarrollado sistema bancario condujeron a la creación del patrón oro dólar y al establecimiento de un sistema de tipos de cambio fijo y estable respecto al dólar, convirtiéndolo en la principal fuente de liquidez internacional. De este acuerdo nacen el Fondo Monetario Internacional, cuyo objetivo original fue mantener la convertibilidad monetaria mediante el otorgamiento de préstamos para evitar devaluaciones, ya que se encargaría del problema del ajuste de corto plazo en caso de desequilibrios externos entre países, mientras que el Banco Mundial se encargaría de objetivos de largo plazo, en particular a promover el comercio, el crecimiento y el desarrollo de los países del Tercer Mundo. Sin embargo, y de acuerdo a la opinión de Guadalupe Mántey, dichas instituciones tuvieron una contribución marginal en la expansión de la liquidez internacional, debido al monto reducido de cuotas y su inequitativa distribución.³

A principios de la década de los setenta, la alta proporción de dólares en circulación en comparación con las reservas de oro, el déficit externo de los Estados Unidos y la devaluación de monedas como la libra esterlina, condujeron a la ruptura del Acuerdo de Bretton Woods, que significó el fin de una etapa de paridades fijas y cambios en las tasas de interés. Para la década de los ochenta ésta situación se agudizó con los problemas de balanza de pagos de los países en desarrollo, mismos que dejaban ver los desequilibrios estructurales producto de la crisis de energéticos que se vivió durante toda la década de los setenta y principios de los ochenta.

³ Mantey, Guadalupe. *La inequidad del sistema monetario internacional y el carácter político de la deuda del Tercer Mundo*. Facultad de Economía-Colegio de Ciencias y Humanidades, UNAM, 1989.

En el caso de los PED, a sus desequilibrios estructurales tradicionales (inflación, déficit externo; déficit público) se le sumaba el excesivo peso de una deuda externa que creció aceleradamente. En el caso de América Latina, esta situación queda claramente ejemplificada con el caso de México y Venezuela (*Ver Cuadro 1*).

CUADRO 1				
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA (1975-1990)				
Millones de dólares				
	1975	1980	1985	1990
América Latina y el Caribe	69,093	220,444	379,244	443,049
SUDAMÉRICA				
ARGENTINA	5,760	27,162	49,326	62,233
BOLIVIA	784	2,340	3,294	3,768
BRASIL	20,091	64,000	105,126	123,439
COLOMBIA	3,593	6,805	14,063	17,848
CHILE	4,072	11,207	20,043	18,576
ECUADOR	585	4,167	8,111	12,222
PARAGUAY	207	861	1,772	1,670
PERÚ	3,924	9,595	13,721	19,996
URUGUAY	686	1,165	3,551	4,472
VENEZUELA	3,908	26,963	31,238	36,615
MÉXICO	17,014	50,700	97,800	101,900
CENTROAMÉRICA				
COSTA RICA	462	2,209	4,140	3,924
EL SALVADOR	247	1,176	1,805	2,076
GUATEMALA	277	1,053	2,536	2,487
HONDURAS	341	1,388	3,034	3,558
NICARAGUA	493	1,825	4,936	10,616
PANAMÁ	-	2,271	3,642	3,795
CARIBE				
GUYANA	263	449	1,308	1,812
HAÍTI	66	290	600	841
JAMAICA	657	1,734	3,355	4,152
REPUBLICA DOMINICANA	398	2,137	3,720	4,449
TRINIDAD Y TOBAGO	170	911	1,763	2,520

Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1997 y SELA, Financiamiento Externo y Deuda Externa en América Latina y el Caribe, 1997.

Para agosto de 1982, y derivado de un sobreendeudamiento externo superior a la capacidad exportadora, al aumento de las tasas de interés internacionales y la caída del precio del petróleo, México anuncia la imposibilidad de cubrir sus obligaciones financieras, generando la casi suspensión temporal de créditos externos para los países de la región. De acuerdo con Eugenia Correa, la suspensión de pagos de México se consideró como el elemento que modificó la estrategia de expansión del mercado internacional de crédito y que desencadenó la crisis de deuda.⁴

Para los PED, la necesidad de recursos externos provocó el surgimiento de nuevas formas de financiamiento de la actividad económica; como consecuencia de la crisis de deuda, la competencia por una mayor rentabilidad del capital y un menor riesgo, generó la expansión de los flujos de capital, que además supuso la desregulación y apertura de los mercados al movimiento de dichos capitales apoyado en la expansión de los mercados cambiario y de divisas, pero sobre todo en los progresos de las telecomunicaciones e informática. Si bien los flujos de capitales son un elemento importante para el desarrollo económico y la integración de las economías locales a la economía mundial, también es cierto que son una fuente generadora de inestabilidad, debido a la naturaleza de la globalización financiera que supone operaciones especulativas y que tienden a fluctuar en función de las tendencias de las economías industrializadas. México no es la excepción.⁵

La vulnerabilidad del sistema bancario se ve afectada por el ingreso de los préstamos extranjeros, debido a que los inversionistas extranjeros pueden decidir no renovar un crédito porque prevén una crisis bancaria; y por la otra, como consecuencia de la estructura de vencimiento de los capitales recibidos anteriormente, pues cuando el plazo de vencimiento es más corto, mayor es la probabilidad de una crisis bancaria, y cuanto mayor es la deuda externa, mayor es

⁴ Correa, Eugenia, "*Crisis y desregulación financiera*", Siglo XXI editores, México, 1998.

⁵ Sánchez Tabares Ramón y Sánchez Daza Alfredo, "Desregulación y apertura del sector financiero mexicano". *Comercio Exterior*, agosto, 2000.

la vulnerabilidad del sistema bancario. De hecho, en nuestro país el ingreso de capital extranjero permitió el aumento de la demanda agregada gracias a las mejores expectativas que se generaron, mismas que se reflejaron en el incremento de la actividad económica. Sin embargo, debido a que la oferta interna era incapaz de responder a la demanda, y dado el efecto positivo de la apreciación del tipo de cambio, las importaciones crecieron aceleradamente elevando así la acumulación de pasivos externos (muchos de los cuales tenían vencimientos de corto plazo), que hicieron más vulnerable a la economía ante los choques externos.⁶

Sobre estas bases, se da la integración de los mercados financieros internacionales de los países más avanzados en un sólo mercado financiero internacional, siendo el mercado de divisas el primero en globalizarse. Posteriormente, la integración de los mercados de acciones se logró gracias a la desregulación de las bolsas. Un ejemplo los constituye la desregulación de la bolsa de Londres, conocida como el "Big Bang". En contraste, los procesos de globalización y liberalización en los países en vías de desarrollo avanzaron más lento, y no fue sino hasta principios de los ochenta cuando comienzan a reducir sus barreras arancelarias y sus controles sobre el libre flujo de capitales, así como a expandir sus mercados de acciones como parte de sus reformas al sector financiero.

En la liberalización de los mercados financieros contribuyeron varios factores, entre los que podemos destacar los siguientes:

a) *Avances tecnológicos*

⁶ García Fernández- Muro Clara y Olivie A. Ilana, "Causas de las crisis cambiarias en las economías emergentes". *Comercio Exterior*, junio. 2000

Los avances en telecomunicaciones y cibernética modificaron las prácticas financieras, ambas permitieron el desarrollo e innovación de servicios y productos financieros, logrando no sólo la reducción de costos, sino el incremento en el número de operaciones en menor tiempo, además de una mayor competencia.

b) Innovación financiera

Este aspecto está muy ligado al anterior ya que el desarrollo de la informática y la tecnología en comunicaciones han permitido la reducción de los costos, de las transacciones, servicios y operaciones financieras. De la misma forma, la creación de nuevos productos, servicios y mercados han logrado la aplicación de economías de escala. La introducción de nuevas tecnologías conjuntamente con un mayor número de instrumentos financieros, se traduce en mejores y mayores oportunidades de inversión, reducción de costos y diversificación del riesgo; pero una mayor inestabilidad y fragilidad financiera.

c) Liberalización financiera

Un factor central de la desregulación económica fue la disminución de las restricciones características de los mercados financieros hasta antes de las transformaciones llevadas a cabo a partir de los ochenta. Es necesario distinguir entre liberación interna y apertura externa. La primera se refiere a la disminución y posterior eliminación, de los controles sobre la tasa de interés, el monto de las reservas obligatorias, las políticas de crédito, etc. y la segunda implica terminar con la separación entre los mercados locales y los internacionales permitiendo el acceso de bancos extranjeros.

d) *Titularización del financiamiento*

El surgimiento y expansión de un nuevo tipo de finanzas más ligada a la emisión de todo tipo de títulos y valores respaldados por deuda, que compiten con el financiamiento bancario tradicional. De esta forma, el crédito bancario dejó de ser el motor principal, haciendo que tanto los gobiernos como las empresas, recurrieran cada vez más al financiamiento mediante emisión de bonos y obligaciones, lo cual provocó una disminución en la demanda de crédito bancario, otorgándole a los intermediarios financieros no bancarios un papel muy importante en la nueva forma de financiamiento.

e) *Bursatilización*

La bursatilización permitió el traslado de grandes flujos de capital desde la banca hacia los mercados de valores, lo cual fue posible gracias a la existencia de innovaciones financieras y dando paso al auge durante los ochenta de los bonos; las grandes corporaciones han acudido más a la emisión de bonos que a los bancos en busca de crédito.⁷

Como vemos, el Sistema Financiero Internacional ha sufrido transformaciones, que van del surgimiento de nuevos centros financieros a productos y servicios bancarios y bursátiles. En el marco de una normatividad más flexible y con menos controles, la desregulación financiera no se dio para la mayoría de las economías como un proceso aislado, sino que ha sido parte de la estrategia de integración económica mundial, que se caracteriza por la disminución de las barreras a la inversión entre países. La existencia de centros financieros internacionales y de bancos locales que participan en la intermediación financiera internacional permite a los agentes económicos trasladar sus depósitos de un país a otro, y así obtener

⁷Gutiérrez P., Antonio. "La globalización de las finanzas: una nueva fase de la internacionalización del capital dinerario". *Economía Informa*, agos-sept, 1991.

una mejor ganancia de su capital, mayor a la que pudieran obtener en los sectores industrial o comercial de su país.

La desregulación se ha orientado no sólo hacia la búsqueda de formas de operación más innovadoras que permitan volver más eficiente el negocio bancario, sino también han permitido hacer frente a la competencia mediante la creación de productos e instrumentos de cobertura altamente especulativos. Los sistemas financieros nacionales e internacionales han tenido que desregular sus mercados y entrar a un proceso de liberalización que haga más fácil la competencia en el contexto de la globalización.

Dichas transformaciones han provocado la disminución de la participación de la banca comercial al fomentar la burzatilización de los títulos, para incrementar la liquidez de los mercados.

En los centros financieros nacionales se realizan depósitos y créditos de empresas y clientes que regularmente no pertenecen al país en el que se está desarrollando la operación. Su internacionalización y apertura se ha llevado a cabo por la percepción que las autoridades tienen y del nivel de desarrollo de la economía. Si los gobiernos y los agentes económicos observan que hay ventajas en el mercado financiero buscarán esquemas normativos flexibles para poder promover su consolidación. Hasta ahora, los gobiernos de los países atrasados fueron activos promotores del surgimiento de nuevos mercados de capitales (mercados emergentes), aunque hasta la década de los ochenta no se permitió al capital extranjero participar en los mercados financieros locales.⁸

Cabe recordar que los orígenes de este proceso de globalización financiera, se ubican en el mercado de eurodivisas y de eurobonos que se desarrollaron desde finales de la década de los sesenta. En este sentido, la globalización forma parte

⁸ En el caso de México, la única oficina de la banca extranjera establecida en territorio nacional era la del Citibank. En 1979 se le permitió la realización de operaciones "off shore", es decir, operaciones llevadas a cabo en moneda extranjera y con no residentes.

del proceso de internacionalización que está teniendo lugar en todos los ámbitos de la vida económica, como un proceso inherente al modo de producción capitalista el cual ha estado acompañado de transformaciones que confluyen en un punto, la instauración de un mercado de capitales global. Caracterizado precisamente por la desregulación de los mercados y la privatización de las economías, que responde a las necesidades de los grandes capitales en su búsqueda por mayores espacios.

Hasta la mitad de éste siglo el mercado financiero por excelencia era el inglés, básicamente por su experiencia en operaciones "*off shore*". Después de la Segunda Guerra Mundial, el mercado financiero norteamericano se convirtió en el centro financiero líder, en parte porque el dólar se había convertido en la divisa preferida en las inversiones. Conforme otras economías fueron creciendo surgieron nuevos centros financieros, como el alemán, el suizo y el japonés. Inclusive, países asiáticos que hasta hace unos treinta años tenían un escaso desarrollo industrial y económico se transformaron no solo en importantes exportadores de bienes manufacturados, sino también en importantes centros financieros, como Singapur y Hong Kong.

Algunos rasgos sobresalientes de la liberalización llevada a cabo en los centros financieros más importantes del mundo son:

Londres: Lo caracteriza el uso de monedas diferentes a las nacionales, reformas conocidas como "big-bang" (este término fue originalmente utilizado para referirse a la abolición de las comisiones fijas en compra-venta de acciones, pero se ha ampliado al conjunto de medidas de liberalización del mercado de valores, eliminación de restricciones en el acceso al mercado de obligaciones y participación extranjera en la bolsa de valores).

Tokio: Liberalización gradual de las tasas de interés, desarrollo de un mercado secundario de bonos del gobierno, flexibilización de las restricciones a las

compras de valores extranjeros por parte de nacionales, autorización a los bancos japoneses para prestar y pedir prestado moneda extranjera en territorio nacional y en el exterior sin restricciones.

Nueva York: se eliminan los topes a las tasas de interés, se eliminan las leyes Glass-Steagall (la cual separa las funciones de cada institución con gran rigidez) y la Ley Mc Dadden (la cual sectoriza por estados, las actividades bancarias).⁹ Por ejemplo, la banca estadounidense está sujeta a la regulación, tanto estatal como federal. Sus operaciones están limitadas a la reglamentación que emiten, a nivel federal, The Office of the Controller of the Currency, The Office of Thrift Supervision and the Fed y, a nivel estatal, The State Banking Commissioner, lo que vuelve muy compleja las operaciones financieras.¹⁰

De manera general, podemos decir que a nivel mundial, la desregulación ha sido un proceso lento, en el que la necesidad de proteger el mercado local y mantener la toma de decisiones en manos de los agentes económicos nacionales, ha contribuido a que durante algún tiempo se mantuvieran estructuras muy reguladas.

Al lado de estas estructuras reguladas han existido mercados desregulados, como es el caso del sistema financiero alemán, en el que los bancos operan bajo la figura de "banca universal". En Alemania existen 60 sucursales de bancos extranjeros con 94 oficinas, éstas se consideran instituciones de crédito nacionales y están libres de toda restricción en su competencia con otros bancos nacionales en todas las áreas de la banca.¹¹

En los países de América Latina, principalmente aquellos de mayor desarrollo, que han implantado transformaciones en sus mercados financieros, a diferencia de los

⁹ Dávalos López, Elisa. "La mundialización de los mercados financieros en la década de los ochenta". *Economía Informa*, febrero, 1991.

¹⁰ Swary Itzhak y Topf Barry, "La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada", FCE. México The Banker, julio de 2001.

¹¹ Huerta Moreno Ma. Guadalupe, "La apertura del sistema financiero mexicano en el contexto de la desregulación financiera mundial.", *Gestión y estrategia*, Vol. 6, julio de 1994, de 1994, UAM.

países europeos y norteamericanos (Estados Unidos y Canadá), los cambios se han dado con mayor rapidez, a pesar de las condiciones económicas, políticas y financieras de cada país.

De manera esquemática podemos identificar los cambios de la década de los setenta:

- La informática y las telecomunicaciones han sido un elemento fundamental
- Autorización de depósitos bancarios y circulación de títulos denominados en moneda extranjera (dólares) en Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela
- La desregulación y liberalización de las tasas de interés se han quitado los techos sobre éstas, como mecanismos para retener capitales en Argentina, Brasil, México, Chile, Uruguay y Venezuela.
- Se han simplificado los controles de crédito, de inversión y de depósitos obligatorios.
- Se ha incrementado el número de intermediarios financieros y el número de instrumentos financieros con reglas mínimas respecto de su creación, operación y expresión en los balances de las instituciones.
- La diversificación de empresas financieras extranjeras en los mercados locales y ampliación de las ya existentes (aseguradoras, sociedades de inversión, arrendadoras, factoraje, etc.), participación de empresas extranjeras en las bolsas de valores locales en Argentina, Brasil, Chile México, Uruguay, Venezuela.
- Conversión de deuda contratada por empresas privadas a deuda pública en Argentina, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela.
- Pérdida de importancia de los bancos frente a otros intermediarios.
- En el caso de México, la menor participación de los billetes y cuentas de cheques (M1) frente a otras formas de dinero
- La competencia de tarjetas de pago y de crédito entre bancos y almacenes,

- Ampliación del crédito al consumo, a la vez que ése asegura altos niveles de rentabilidad.
- La expansión del crédito durante la presente crisis se caracteriza por una desconexión entre la esfera productiva y a esfera financiera, a pesar de la alta rentabilidad de algunos capitales.

1.3 Desregulación Económica y Liberalización Financiera en México

La reforma del sistema financiero mexicano puede entenderse como parte esencial de la política neoliberal instrumentada a partir del Consenso de Washington, y que en nuestro país inicia desde 1983 bajo los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo e incluso la continuidad del modelo permanece en el actual gobierno.

Durante mucho tiempo el sistema financiero mexicano se caracterizó por la intervención reguladora de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, ambos institutos regulaban las instituciones crediticias privadas mediante tres instrumentos: el primero; las reservas obligatorias, a través de la responsabilidad de otorgar créditos sin costo o a una tasa de interés baja al sector público; el segundo, mediante controles cuantitativos del crédito, lo cual obligaba a los intermediarios financieros a reservar determinada proporción de sus carteras en prestamos a sectores como la agricultura y a pequeñas y medianas empresas; y el tercero, mediante la fijación de tasas de interés, pasivas y activas.

Esta política que prevaleció hasta los años setenta, permitió que la economía mexicana se mantuviera en un régimen altamente regulado y protegido en términos comerciales y financieros. El viejo modelo de sustitución de importaciones cuyo propósito central consistió en el reemplazo de importaciones de bienes intermedios y algunos de capital por producción nacional orientada al mercado interno. El sector financiero se encontraba altamente regulado y cerrado a la participación extranjera en los mercados de crédito y bursátiles. Sin embargo,

durante ese lapso, los mercados financieros muestran ya una serie de cambios importantes en términos de su marco legal que les permitirá su ampliación.

Como en la mayoría de los países, en México se llevó a cabo la modificación en materia de política financiera, a través de la atribución de un papel prioritario a los mecanismos de mercado.¹² En este contexto, la globalización económica y financiera se extendió a muchas regiones del mundo, para lo cual fue necesario crear esquemas normativos flexibles que permitieron el flujo de capitales.

México no se quedó ajeno a este proceso, con el objetivo de internacionalizar el sistema financiero e incrementar la competitividad de los intermediarios financieros, la estrategia de modernización del presidente Carlos Salinas de Gortari, tendente a la modernización y liberalización del sistema financiero mexicano, se aplicaron una serie de modificaciones y reformas. Hacia el interior, una estrategia de cambio estructural teniendo como elemento central la desregulación de la actividad económica que persigue el crecimiento económico. En lo externo, una estrategia de globalización económica y financiera que permitiera a la economía mexicana insertarse al proceso de globalización en el que se encontraba inmersa la economía mundial.¹³ En la lógica de insertarnos a ese proceso, se elaboraron medidas normativas que tuvieron como objetivo mejorar la eficiencia del sistema financiero mexicano partiendo del supuesto de que una mayor competencia, tanto nacional como extranjera, incrementaría la eficiencia del sistema bancario y serviría de apoyo al proceso de industrialización que el país requería.

Este proceso de ajuste y liberalización económica que se refuerza a partir de 1988, consolida la nueva estructura oligopólica con la reprivatización del sistema bancario. De esta forma, para 1993 se autoriza no solo la operación de nuevos

¹² Guillén Romo, Héctor, "Los mercados financieros y el derrumbe del neoliberalismo mexicano", *Investigación Económica*, 215 enero-marzo, 1996.

¹³ Huerta Moreno Ma. Guadalupe, *Idem*.

bancos nacionales, sino la operación de bancos extranjeros en territorio nacional.
(Ver Cuadro 2).

CUADRO 2
México: Nuevas Autorizaciones
Autorización de nuevos Bancos en 1993

Interestatal (Sinaloa)
Del Sureste
Industrial de Jalisco
Capital
Interacciones
Inbursa
Quadrum
Pronorte
Regional de Monterrey
Mifel
Invex
Fimsa
Del Bajío
Alianza
Afirme
Bansi
Del Atoyac

Autorización a Bancos extranjeros para operar en México

ABM Amor Bank
Bank of America
Bank of Boston
Chase Manhattan Bank
Fuji Bank
Dresdner Bank
Banque Nationale de Paris
Bank of Tokio
First Chicago
Chemical Bank
ING Capital Holdings
Santander
J.P. Morgan
Midland Bank
Nations Bank
Republic National Bank of New York

Fuente: Elaboración en base a distintos periódicos en Peñaloza Webb, Mi-
"La conformación de una nueva Banca. Retos y oportunidades para
para la banca en México". McGraw Hill, México, 1995.

Es importante considerar algunos factores coyunturales que acompañaron al proceso de liberalización financiera mexicana:

- La tendencia decreciente desde 1989 en los principales países desarrollados y una fase recesiva en todos ellos durante el periodo de 1990 a 1993, lo que implica la búsqueda de rentabilidad en los mercados emergentes.
- El debilitamiento del dólar, debido a una progresiva depreciación desde 1985.
- El descenso generalizado de los tipos de interés en los países desarrollados, en Estados Unidos la reducción del rendimiento de las letras del Tesoro a corto plazo es de 3.2% en 1988 a 0.3% en 1993, lo cual implicó que un buen número de capitales se sintieran atraídos por los mercados emergentes.
- La renegociación de la deuda externa mexicana con base en el Plan Brady, lo que significó la reducción de los pagos anuales y de su servicio que ayudaron a atenuar las presiones a que estuvieron sometidas las finanzas públicas y sobre todo a superar al menos por unos años las causas de la recesión, el estancamiento y la inflación generadas por la transferencia de recursos de México a sus acreedores.
- Reducción de la deuda externa para la banca acreedora internacional, principalmente la estadounidense.
- La disminución de la inflación lograda como resultado de la aplicación de un programa de estabilización heterodoxo conocido como política de Pactos a partir de diciembre de 1987. Que junto con el ajuste en las finanzas gubernamentales contribuyeron a crear expectativas de estabilidad macroeconómica.¹⁴

Siguiendo esta tendencia de liberalización de capitales y la desregulación de los mercados financieros, a partir de 1989 se inició la estrategia de modernización y desregulación del sistema financiero mexicano (SFM). Esta etapa consistió de una reforma jurídica que rige la operación del SFM y que puede resumirse en los siguientes aspectos:

¹⁴ Sánchez Tabares Ramón y Sánchez Daza Alfredo, *Idem*

1) *El cambio en el régimen de la prestación del servicio público de banca y crédito.*

El término *concesión* se relaciona con el concepto de servicio público, es decir, aquel servicio inherente al Estado. Cuando los particulares prestan servicios públicos se está ante una "concesión" el Estado les ha otorgado el derecho de realizar una actividad inherente, más no exclusiva, de aquél.

Actividades no consideradas como inherentes al Estado y en las que pueden participar los particulares se encuentra restringido hasta que se da un reconocimiento estatal, una *autorización*. En 1990 el servicio de banca y crédito, es considerado como una actividad sujeta a autorización en la que podrán concurrir los particulares, dejándose de considerar un servicio público.

Antes en 1978 se autorizó el cambio de la banca especializada en banca múltiple con lo que se facilitó la oferta de nuevos productos financieros.

2) *La modificación a la Ley del Mercado de Valores.*

El desarrollo y fortalecimiento del mercado de valores era requisito para la desregulación operativa de la banca, ya que si no existía un mercado de valores desarrollado, el financiamiento del sector público tendría que provenir de la banca, estableciéndose renglones de crédito obligatorio y sistemas de encaje legal. Este es el caso de la Ley del Mercado de Valores, expedida en 1975 con el propósito de desarrollar y acrecentar el tamaño relativamente pequeño tanto del mercado de dinero como del de capitales; con esta misma finalidad y con propósitos de regulación monetaria, en noviembre de 1977 se autoriza que el gobierno federal realice operaciones de mercado abierto por la vía de hacer colocaciones, por conducto del Banco de México. En 1978 se emitirían los primeros Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) cuyo objetivo era proporcionar una fuente de financiamiento al gobierno, mediante operaciones de subastas. De esta forma

se argumentaba que las necesidades de financiamiento del gobierno se satisfacen liberando recursos que pueden ser colocados por las instituciones a las tasas y plazos que los propios bancos determinen.

3) *El paquete de Reformas Financieras*

En 1989 Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión iniciativas para reformar las leyes que regulaban a la mayoría de los intermediarios financieros, conocidas como “el paquete financiero”, los propósitos que perseguía tal iniciativa, eran disminuir la regulación, mejorar la supervisión y regular sin exceso a los nuevos intermediarios y promover una mayor competencia. De esta forma, se amplió la supervisión prudencial relativa a la cartera crediticia y una mayor especialización de los organismos reguladores. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores se divide en Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. En síntesis, se pretendía fomentar un sistema financiero más eficiente y moderno. Se modificaron la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la Ley Federal 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.¹⁵

Con éstas reformas se inició el proceso de modernización y desregulación del SFM en el cual se pueden distinguir tres etapas:

En la primera etapa se lleva a cabo la reprivatización bancaria y la liberalización de las tasas de interés, esta etapa se inició con la privatización bancaria y la modificación al régimen de prestación del servicio público. A partir de entonces el Estado dejaría de participar en actividades de Banca Comercial y concentraría sus actividades en la banca de desarrollo. El gobierno puso especial atención a la promoción de la integración de Grupos Financieros. La justificación fue que de

¹⁵ Ortiz Martínez Guillermo, “*La reforma financiera y desincorporación bancaria*”, F.C.E., México, 1994.

esa manera se tendría mayor eficiencia en la prestación de servicios financieros y poder enfrentar la apertura del mercado.

En cuanto a la liberalización de actividades, en esta etapa las primeras medidas desreguladoras se dan en las operaciones activas y pasivas de la banca, se liberalizan las tasas de interés, es decir, se eliminaron los controles sobre las tasas de interés, se permitió a las instituciones bancarias fijar libremente las tasas y los plazos de sus operaciones activas y pasivas, se eliminaron los requerimientos de reserva, las cuales se sustituyeron por un coeficiente de liquidez, mismo que también fue eliminado, y se dotó de "autonomía" al Banco de México cuyo objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, consolidar y preservar la estabilidad de precios.

En los setenta, las tasas activas como las pasivas estaban sujetas a control y las instituciones financieras estaban regidas por reglas en cuanto a la canalización obligatoria del crédito. El "encaje legal" era un instrumento de política monetaria cuyo propósito era aumentar o restringir el circulante y el crédito. Es un porcentaje de la capitación bancaria que el Banco de México determinaba que debía quedar depositado obligatoriamente en el propio Instituto, con o sin causa de intereses. Los recursos obtenidos por el Banco de México se canalizaban hacia sectores considerados como prioritarios, incluido el gobierno lo que generó una escasez del crédito para los sectores no prioritarios. En 1989 el régimen de encaje legal fue sustituido por un coeficiente de liquidez de 30%. 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 en el Banco de México. En septiembre de 1991 entre las reformas al sistema financiero destaca, la eliminación del coeficiente de liquidez. Las instituciones podían determinar libremente el monto de sus depósitos en dicho instituto, en función de sus necesidades de efectivo.

Así, después de las modificaciones al marco jurídico, se inició el proceso de privatización de los bancos comerciales. De esta forma, el día 5 de septiembre de 1990, el Presidente Carlos Salinas de Gortari crea el Comité de Desincorporación Bancaria fijándose las bases que regirían dicho proceso:

- “contribuir a crear un sistema financiero más competitivo y eficiente;
- garantizar una participación diversificada en el capital de los bancos para fomentar la inversión en el sector bancario e impedir la concentración;
- ligar en forma adecuada las capacidades administrativas de los bancos con su nivel de capitalización;
- asegurar el control de los bancos por parte de mexicanos, sin excluir la participación minoritaria de los inversionistas extranjeros;
- promover la descentralización de las operaciones bancarias y favorecer el desarrollo regional de las instituciones;
- obtener un precio justo, de acuerdo con un avalúo basado en criterios generales, objetivos, homogéneos para todos los bancos; y
- promover un sector bancario equilibrado, así como una operación de acuerdo con prácticas bancarias transparentes y sanas.”¹⁶ (Ver cuadro 3)

¹⁶ Aspe Armella, Pedro. “*El camino mexicano de la transformación económica*”. FCE, México, 1993.

CUADRO 3			
BANCOS INTEGRANTES	PAQUETES DE DESINCORPORACIÓN BANCARIA GRUPO GANADOR	MONTO PAGADO	VALOR EQUIVALENTE
		(millones de nuevos pesos)	(en relación al capital contable)
Multibanco Mercantil de México	Grupo Financiero Probrusa	611.20	2.66 a abril de 1991
Banpais	Villarreal y Elizondo	545.00	3.02 a abril de 1991
Banca Cremi	Raymundo Flores	748.29	3.4 a abril de 1991
		<i>1,904.49</i>	
Banca Confía, S.A.	Jorge Lankenau	892.60	3.73 a junio de 1991
Banco de Oriente, S.A.	Hnos. Margain Berlanga	223.22	4.0 a junio de 1990
Bancreser, S.A.	Roberto Alcántara	425.13	2.53 a junio de 1991
Banarnex, S.A.	R. Hernández y A. Harp	9,744.98	2.62 a julio de 1991
		<i>11,285.93</i>	
Bancomer	E. Garza L. y R. Guajardo	7,799.55	2.99
Banco BCH, S.A.	Bracho Glez. y R. Armas	878.36	2.67 a septiembre de 1991
		<i>8,677.91</i>	
Banca Serfin, S.A.	Grupo Financiero OBSA	2,827.80	2.69 a diciembre de 1991
Multibanco Comermer, S.A.	Grupo Financiero Inverlat, S.A.	2,706.00	3.73 a diciembre de 1991
Banco Mexicano Somex, S.A.	Grupo Financiero Invermexico	1,876.50	3.3
		<i>7,410.30</i>	
Banco del Atlántico, S.A.	Alonso de Garay	1,469.20	5.3 a febrero de 1992
Banca Promex, S.A.	Mauricio López	1,074.50	4.23 a febrero de 1992
Banoro, S.A.	Rodolfo Esquer	1,137.81	3.95 a marzo de 1992
		<i>3,681.51</i>	
Banco Mercantil del Norte, S.A.	Roberto Gonzalez B.	1,775.60	4.25 a mayo de 1992
Banco Internacional, S.A.	Grupo Financiero Prime	1,486.90	2.95 a mayo de 1992
Banco del Centro, S.A.	Hugo Villa	869.40	4.65 a mayo de 1992
		<i>4,131.90</i>	
TOTAL:		37,092.04	

Fuente: Ortiz M., Guillermo, "La reforma financiera y la desincorporación bancaria", FCE, México, 1994.

En la segunda etapa se inicia una importante liberalización del marco regulatorio de la Inversión Extranjera Directa, dicha etapa se concentró en la internacionalización de las actividades bancarias y bursátiles, es así como con la publicación de la Nueva Ley de Inversión Extranjera se dio la oportunidad para la participación del capital foráneo en la actividad financiera local. La apertura se inicio con la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, donde se estableció que en la serie "C" de capital social de las instituciones de banca múltiple podrían participar "personas físicas o morales extranjeras que no tengan el carácter de

gobiernos o dependencias oficiales” y podría ser hasta del 30% del capital de la institución. (Ver Cuadro 4).

CUADRO 4
Alianzas entre bancos mexicanos e instituciones extranjeras

Intermediario mexicano	Socio extranjero	Objetivos de la alianza
Banacci	Swiis Bank Corp. Bank One Corp. MCI	Operación de productos derivados Tarjetas de crédito Empresa telefónica
Grupo Financiero Bancomer	Nations Bank First Data Resources Visa GTE	Factoraje Procesamiento y diseño de trabajos de crédito Empresa telefónica
Grupo Financiero Serfin	Royal Bank Canada-Air Routing International General Electric	Tarjeta de crédito Tecnología
Comermex	First Data Resources	Tarjeta de crédito
Inverlat	Nova Scotia Bank 1 Financiera del Valle (Colombia) American Express NABANCO	Banca menudeo, planeación y desarrollo socioestratégico Cooperación y uso recíproco de recursos Tarjetas de crédito Desarrollo de tarjetas de crédito
Banca Ind. de Guadalajara	Master Card	Tarjetas de crédito
Invermexico	Almacenadora USCO de E.U. Household Credit Service Fleet Mortgage Blackstone	Almacenadora SOFOL* y tarjeta de crédito Convertir en una SOFOL* p/mercado HIPOTECARIO Ingeniería financiera
Mercantii Probusa	Bilbao Vizcaya 2	Planeación y desarrollo
Prime Internacional	Banco Central Hispanoamericano 3 American International Group 4	Planeación y desarrollo Forman seguros internacionales
Banca Alianza	Texas Pacific Group 4 Richard Blum 5 Donald Sturm 5	Asesoría y tecnología Capital
G.F. Banorte	Nations Bank	Factoraje

Notas:

- 1 Posee 8.5% del capital social del Grupo Financiero Inverlat
 - 2 Posee 20% de las acciones del Grupo Financiero Probusa
 - 3 Posee 5% de las acciones del Grupo Financiero Prime-Internacional
 - 4 Tiene 3.5% del capital social del Grupo Financiero Prime-Internacional
 - 5 Posse 10% del Banco Alianza
- * Sociedad Financiera de Objeto Limitado

Fuente: Publicado en periódico *Reforma* el 19/Oct/94

En el anterior cuadro se puede apreciar no solo las alianzas, sino la extranjerización de la banca mexicana precisamente como consecuencia de ésta internacionalización de las actividades bancarias. Con la finalidad de atraer nuevos capitales se aprueban nuevos instrumentos de cobertura, en junio de 1989 se crea el Bono de la Tesorería de la Federación (Tesobono) el cual ofrecerá un rendimiento superior al de sus similares en Estados Unidos y el Bono Ajustable del Gobierno Federal (Ajustabono), el cual es un instrumento de cobertura contra inflación vinculado al INPC denominado en moneda nacional.

Una vez concluida la reprivatización bancaria que abarco 18 bancos de junio de 1991 a julio de 1992, la reforma financiera da un nuevo giro en los mercados de crédito, ya que para mayo de 1993 se autoriza que otras instituciones no bancarias realicen operaciones que antes fueron exclusivas de las sociedades de crédito (uniones de crédito y almacenes generales de depósito). También se aprueba la creación de nuevos bancos y se alienta una mayor competencia entre intermediarios financieros no bancarios como casas de cambio, compañías de factoraje y arrendamiento, administradoras de fondos de inversión, almacenadoras, afianzadoras y aseguradoras.

Con la entrada en vigencia del TLC en 1994 se dio paso al ingreso de bancos e intermediarios financieros no bancarios estadounidenses y canadienses y debido a la crisis de finales de ese mismo año, muchos intermediarios bancarios ceden su propiedad a bancos extranjeros con la finalidad de capitalizarse. Se autorizó a las Casas de Bolsa para que realizaran libremente sus operaciones en el mercado internacional y se hicieron extensivos a los valores extranjeros, los servicios que prestan los Institutos para el Depósito de Valores (INDEVAL).

Las medidas antes descritas van de acuerdo con el objetivo de atraer inversión extranjera, sin embargo, las deficiencias del mercado de valores, como un mercado especulativo, muestran la fragilidad de la economía y la carencia de una

política de desarrollo integral, en la cual no sólo se contemplan los aspectos financieros, sino también una estrategia industrial.

En la tercera etapa, y en virtud de que la reprivatización de los bancos representaba una opción de modernización y recapitalización mediante su incorporación a la competencia entre intermediarios locales bancarios y no bancario y frente a los foráneos ya que simultáneamente se autorizó la participación minoritaria de inversión extranjera en la banca múltiple, se crean los nuevos intermediarios financieros ante la necesidad de incrementar los recursos, dado que la privatización bancaria no había logrado un incremento en el ahorro interno, el gobierno asumió la tarea de acelerar el proceso de apertura en el sistema financiero. Para ello se han eliminado las restricciones que impedían a la inversión extranjera participar en la intermediación financiera. La participación extranjera estuvo en principio limitada a algunas operaciones financieras, sin embargo, sus posibilidades para incrementar su participación en el mercado financiero se ampliaron considerando que podría contribuir a que los procesos de intermediación se vuelvan más eficientes.¹⁷

Las etapas descritas anteriormente manifiestan que el gobierno desarrolló, con mayor fuerza desde el segundo año del gobierno de Salinas de Gortari, un conjunto de medidas que se sintetizan en el denominado cambio estructural, el proceso de transformación de la economía puede leerse poniendo énfasis en la dinámica de los flujos de capital provenientes del exterior. Dicha dinámica se analizara con mayor detalle en el siguiente capítulo, como uno de los elementos que causaron la crisis bancaria.

¹⁷ Huerta Moreno Ma. Guadalupe. *Idem*.

CAPÍTULO 2

MODERNIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO: 1988-2000

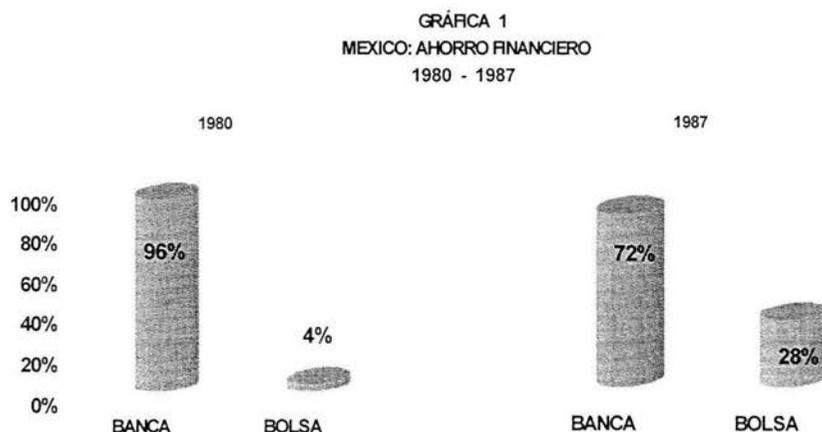
2.1 Estructura y Evolución del Sistema Financiero Mexicano

El camino recorrido por la banca mexicana durante las dos últimas décadas se traza a partir de su estatización el 1º de septiembre de 1982, que vino acompañado con la devaluación de la moneda. El desequilibrio en las finanzas públicas derivado de la caída del precio del petróleo, la inflación de 98.85 % y el excesivo endeudamiento externo e interno; agotaron las reservas internacionales que condujeron a la devaluación del tipo de cambio. El largo período de crecimiento estable sostenido con baja inflación se había agotado, la economía mexicana inicia un proceso de ajustes y reformas económicas que le permitirán insertarse al proceso de globalización internacional.

En 1985 se autoriza a los bancos a participar en el sector bursátil y realizar actividades similares a las de las casas de bolsa; ello permitió el desarrollo y expansión del mercado gracias a la introducción e innovación de nuevos productos financieros y al desarrollo de la banca de inversión. Un requisito que planteaba la desregulación operativa de la banca era la existencia de un mercado de valores a través del cual fluyeran los recursos para el financiamiento del sector público. Por su parte, la creación de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) se convertiría en la fuente de financiamiento del gobierno que mediante operaciones de mercado abierto se realizará su colocación entre los inversionistas; proceso que al mismo tiempo permitiría la creación del mercado bursátil.

En efecto, el período de 1977 a 1987, el mercado de valores muestra un alto "desarrollo", ya que se ofrecen más y nuevas opciones de inversión, siendo

éstas más líquidas e internacionales. Así, entre 1980 y 1987 los instrumentos bursátiles pasan de representar 4% al 28% del ahorro nacional (Ver gráfica 1).¹



Fuente: Indicadores Económicos de Banco de México. Tomado de Timothy Heyman.

Con el propósito de modernizar el sistema financiero se llevó a cabo una reforma en el marco institucional y regulatorio. Los fundamentos en los que se basó la reforma financiera fueron los siguientes:

- Conformar un sistema financiero más competente y efectivo
- Garantizar una participación más diversificada y plural en el capital
- Vincular la actitud y la calidad moral de la Administración de los Bancos con un adecuado nivel de capitalización
- Asegurar que la Banca mexicana fuera controlada por mexicanos
- Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.

¹ Heyman, Timothy. "Inversión contra Inflación", Editorial Milenio, México 1988, pag. 13.

- Obtener un precio justo por las Instituciones, de acuerdo con una evaluación basada en los criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos
- Conformar un sistema financiero equilibrado
- Propiciar las sanas finanzas²

Para lograr la eficiencia y compatibilidad del sistema bancario mexicano se hicieron inversiones en tecnología, promoción (venta) y diseño de productos y servicios necesarios para atraer clientes y elevar el ahorro interno. Una vez que los nuevos banqueros tomaron posesión y control de los bancos, se enfrentaron a una economía que comenzaba a mostrar rasgos de estancamiento, al pasar de una tasa de crecimiento del PIB de 5.18% en 1990 a 1.94% en 1993 .(Ver Gráfica 2).



Fuente: INEGI, Indicadores Económicos de Coyuntura

Una vez concluido el proceso de privatización bancaria, que se dio en forma apalancada y a un precio 3.6 veces el valor en libros, se observó un auge de crédito, el cual alcanzó niveles cercanos al 40% como proporción del PIB en 1991. Entre los factores que posibilitaron la acelerada expansión del crédito,

² Ortiz Martínez, Guillermo, "La reforma financiera y la desincorporación bancaria", F.C.E., México, 1994, pag.36.

destacan la baja inflación, las bajas tasas de interés, la estabilidad del tipo de cambio y los flujos de inversión extranjera.³

2.2 Captación y canalización de recursos financieros

A partir de la desregulación financiera iniciada en 1988, se observó una liberación de recursos que se dirigieron al sector privado, y que antes recibía el sector público a través del Banco de México, gracias al mecanismo del encaje legal. Esta situación se observa en el Cuadro 2, el financiamiento que otorgaba el sistema bancario al sector público se reduce de 60.3% en 1989 a 30.0% en 1992; en tanto que el crédito al sector privado muestra un crecimiento al pasar de 29.7% en 1988 a 70.0% en 1992. (Ver Cuadro 1 y Gráfica 3).

CUADRO 1 CREDITO OTORGADO POR LA BANCA COMERCIAL A NO FINANCIEROS (Proporción del PIB)		
	Sector Público	Sector Privado
1988	70.0	29.7
1989	60.3	39.7
1990	50.3	49.7
1991	38.6	61.4
1992	30.0	70.0

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México, varios años.



Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México, varios años.

³ O'Farril Santoscoy, Ernesto, "Una Propuesta para la banca", en *Economía Informa*, Num. 280, pag. 46.

Además de ésta reasignación, también se observan cambios en la captación y en el crédito otorgado por el sistema bancario, ambos presentan un incremento como proporción del PIB, la captación representa para 1988 el 24% y para 1994 el 46.6%; por su parte, el crédito pasa de 16.6% en 1988 a 50.1% para 1994. En el corto plazo, y de acuerdo con esta cifras , todo indicaba que la desregulación financiera estaba logrando los objetivos planteados originalmente, como era el acrecentar el ahorro nacional y canalizar los recursos de manera eficaz a sectores productivos más dinámicos. (Ver Cuadro 2).

CUADRO 2		
CAPTACION Y CREDITO DE LA BANCA COMERCIAL		
(% del PIB)		
Año	Captación	Crédito
1988	23.9	16.6
1989	27.6	20.5
1990	30.8	24.0
1991	32.7	28.9
1992	34.1	35.0
1993	38.2	39.9
1994	46.5	50.1

Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple, CNBV, Varios Años

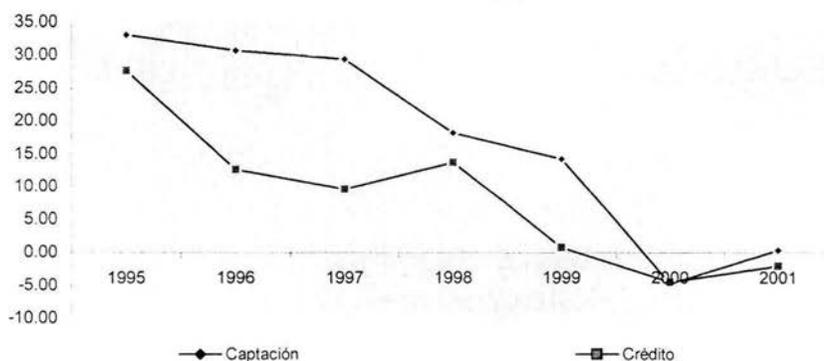
Sin embargo, la colocación de los créditos no fue necesariamente la mejor, debido a la falta de vigilancia por parte de las autoridades y por la nula evaluación del riesgo por parte de los neobanqueros. Además, a partir de 1992 el crecimiento del crédito fue mayor al de la captación, lo que deja ver el alto volumen del crédito al consumo, que daría origen a la crisis bancaria de 1994 provocada principalmente por el alto nivel de cartera vencida.

Este deterioro del balance de los bancos se observa en el Cuadro 3, en 1994 tanto la captación como el crédito muestran una tendencia creciente, lo que deja ver los efectos de la desregulación bancaria. Pero ello involucraba dos problemas; captación de depósitos básicamente de corto plazo, y una alta

proporción de crédito al consumo. Para 1995–1997, la captación logra mantenerse estable, para empezar a descender, por su parte el crédito muestra un comportamiento más irregular que aquella. En 1998 ambas variables muestran un claro signo de estancamiento que prácticamente se mantienen hasta el año 2001. (Ver Cuadro 3 y Gráfica 4).

CUADRO 3 MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA CAPTACIÓN Y EL CRÉDITO BANCARIO 1994 - 2001 (Saldos Miles de Pesos y Tasa de Crecimiento)					
	Captación	%	Crédito		%
1994	398,843		637,439		
1995	530,865	33.10	814,295		27.74
1996	693,816	30.70	917,261		12.64
1997	897,710	29.39	1,005,789		9.65
1998	1,061,686	18.27	1,143,890		13.73
1999	1,212,934	14.25	1,152,825		0.78
2000	1,155,737	-	1,100,763	-	4.52
2001	1,160,243	0.39	1,078,760	-	2.00

GRÁFICA 4
MÉXICO: CAPTACIÓN Y CRÉDITO BANCARIO, 1994 - 2001
Tasa de Crecimiento (%)



Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple, CNBV, Varios años.

De hecho, en 1993 se aprecia ya un incremento del índice de morosidad de la banca mexicana al pasar de 7.27% a 11.12 en 1997, a pesar de que los acuerdos de Basilea establecen como límite permitido 3.5%.⁴ (Ver Gráfica 5).



Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple, CNBV, Varios años.

Como veremos más adelante, esta situación provocó problemas a los bancos de rentabilidad, liquidez y capitalización, debido a que los bancos tuvieron que destinar recursos para las reservas preventivas.

2.3 Márgenes de intermediación financiera y eficiencia del sistema bancario

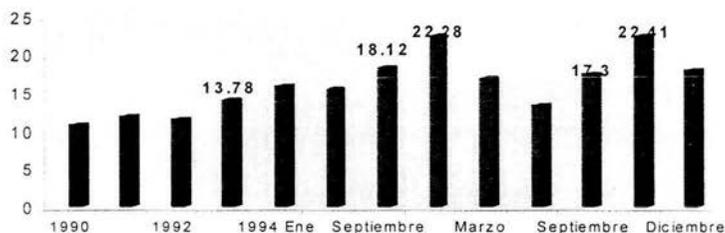
La estrategia de modernización iniciada en 1988 que tenía como objetivo elevar la eficiencia del sistema bancario, mediante la liberalización de la tasa de interés, se suponía elevaría la eficiencia técnica y la competitividad entre los intermediarios, al mejorar la calidad y variedad de los servicios financieros. Lo que se reflejaría en menores márgenes de intermediación y mayor canalización

⁴ A través de los Acuerdos de Basilea firmados en 1988, los principales banqueros del mundo propusieron estándares mínimos de respaldo financiero para la banca, términos de regulación, etc., entre estas medidas, se encuentra precisamente la referente al Índice de Morosidad, puede consultarse la página web del Banco de Pagos Interamericanos www.bis.org

de recursos hacia sectores estratégicos. En 1987, el margen real de intermediación bancaria; la diferencia entre la tasa y la tasa pasiva, era de 9.67%; a partir de la liberalización y, concretamente después del proceso de reprivatización bancario, dicho margen comenzó a tener una tendencia ascendente. Para 1993, el margen de intermediación fue de 13.78% y de 18.12% para septiembre 1994, esto es un incremento mayor al 100% al registrado antes de la nacionalización. (Ver Cuadro 4 y Gráfica 6).

CUADRO 4			
TASAS DE INTERÉS Y MARGENES DE INTERMEDIACION			
1987 - 1994			
	Pasivas	Activas	Margen
1990	8.72	19.40	10.68
1991	-0.54	11.23	11.77
1992	2.83	14.16	11.33
1993	8.03	21.81	13.78
1994 Ene	3.56	19.27	15.71
Junio	10.49	25.79	15.30
Septiembre	7.39	25.51	18.12
1995 Ene	-10.51	11.77	22.28
Marzo	-8.19	8.54	16.73
Junio	6.02	19.20	13.18
Septiembre	7.82	25.12	17.30
Noviembre	13.81	36.22	22.41
Diciembre	5.41	23.25	17.84

GRÁFICA 6
MÉXICO: M ÁRGEN REAL DE INTERMEDIACIÓN
1990 - 1995



De 1990 a 1992 se considera la tasa de fondeo de mercado secundario. A partir de 1993 se considera la tasa de interés interbancaria promedio determinada por Banxico.

NOTA: Tasas pasivas = Costo porcentual promedio (CPP); tasas activas, promedio de todos los instrumentos

Fuente: Elaboración de Jose Luis Calva con base en Banxico, "Indicadores económicos", información de 18 bancos y reportes de mercados financieros en "El Universal", "El Financiero" y "La Jornada"

Los márgenes de intermediación de la banca mexicana se encontraban muy por encima de nuestros dos principales socios comerciales del Tratado de Libre Comercio (TLC). En Estados Unidos el margen real se ha mantenido entre 2.5 y 2.9% durante la primera mitad de los noventa, en Canadá el mismo margen se ubica entre 0.8 y 1.4 para el mismo período; en cambio en nuestro país ha llegado hasta 17.84 en diciembre de 1995, es decir seis veces más alto que en Estados Unidos y doce veces más que en Canadá, para ese mismo año. (Ver Cuadro 5 y Gráfica 7) ⁵

CUADRO 5			
MARGENES DE INTERMEDUACION			
1989 - 1996			
	EEUU	Canadá	México
1989	1.53		11.51
1990	1.74	1.18	13.14
1991	1.76	1.2	10.68
1992	2.57	1.25	11.77
1993	2.55	0.8	11.33
1994	2.8	0.99	13.78
1995	2.5	1.28	16.37
1996	2.86	1.43	17.07



Elaboración de Jose Luis Calva con base en FMIInternacional, "Estadísticas financieras internacionales", para EEUU y Canadá; para México, CNBV, Banxico, reportes de "El Universal", "El Financiero" y "La Jornada"

⁵ Calva, José Luis, "Crisis de los deudores", en *Crisis Bancaria y Carteras Vencidas*, Alicia Girón y Eugenia Correa, comps. La Jornada, IIE UNAM, marzo de 1997, pag.26

Así, la banca mexicana no sólo mantuvo elevados márgenes de intermediación, sino que además se convirtió en un mercado oligopólico con 18 bancos comerciales al momento de la reprivatización, con un alto grado de concentración en sólo tres bancos.

Tal situación no ha variado después de 10 años; tres bancos concentran la actividad bancaria del país: Banamex, Bancomer y Serfin, con una participación en el mercado para 1988 del 72.06% y de 55.0% para 1998 (Ver Cuadro 6).

CUADRO 6					
MÉXICO: GRADO DE CONCENTRACIÓN BANCARIA					
1988 - 1998					
(Millones de pesos y porcentajes)					
Bancos	Activos			Activos	
	Monto	%		Monto	%
Banamex	32,681.40	30.29	Banamex	251,828.67	20.68
Bancomer	29,973.23	27.78	Bancomer	252,750.05	20.76
Serfin	15,094.51	13.99	Serfin	165,109.08	13.56
Comemex-Inv.	6,549.23	6.07	Bital	102,842.11	8.45
Internacional-I	5,060.28	4.69	Banorte	39,202.82	3.22
Somex-Mexica	3,787.11	3.51	Banpaís	35,419.12	2.91
Atlántico	2,470.80	2.29	Centro	28,446.12	2.34
BCH-Unión	1,575.27	1.46	Inbursa	22,327.33	1.83
Mercantil de N	1,381.06	1.28	Interacciones	11,482.99	0.94
Cremi	1,273.16	1.18	Afime	5,944.02	0.49
Centro	1,154.48	1.07	Invex	3,767.38	0.31
Promex	1,111.32	1.03	Ixe	3,271.88	0.27
Mercantil del N	1,078.95	1	Del Bajío	2,750.86	0.23
Confía	1,068.16	0.99	Mifel	2,416.21	0.2
Banoro	1,014.21	0.94	Quadrum	2,044.30	0.17
Banpaís	852.37	0.79	Banregio	1,835.91	0.15
Bancrecer	830.79	0.77	Bansi	1,123.94	0.09
Oriente	291.32	0.27			
Obrero	636.58	0.6			
Total	107,884.23	100	Total	1,217,492.33	100

Fuente: CNBV, "Boletín estadístico de Banca Múltiple", dic. 1982- dic. 1992, Dic.1998

De esta forma, la tendencia creciente en los márgenes de intermediación, no sólo es resultado de la liberalización de las tasas de interés, sino también de la urgencia de los nuevos banqueros por recuperar sus inversiones en el menor tiempo posible, así como de su inexperiencia e ineficiencia.

A los altos márgenes de ganancia, se suman las altas comisiones que cobran los bancos; entre 1998 y 2002, las comisiones cobradas por los bancos equivalen a 2.4 veces las utilidades de operación de la banca, lo que implica un crecimiento de 286%. Los usuarios de la banca mexicana pagan excesivos costos por los servicios que utilizan; mientras que en otros países no se cobran comisiones por servicios. Cabe señalar que los bancos extranjeros en sus casas matrices no cobran comisiones por los mismos servicios que prestan en México.⁶ En México lo hacen y además son altos (Ver Cuadro 7).⁷

CUADRO 7 MÉXICO: INGRESOS BANCARIOS POR COMISIÓN 1998 - 2002 <i>(Millones de pesos)</i>	
Año	Ingresos por comisión
1998	19,708.16
1999	22,024.20
2000	23,398.30
2001	24,802.58
2002	30,165.25

Fuente: CNBV, Boletín estadístico de Banca Múltiple

⁶ Anteriormente los pagos de servicios, los cheques girados, pago de impuestos, consulta o retiro en cajero automático eran gratuitos. Actualmente, los cobros por "comisión", rebasan los 20 pesos más IVA; por pago de luz y teléfono a través de sucursal, el cobro es de cuatro a 5 pesos más I.V.A.; a partir del cuarto cheque girado entre 9 y 19 pesos mas I.V.A. después de 9 consultas o retiros.

⁷ Véase, "Triplica la banca cobro a clientes" y "Hacen Banca a la Mexicana" en *Reforma*, 31 de marzo de 2003, por Verónica Galván.

Como vemos, la desregulación bancaria está muy lejos de lograr una mayor competitividad y productividad del sistema bancario, por el contrario su modernización se ha traducido en altos márgenes de ganancia y baja intermediación financiera. En palabras del director general del Grupo Financiero Santander Serfin, “la eficiencia de la banca mexicana está en estándares medios...de mediocridad”, además de aceptar que la demanda de crédito es débil por el “miedo” de los clientes a endeudarse.⁸

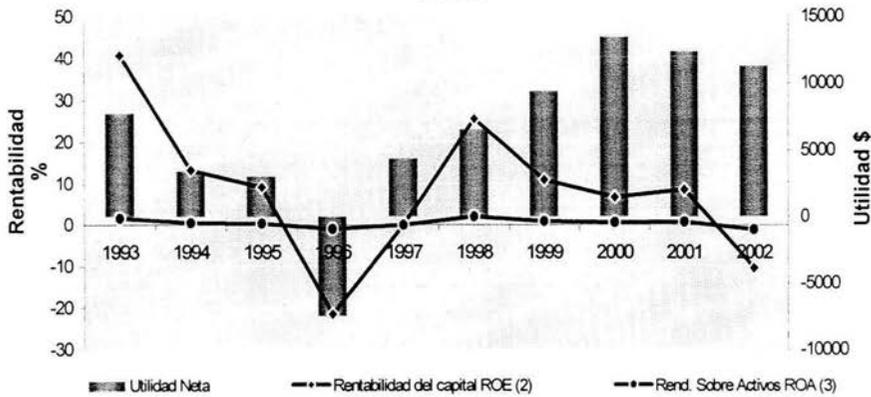
De acuerdo con diversos indicadores, la intermediación bancaria es ineficiente en cuanto a la rentabilidad medida por la rentabilidad del capital (ROE), en 1996 fue de 21.43%, mientras que la rentabilidad sobre activos (ROA) 0.96%.

En contraste con estos resultados, las utilidades del sistema bancario muestran un crecimiento a partir de 1998, lo cual se explica por el auge de la cartera de valores y las operaciones de tesorería que llevaron a cabo los bancos, además del crecimiento de la captación interbancaria. Esto es un reflejo del poder oligopólico de la banca y que le permitió elevar las ganancias al realizar operaciones entre bancos, aunque asumieron un mayor riesgo; dejando de lado la su principal actividad, la intermediación bancaria. (Ver Gráfica 8).

Por otro lado, durante la etapa de 1990 - 1996, la cartera de crédito vigente representó la parte más importante del balance de la banca, con el 56.14%, la cartera de valores el 20.51% y la cartera vencida 3.85%. Con respecto al pasivo, éste alcanzó el 94% de los activos totales de la banca, lo que significaba que sólo 6% eran fondos propios. Por su parte, la captación bancaria disminuyó su proporción en el balance al pasar de 62.0% en 1991 a 56.8% en 1995, derivado de la mayor participación de la captación interbancaria. Por último, la cartera vencida representaba cerca del 96% del capital contable, lo que significaba un alto grado de insolvencia del sistema bancario mexicano (Ver Cuadro 8).

⁸ Véase: “Mediocre, eficiencia de la banca en el país”. en *El Universal*, 02 de abril de 2002, por Romina Román Pineda.

GRÁFICA 8
MÉXICO: ROE vs. UTILIDAD
1993 2002



Fuente: CNBV

CUADRO 8
MÉXICO: BALANCE GENERAL CONSOLIDADO DE LA BANCA MÚLTIPLE
1990 - 1994

	Estructura porcentual						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ACTIVO	100	100	100	100	100	100	100
Cartera de Valores	18.7	27.9	18.2	17.4	20.7	19.8	20.9
Cartera de Crédito Vigente	53.5	51.8	59.7	57.8	56.0	59.2	55.4
Cartera de Crédito Vencida	1.2	2.5	4	5.2	5.1	4.9	4.0
PASIVO	93.9	94	93.8	93.7	94.6	93.2	94.0
Captación Directa	59.0	62.0	61.4	61.6	55.4	56.8	58.2
Captación interbancaria	12.2	10.6	8.3	7.7	8.3	14.1	16.4
CAPITAL CONTABLE	6.1	5.4	6.2	6.6	5.5	6.8	6.0

Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple, CNBV, Varios Años

Estas cifras dejan ver el riesgo en que se encontraban los depósitos de los ahorradores, mismo que obligó a recurrir a las quiebras técnicas de los bancos y que justificó la intervención del FOBAPROA en el rescate bancario.

2.4 La crisis bancaria en México

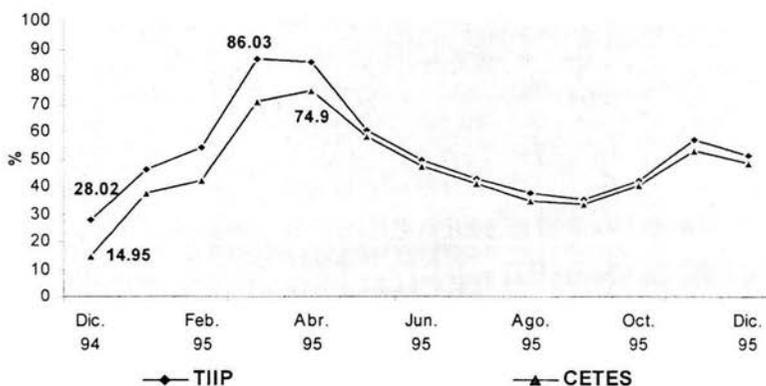
La crisis que se inició en diciembre de 1994, ha revelado al menos dos cosas. Por una parte, los bancos no están cumpliendo con su papel de intermediarios financieros, ya que no han cumplido eficientemente con su función de intermediarios; por la otra, el Estado ha incumplido la Ley de Instituciones de Crédito, en lo que a supervisión y vigilancia se refiere, ya que en el artículo cuarto se señala: *"El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicio la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios"*.⁹, lo cual es evidente que ha sido violentado.

El sistema bancario ha dejado de contribuir al desarrollo del país, convirtiéndose en un obstáculo para el mismo, debido al elevado costo fiscal que representan los programas de rescate de la banca. Entre los factores determinantes de la crisis del sector bancario se encuentran: la disminución de las reservas internacionales, la devaluación del peso frente al dólar y el incremento de las tasas de interés al pasar de niveles de alrededor de 20% en 1994 y por encima del 80% para 1995. (Ver Gráfica 9).

⁹ Página Web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: www.cnbv.gob.mx. "Ley de Instituciones de Crédito, Art. 4°.

Durante el período 1988-1993 las reservas internacionales, mostraron un incremento al pasar de 6,860 en 1988 a 24,537 mdd. para 1993. A principios de 1994, a pesar del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), las reservas no disminuyeron, de hecho alcanzaron casi los 29,000 mdd, y sólo mostraron una disminución con el asesinato de Luis Donaldo Colosio. De tal forma que, para noviembre de ese mismo año, su nivel era de 17,200 mdd, y para diciembre había menos de 6,000 mdd, lo que significó una salida de aproximadamente 11,000 mdd en tan sólo un mes. Entre los factores internos que provocaron esta situación destacan el conflicto en Chiapas, las elecciones presidenciales, los secuestros y los asesinatos políticos; entre los factores externos se encuentra el problema del déficit en cuenta corriente y el déficit en la balanza comercial.

GRÁFICA 9
MÉXICO: COMPORTAMIENTO DE LA TASA DE INTERES
1994 - 1995



Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos.

Tal situación generó una crisis de liquidez, que presionó sobre el tipo de cambio en diciembre de 1994. A lo que se sumaría el vencimiento de Tesobonos en los primeros meses de 1995. Obligaciones con cobertura que una vez vencido el

plazo debían pagarse al tipo de cambio vigente. Además, los bancos mexicanos tenían deudas en dólares por 16,873 mdd, equivalente a 22,790 millones de nuevos pesos antes de la devaluación, pero que una vez que ésta se dio, el monto se elevaría a 38,496 millones de nuevos pesos. El problema se complicó porque los bancos tenían que pagar sus pasivos en dólares, al mismo tiempo que sus activos crediticios pasaban a cartera vencida.¹⁰

Factores que contribuyeron al desarrollo de la crisis, entre ellos está la especulación, el manejo irregular y desmedido en el otorgamiento y expansión del crédito a través de tarjetas de crédito, crédito al consumo, préstamos privilegiados a empresas asociadas a los bancos, información confidencial en el mercado accionario y la dolarización de la deuda en 1994.¹¹ Desde luego que el menor ritmo del crecimiento económico durante 1993 y 1994, los elevados márgenes de intermediación y la disminución del financiamiento, alimentaron la insolvencia de un gran número de deudores, contribuyendo a que la crisis estallara.¹²

Como señalamos, la desregulación financiera liberaliza recursos para ser asignados al sector privado, con la finalidad de lograr una mayor participación en el mercado; los bancos arriesgaron buena parte de estos recursos y sin un análisis del mismo, otorgaron un número creciente de créditos. En este contexto, durante el periodo de 1990 - 1994 la banca mexicana experimentó un auge crediticio sin precedente, como consecuencia de la desaparición de los controles y la nula supervisión por parte de las autoridades. Así, banqueros e individuos se formaron expectativas de estabilidad y crecimiento económico, que fomentaba las deudas del gobierno.

¹⁰ Peñaloza Web, Miguel, “*La conformación de una nueva banca*”, McGraw Hill, México, 1995, pag. 37

¹¹ Bendsky, León, “Crisis Bancaria” en *Revisa Economía Informa*, núm. 242, octubre de 1995.

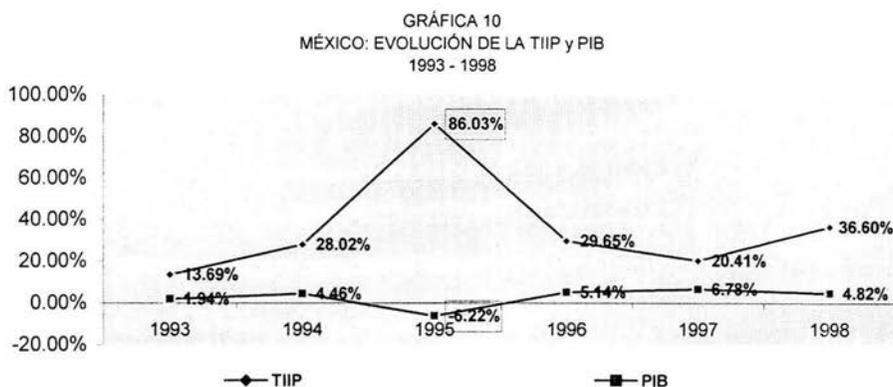
¹² Correa, Ma. Eugenia, Carteras Vencidas y salidas a la crisis bancaria, en *Revista Momento Económico* Num. 87, IIEC, UNAM.

En tal ambiente, los bancos comerciales a través de fuertes campañas publicitarias, promovieron el acceso al crédito mediante la autorización de tarjetas de crédito sin una investigación y sin integrar al menos un expediente completo de cada cliente. En muchos de los casos, en los contratos no aparece la firma del deudor, o en otros, sólo la firma en documentos en blanco, lo que al final incremento el riesgo de los bancos para la recuperación de los créditos ya de por sí mal otorgados.¹³ De esta forma, las familias "sujetas de crédito", ante las expectativas favorables de la economía financiaron su consumo presente con crédito que tenía como referencia la supuesta estabilidad de sus ingresos. Dicho consumo se expandió con la apertura comercial y la estrategia de mantener sobrevaluado el tipo de cambio real. Esta combinación que favoreció el consumo afecto la actividad productiva ya que el consumo de bienes importados sumado al alto nivel de las tasas de interés terminaron por desestimular la inversión productiva. En efecto, las tasas de interés se mantuvieron en un nivel alto desde mayo de 1992 hasta por lo menos diciembre de 1994.

Después de la devaluación de 1994 la economía mexicana entra en una aguda recesión que duraría de 1995 a 1996, y que se vio alimentada por el incremento en las tasas de interés que provocó que las deudas de familias y empresas fueran prácticamente imposibles de pagarse. Aunque existieron los clientes que sacrificaron su consumo para mantener al corriente sus créditos, éstos no se mantuvieron por mucho tiempo, de forma tal que la insolvencia desató la crisis de las carteras vencidas.

¹³ De 1992 a 1996 tuve la oportunidad de trabajar en un Banco, en el área recuperación de tarjeta de crédito justamente en la etapa más crítica de la crisis bancaria, y al momento de revisar los contratos para turnar los casos al abogado, resulta que la recuperación se complicaba porque en muchos casos no había firma, y en el peor de los casos, un número de teléfono para dirigirnos a los clientes y poder reclamar la deuda.

En efecto, desde diciembre de 1994 y hasta mayo de 1997, las tasas de interés se mantuvieron en niveles altos. En 1995 fue de 86.03%, con lo cual no solo se agudizaba el problema de las carteras vencidas, sino también se generaba un círculo vicioso en la economía: se restringe el crédito, caen las ventas, disminuye la producción. El PIB registró una caída del 6.22% en 1995 lo que afectó la inversión, la generación de empleos y la demanda agregada (Ver Gráfica 10).



Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos.

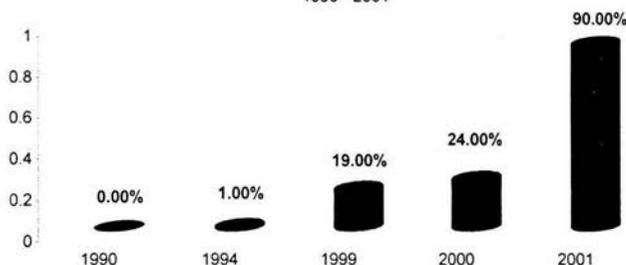
A la caída de la demanda agregada se suman los efectos de la política salarial restrictiva, que afectó los salarios reales y la capacidad de pago. Por su parte, el incremento en los precios y tarifas del sector público restó liquidez a los deudores; la disminución de la inversión pública y el gasto corriente programable incrementó el desempleo. Por su parte, la política monetaria restrictiva de altas tasas de interés para mantener la estabilidad de precios, deterioro aún más los niveles de inversión.

La liberalización financiera más que fomentar la competencia entre los intermediarios financieros, permitió con la privatización de las instituciones bancarias, la creación de un oligopolio bancario que operaba en condiciones proteccionistas frente a la competencia internacional, la cual se ha instalado en

nuestro país en condiciones altamente favorables si las comparamos con las que prevalecen en sus países de origen, gracias a los procesos de fusiones y las adquisiciones (Ver Cuadro 9 y Gráfica 11).

CUADRO 9					
PARTICIPACION DE LA BANCA EXTRANJERA EN LOS ACTIVOS TOTALES DE LOS SISTEMAS BANCARIOS LATINOAMERICANOS					
<i>(porcentajes)</i>					
	1990	1994	1999	2000	2001
Argentina	10%	18%	49%	49%	61%
Brasil	6%	8%	17%	23%	49%
Chile	19%	16%	54%	54%	62%
Colombia	8%	6%	18%	26%	34%
México	0%	1%	19%	24%	90%
Perú	4%	7%	33%	40%	61%
Venezuela	1%	1%	42%	42%	59%

GRÁFICA 11.
PARTICIPACION DE LA BANCA EXTRANJERA EN LOS ACTIVOS TOTALES DE LA BANCA MEXICANA 1990 - 2001



Fuente: CEPAL, Informe Anual 2002.

De un sistema financiero regulado en el cual las autoridades fijaban las tasas de interés, dirigían el crédito y exigían que una alta proporción de los depósitos bancarios se mantuvieran como reservas, se pasó a otro totalmente desregulado. Dejando que la banca decida sobre el destino, volumen y el precio del crédito, ante la ausencia de mecanismos de regulación prudencial.

Se afirmaba que con el ingreso de la banca extranjera, la banca nacional elevará su eficiencia en el otorgamiento de crédito; es decir, una mayor disponibilidad de

recursos y menores costos de intermediación que estimularían la expansión de la actividad económica. Sin embargo, esto no se ha dado, y la crisis de la banca sigue pesando sobre las finanzas públicas.

En el siguiente cuadro se presenta un análisis comparativo de los indicadores de la banca nacional y la banca extranjera en donde en términos generales se aprecia que los bancos extranjeros registran mejores resultados que la banca nacional. (*Ver Cuadro 10 y Gráfica 12*).

Cabe señalar que la venta de los bancos nacionales implicó una cantidad importante de recursos:

- En 2000, BBVA pagó 1,750 mdd por Bancomer
- En 2001, SCH (rival del anterior) compró Serfín por 1,560 mdd
- En 2001, Citigroup pagó 12,500 mdd por Banamex
- En agosto de 2002, HSBC pagó 1,140 mdd por Bital

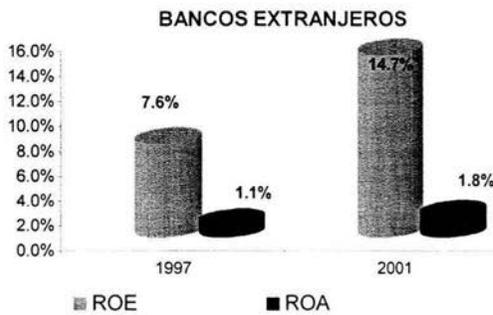
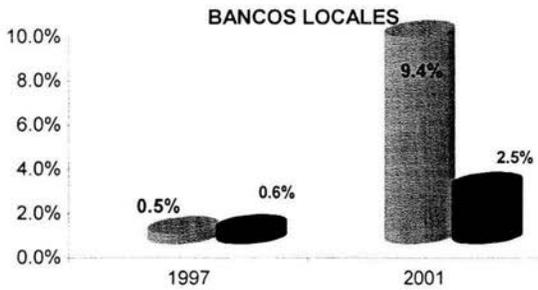
Recursos que quedaron en manos de los anteriores accionistas, sin que la deuda de los bancos se redujera, la cual fue asumida por el Estado.

A pesar de que la banca extranjera ha tenido acceso a fondos más baratos, ello no se ha traducido en más crédito, pues sus altos rendimientos provienen de las tenencias de bonos públicos, así como de los elevados cobros por concepto de comisiones, que se justifica por el alto riesgo y la poca confianza en la aplicación de las leyes.¹⁴

¹⁴ CEPAL, “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”, *Informe 2002*, pag. 150.

CUADRO 10**MÉXICO: INDICADORES DE RENTABILIDAD DE LA BANCA NACIONAL Y EXTRANJERA, 1997 - 2001****(%)**

	Bancos locales		Bancos Extranjeros		
	ROE	ROA	ROE	ROA	
1997	0.5%	0.6%	1997	7.6%	1.1%
2001	9.4%	2.5%	2001	14.7%	1.8%



Fuente: CEPAL, Informe 2002.

Según el Banco de México, durante el primer trimestre de 2002, el 66% de las empresas no utilizó crédito bancario, esto es, sólo el 34% pudo tener acceso al crédito bancario.

Esta disminución en el crédito explica que los proveedores se hayan constituido en la principal fuente proveedora de crédito, misma que representa el 48% del crédito total otorgado; le sigue la banca comercial con 33.8%, otras empresas del corporativo con 13.0%, oficina matriz con 3.8% y otras fuentes con 1.4%. Según investigación realizada por el Banxico sobre el uso del crédito, el más frecuente es el utilizado para capital de trabajo con 68.2%; reestructuración de pasivos 22.7%; inversión 9.1%. De acuerdo a dicha encuesta, la principal razón para no utilizar el crédito bancario fueron las elevadas tasas de interés. (Ver Cuadro 11).

Esta situación retarda el crecimiento económico, la generación de empleo, raciona el crédito y empeora el problema de las carteras vencidas, pues el alza de las tasas de interés eleva el costo de las deudas, que crecen más que el ingreso presente, lo que reduce la capacidad de pago. En este ambiente, la actividad productiva se ve impedida para elevar la rentabilidad y su capacidad de pago, contribuyendo a la inestabilidad bancaria.

No olvidemos que la recesión económica ha afectado las finanzas públicas, por el lado de la menor captación de ingresos tributarios derivados de la contracción de la actividad económica a lo que se suman las transferencias que el gobierno debe realizar como parte del rescate bancario. Por su parte, los mayores costos financieros sobre las empresas, empeora los problemas de insolvencia no solo porque las deudas de éstas se elevan, sino también porque los mayores costos financieros no podrán ser trasladados totalmente a los precios, debido a que perderían competitividad ante los bienes importados.

En general, tanto para el sector público como para el privado disminuyen sus ingresos, provocando la desestabilización en el sistema de pagos al no poderse saldar las deudas y las perspectivas que se tienen sobre el nivel de ganancias-ingresos se vuelven inciertas.

CUADRO 11
MÉXICO: FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS, 1998 - 2000

	Proveedores	Bancos Comerciales	Bancos extranjeros	Bancos de desarrollo	Otras emp. del gpo. Corporativo	Oficina Matriz	Otros pasivos
1998							
I	37.8	28.0	14.4	2.6	12.7	2.2	2.3
II	35.7	30.6	8.2	5.9	12.9	2.3	4.4
III	40.9	24.9	9.1	4.7	16.2	3.2	1.0
IV	47.3	24.6	6.8	3.8	12.1	3.6	1.8
1999							
I	49.7	21.0	6.7	4.0	14.1	2.6	1.9
II	47.4	26.7	7.3	2.5	12.1	2.6	1.4
III	45.7	27.5	7.7	2.3	12.7	2.7	1.4
IV	46.8	24.8	7.7	2.8	12.4	3.9	1.6
2000							
I	48.0	24.3	7.8	1.7	13.0	3.8	1.4
2003							
i	56.3	18.8	3.7	2.7	13.6	3.4	1.5

Fuente: Banxico, Encuesta sobre el financiamiento a empresas del sector privado, varios años.

CAPÍTULO 3

FLUJOS DE CAPITALES Y LA ESTABILIDAD MONETARIA: EL ALTO COSTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

3.1 Flujos de capitales, tasa de interés y tipo de cambio

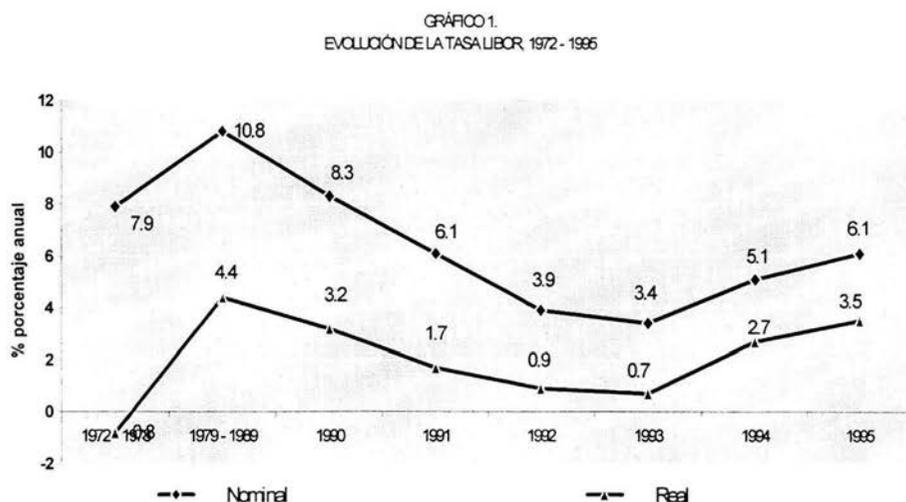
Desde mediados de la década de los ochenta las políticas económicas instrumentadas en las economías latinoamericanas se caracterizaron por la aplicación de profundas reformas estructurales, lo que sin duda influyó en el auge que tuvieron los flujos de capital a la región al inicio de la década de los noventa. Así, en un año, 1992-1993, se registró un ingreso promedio de capitales de 63,350 mdd; en el caso de México, durante el mismo período alcanzó en promedio 27,870 mdd, que representó cerca del 44% del total que ingreso a la región (Ver Cuadro 1).

CUADRO 1									
AMERICA LATINA Y EL CARIBE									
MOVIMIENTO DE CAPITALES, 1966 - 1995									
<i>(Millones de dólares)</i>									
	1977 - 81	1981	1982	1983 - 1985	1990	1991	1992	1993	1994
América Latina y el Caribe	28,861	39,804	20,133	8,154	13,263	32,844	57,376	69,341	47,619
Países exportadores de petróleo	12,297	17,632	3,835	532	3,253	21,466	29,024	42,222	22,496
Bolivia	253	493	230	378	355	444	780	826	76
Colombia	956	1,941	2,182	879	53	-527	167	2,062	3,197
Ecuador	705	653	863	503	549	741	215	1,132	-81
México	8,154	17,393	2,806	-662	6,004 ^{1/}	17,515	22,434	33,308	19,155
Perú	778	1,200	1,692	1,046	1,653	2,837	2,711	2,662	4,083
Venezuela	1,451	-4,048	-3,938	-1,612	-5,361	456	2,717	2,232	-3,934
Países no exportadores de petróleo	16,564	22,172	16,298	7,622	10,010	11,378	28,352	27,119	25,123
Sudamérica	14,663	19,757	13,974	5,309	7,516	7,662	24,064	23,746	23,215
Argentina	1,895	1,519	1,684	1,757	-1,173	3,301	11,095	9,911	9,466
Brasil	9,329	12,382	11,113	1,991	5,054	1,640	8,802	9,821	7,696
Chile	2,627	4,942	1,033	1,260	3,078	1,404	3,646	2,838	3,855
Paraguay	339	420	316	198	438	873	287	731	1,521
Uruguay	473	494	-172	103	119	444	234	445	677

Fuente: CEPAL, 1995
^{1/} A partir de la fecha que se indica, los datos se toman de Banxico y corresponden al total de la IE

Un factor externo que explica el ingreso de recursos a nuestro país, es el menor crecimiento de las tasas de interés en Estados Unidos.

La tasa Libor alcanzó un promedio anual de 11% en el período 1979–1988 y de 8.3% en 1990, pero para 1993 se redujo a 3.4%. En términos reales, la caída resulta más evidente; de promedios anuales de 4.4% en 1978–1988 y de 3.2% en 1990, pasa a menos de 1% justamente en el período 1992–1993. (Ver Gráfica 1).



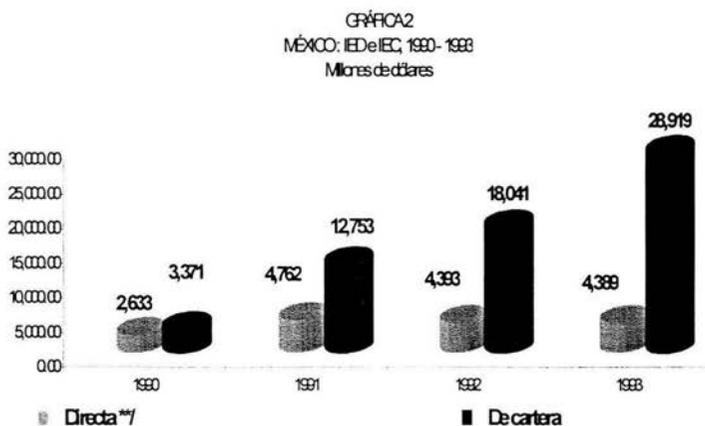
Como resultado de la baja de interés en Estados Unidos, los inversionistas reasignaron parte de su cartera, volviéndose más atractivas las oportunidades de inversión en América Latina.¹

Algo que también distinguió el inicio de la década de los noventa no sólo fue la cuantiosa entrada de capitales, sino particularmente su gran volatilidad, debido a que los recursos ingresaron como inversiones de cartera. En la siguiente gráfica

¹ CEPAL, "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe", *Informe 2002*.

se aprecia que en México, durante el período 1990 a 1993, la inversión de cartera fue superior a la inversión directa.

La debilidad de la economía mexicana apareció desde mediados de 1993, cuando el PIB mostró un decrecimiento al pasar de una tasa de crecimiento de 4.21% en 1991 a una tasa de crecimiento de sólo 1.94% para 1994. Lo que contrastaba con los altos flujos de recursos registradas en la cuenta de capital que durante el mismo período acumularon 73,257 mdd; de los cuales 59,713.60 millones eran de IEC y 13,543.10 millones correspondía a IED. (Ver Gráfica 2).



Fuente: CEPAL, Informe 2002

Es importante aclarar que la IED es aquella que se realiza en unidades de producción o comercialización de bienes o servicios, si la inversión se utiliza para la compra de bonos y/o acciones, se le denomina inversión extranjera de cartera.²

² Díaz Bautista, Alejandro y Rosas Chimal, Mario A., "La inversión extranjera de cartera en México: un análisis estructural", Revista *Comercio Exterior*, marzo 2003.

Las inversiones de cartera (acciones, títulos y préstamos de corto plazo) son volátiles en virtud de que pueden revertirse fácilmente, generando riesgos financieros y macroeconómicos. En México, para 1994 las entradas de inversión en cartera financiaron un déficit en cuenta corriente de cerca del 7% del PIB, pero también generaron condiciones que se volverían insostenibles. Si a lo anterior le agregamos varios hechos políticos y un tipo de cambio sobrevaluado en 12.71%, observamos una alta vulnerabilidad externa de la economía.³

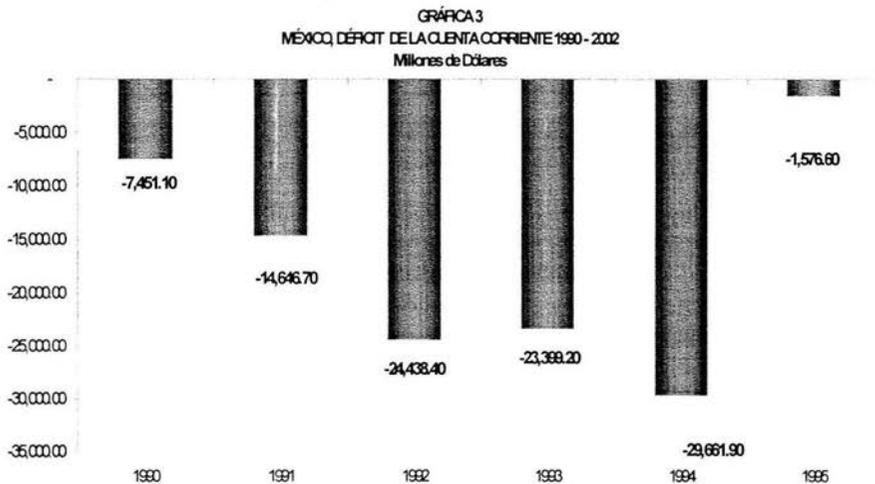
El déficit de la cuenta corriente se volvió prácticamente insostenible, cayeron las reservas internacionales y el gobierno terminó emitiendo deuda de corto plazo entre no residentes, los CETES a 28 días subieron de cerca del 9% en febrero de 1994 a 16.67% al inicio del segundo semestre. En diciembre de 1994, se precipita la devaluación del peso frente al dólar, se crearon dificultades entre el sector endeudado de la economía. Tanto el gobierno como las empresas que habían adquirido deudas denominadas en dólares sufrieron importantes pérdidas cambiarias, mientras que las deudas en moneda nacional enfrentaba altísimas tasas de interés.

Los flujos de capital tienen objetivos perfectamente definidos y pueden ser positivos o negativos para el crecimiento de los países receptores en función de hacia dónde se dirijan, hacia el sector productivo o hacia el terreno de la especulación financiera. Posterior a la fuga de capitales y la devaluación del peso registrados en diciembre de 1994, la crisis era prácticamente inminente y revelaba los perjudiciales que son las reversiones de capital. Se dice que la duración del efecto depende en gran medida de la fortaleza o debilidad de la economía.⁴

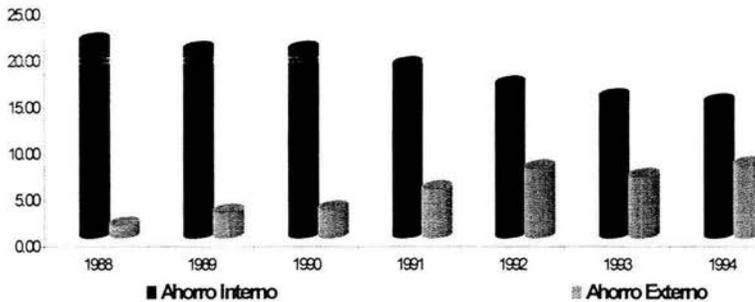
³ Held Gunther y Szalachman, Raquel, "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe en los años noventa: experiencias y políticas", Revista de la *CEPAL*, Abril de 1998.

⁴ Turner, Philip, "Flujos de capital en América Latina: una nueva fase", *Revista Monetaria*, Vol. XVIII, Num. 4.

En este sentido, los riesgos de la economía mexicana eran mayores, por un lado, la entrada de capitales generaron una sobrevaluación del tipo de cambio facilitando el acceso a bienes importados y un insostenible déficit en cuenta corriente (o ahorro externo) que pasó del 2.8% del PIB en 1989 al 7.9% en 1994, mientras el ahorro nacional disminuyó al pasar de 21.25% del PIB en 1988 a 14.66% del PIB en 1994. (Ver Gráficas 3 y 4). Ello ponía de manifiesto la dependencia de nuestra economía respecto de la entrada de capital externo. El tipo de cambio se sobrevaluaba debido a la diferencia existente entre la tasa de inflación de Estados Unidos y la de nuestro país, generando un incremento en las importaciones y la disminución de las exportaciones, resultando en déficit comercial y de cuenta corriente, mismo que fue financiado con los flujos masivos de capital externo.



GRÁFICA 4
MÉXICO: AHORRO INTERNO Y EXTERNO COMO % DEL PIB, 1988 - 1994



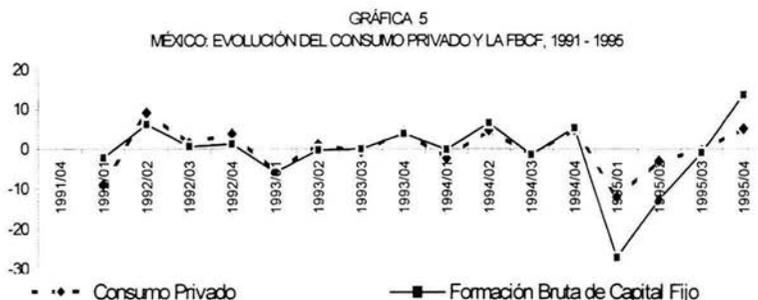
Como la sobrevaluación de la moneda genera expectativas devaluatorias, los gobiernos para mantener la paridad, deben subir la tasa de interés lo suficiente para compensar el riesgo de la devaluación. Por lo que los países que se niegan a devaluar enfrentan dos problemas: el primero es la propia sobrevaluación y las tasas de interés altas.⁵

Una parte importante de estos pasivos se captó a través de inversión de cartera en títulos emitidos por el sector público, otra parte por inversión extranjera directa. Lo anterior se logró en parte, gracias a las expectativas positivas que se tenían. De esta forma, se acumularon obligaciones de corto plazo crecientes que sería prácticamente imposible pagar de forma inmediata, ya que el destino de éstos flujos fueron los intermediarios financieros. Generándose las condiciones para la expansión del crédito bancario, que se caracterizó por una deficiente evaluación de la capacidad de pago de los deudores y, por lo tanto, de una deficiente asignación del mismo. Situación que se reflejaría en el incremento de la cartera vencida y un déficit fiscal debido al posterior rescate bancario.

⁵ Blanchard, Olivier, "Macroeconomía". Prentice Hall, Madrid, 1997.

3.2 Desregulación Macroeconómica y Crisis Bancario

El déficit en la balanza comercial agudizó el problema en la cuenta corriente durante el período 1992-1994. Paralelamente, tanto la inversión como el consumo privado registraron graves contracciones (Ver Gráfica 5).



Fuente: INEGI

El deterioro de estas variables alimentó las expectativas de devaluación; el público cambió sus instrumentos de ahorro denominados en pesos a los denominados en dólares, de tal suerte que las tenencias de Cetes disminuyeron y fueron sustituidas por la emisión de Tesobonos (Ver Gráficas 6 y 7). Ello evidenciaba que las políticas de estabilización y cambio estructural no estaban dando el resultado esperado, y que para contener la crisis se recurría al incremento de la deuda pública interna.

Este incremento en la deuda pública interna sumado al paquete de rescate bancario, implicaría la transferencia de recursos internos que bien podrían haberse destinado a inversiones productivas que condujeran al país en otra dirección.⁶

⁶ Cárdenas, Enrique, Idem.

GRÁFICA No. 6
MÉXICO: EMISIÓN DE VALORES DE DEUDA, 1993 - 1995
Millones de pesos



Fuente: INEGI

GRÁFICA 7
MÉXICO: DEUDA INTERNA, 1990-2003
Millones de pesos



Fuente, SHCP

De lo antes expuesto, se desprende que en el caso de México, la gran afluencia de flujos de capitales resultó altamente desestabilizadora, debido en parte, a la política económica que privilegió la estabilidad del tipo de cambio y, decidió utilizarlo como ancla nominal; lo que sumado a la falta de regulación y supervisión

sobre los intermediarios financieros limitaron el uso de los instrumento de política económica.

En éste contexto, la crisis dejo sentir sus efectos; el PIB mostró una caída del 6.22%, una tasa de desempleo que pasó de 3.7% en 1994 a 6.4% en 1995, disminución de los salarios reales, crecimiento de la tasa de interés y una inflación que de 7.1% en 1994, pasó a 51.7% en 1995; el déficit en cuenta corriente casi desapareció debido al incremento de las exportaciones y la baja en las importaciones.

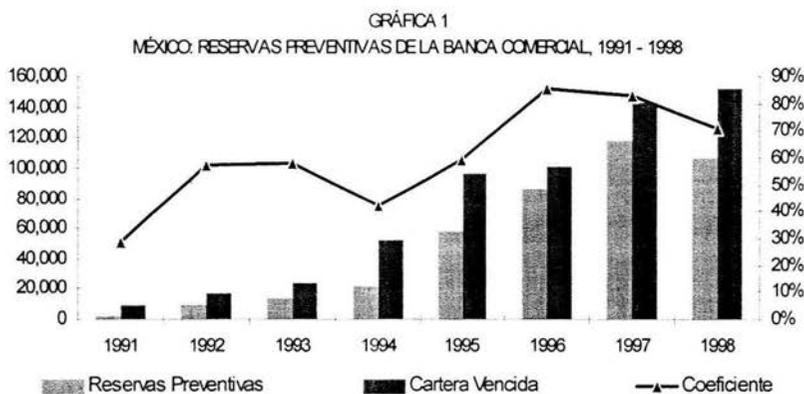
La salida de capitales fue el detonante de la crisis del sistema financiero mexicano, generando una crisis en el mercado cambiario y una crisis de liquidez dada la carga de deuda externa de corto plazo, fenómenos que a su vez impactaron en las finanzas públicas y que pusieron de manifiesto la debilidad de la economía mexicana. Al respecto, Arturo Guillén decía: *“esta crisis no fue como postulan los organismos internacionales, el “costo del aprendizaje de la globalización”, sino que representó un nuevo cuestionamiento del modelo globalizador neoliberal y su patrón de financiamiento.”*⁷

⁷ Guillén R. Arturo, “Efectos de la crisis asiática en América Latina”, en *Comercio Exterior*, julio de 2002.

3.3 Fragilidad del sistema bancario

La recesión económica, con su consecuente deterioro en los ingresos de las familias por la pérdida del empleo y de las empresas por la disminución de las ventas, afectaron la capacidad de pago, y por lo tanto, la calidad de la cartera de los bancos. Otro problema que enfrentaron los bancos, lo constituyó la falta de reservas para enfrentar los riesgos crediticios. Posterior a la crisis, la CNBV dispuso en febrero de 1995, que los bancos debían mantener reservas equivalentes al 60% de su cartera vencida¹ o 4% de la cartera total, lo que resultara mayor. (Ver Cuadro 1 y Gráfica 1).

CUADRO 1								
MÉXICO: RESERVAS PREVENTIVAS DE LA BANCA COMERCIAL								
1991 - 1998								
(Millones de precios corrientes)								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Reservas Preventivas	2,745	9,454	14,151	21,814	57,330	86,451	118,518	107,129
Cartera Vencida	9,604	16,487	24,357	51,807	96,237	100,959	142,424	151,719
Coficiente	29%	57%	58%	42%	60%	86%	83%	71%



Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos, Varios Años.

¹ De acuerdo al Catálogo de cuentas para instituciones financieras de banca múltiple, CNBV, 1994, se conoce como cartera vencida a los créditos no liquidados en sus vencimientos.

En el Cuadro 1 se observa que, a partir de la liberalización financiera, y como consecuencia de la privatización bancaria iniciada en 1991, la expansión crediticia sin la evaluación del riesgo correspondiente, se tradujo en un aumento sin control de la cartera vencida. A finales de 1994 la cartera vencida de los bancos superaba el capital contable², considerando los criterios contables vigentes en ese momento, los bancos pasaron, de la quiebra técnica a la quiebra plena.

Por otro lado, el coeficiente de reservas preventivas a cartera vencida, era inferior a lo establecido por la CNBV hasta antes de 1994, con niveles de 29% para 1991 y de 42% para 1994. En este último año, las reservas preventivas ascendían a 21,814 millones de pesos contra una cartera vencida de 51,807 millones de pesos. Las reservas preventivas no eran el único problema que enfrentaban los bancos, la cartera vencida de la banca comercial pasó de representar el 0.8% del PIB en 1991 a 3.6% a finales de 1994, mismo que llegó hasta 5.2% durante 1995. (Ver Cuadro 2 y Gráfica 2).

Respecto a las reservas preventivas, algunos bancos lograron resolver este problema a través de sus propias ganancias, pero en otros casos, debido a la disminución de sus índices de capitalización, el gobierno tuvo que intervenir. (Ver Cuadro 3 y Gráfica 3).

A pesar de que en el anterior cuadro los índices de capitalización están por encima del nivel propuesto por los Acuerdos de Basilea, se decía que estaban sobreestimados dado que los bancos consideraba como ingreso, los provenientes de los intereses por créditos vencidos, debido a lo anterior, su calidad fue cuestionable y por lo tanto insuficiente

² Ver Cuadro 8 del capítulo II de éste trabajo

CUADRO 2
MÉXICO: CARTERA VENCIDA DE LA BANCA COMERCIAL COMO % DEL PIB
1991 - 1998

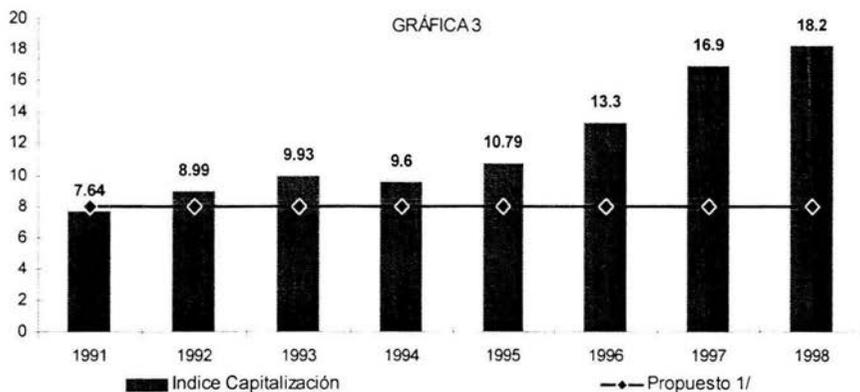
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Proporción PIB	0.80	1.30	1.90	3.60	5.20	4.00	4.40	3.70



Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos, Varios Años.

CUADRO 3
MÉXICO: ÍNDICE DE CAPITALIZACIÓN DE LA BANCA COMERCIAL
1991 - 1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Índice Capitalización	7.64	8.99	9.93	9.6	10.79	13.3	16.9	18.2
Propuesto ^{1/}	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0



1/ Índice propuesto por los Acuerdos de Basilea

Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple, Vario años.

Para enfrentar esta fragilidad del sistema bancario, el gobierno diseñó una serie de programas (ADE, UDI's, FINAPE, FOPYME) que implicaron mayores plazos, subsidios a las tasas de interés y disminuciones que afectaban al capital de sus adeudos.³ Con éstos programas, el gobierno pretendía evitar que los bancos dejaran de cumplir sus obligaciones tanto con sus acreedores como con aquellos que mantenían sus ahorros en los mismos.

3.4 Crisis bancaria y rescate bancario

En México no existía hasta 1994, un mecanismo y/o Institución que brindara apoyo a los bancos en caso de presentar problemas de liquidez. Si bien en 1990 se constituyó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) como un instrumento para asegurar los depósitos de los ahorradores; sin embargo, la laxitud en el sistema de supervisión y regulación permitieron que los recursos con que contaba este fondo en 1995 fueran insuficientes ante la magnitud de la crisis bancaria.

En 1990 y luego del anuncio de la desincorporación de las instituciones de crédito, el gobierno de Carlos Salinas instituye el FOBAPROA, un fondo de contingencia que serviría para enfrentar problemas financieros extraordinarios ante eventuales crisis económicas derivadas de la insolvencia de los bancos y el posible incumplimiento de los deudores con la banca y el retiro masivo de depósitos. El FOBAPROA serviría para asumir las carteras vencidas de los bancos y capitalizar a los mismos. Así mismo, era el encargado de vigilar a los bancos.⁴

El objeto del Fondo como fideicomiso era el de realizar operaciones preventivas, evitar problemas financieros y garantizar la solidez de las instituciones

³ Para una descripción más detallada de cada uno de ellos, se puede visitar la página web www.ipab.org.mx

⁴ Véase la página web de la Cámara de Diputados. www.cddhcu.gob.mx

bancarias, lo que estaba sujeto a la disponibilidad de los recursos del propio fideicomiso, mismos que recibía de los bancos y del gobierno. De hecho, el Fondo era un fideicomiso privado y no una entidad de la administración pública federal y era administrado por el Banco de México. En términos estrictos, el Fondo fue creado como un seguro de depósitos para atender los problemas financieros de los bancos en forma aislada, pero no para enfrentar una crisis de la magnitud de la de 1994 – 1995.

En 1994 se presentaron casos de insolvencia que los accionistas no tuvieron la capacidad para aportar los recursos para capitalizar sus instituciones y poder cumplir las obligaciones con sus ahorradores. Cabe mencionar que cuando los bancos presentan irregularidades o un estado de insolvencia que ponga en riesgo los ahorros del público, con base en el artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito⁵, la CNBV podrá declarar la intervención del banco; sin embargo, también se establece que cuando la insolvencia derive de operaciones fraudulentas, la CNBV intervendrá en la administración de los bancos para su saneamiento, cosa que nunca se hizo. De la misma forma, cuando la insolvencia derive de una mala administración, la CNBV, tiene la facultad de buscar que los accionistas fueran los primeros en aportar dinero o buscar nuevos socios, de no ser posible, el FOBAPROA procederá al saneamiento de las instituciones; pero ninguna de éstas medidas se tomaron.

Así, con base en éste marco regulatorio, el gobierno tenía tres alternativas posibles:

- Para mejorar el pasivo y el estado de resultados de los bancos con problemas, el gobierno tenía la opción de otorgar créditos de largo plazo a tasas de interés preferenciales,
- Para mejorar sus activos, el gobierno podía adquirir a un precio superior al de mercado, una parte de esos activos con problemas,

⁵ Página web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: www.cnbv.gob.mx.

- El gobierno podía aportar parte del capital, a cambio de acciones de los bancos u obligaciones subordinadas.

La primera opción se descartó y, debido a que el gobierno evaluó que optar por la tercera opción podría hacer pensar en una nueva nacionalización de la banca, éste optó por la segunda opción.⁶

De ésta forma, en un contexto de recesión económica y ante el incumplimiento de los deudores de la banca, el saneamiento consistió en que el FOBAPROA proporcionó el dinero que los bancos necesitaban para cubrir sus obligaciones, a través de pagarés avalados por el gobierno federal, convirtiéndose éstos pagarés en parte de los activos de los bancos⁷.

Es importante señalar que el gobierno a través del FOBAPROA, y sin la aprobación de la Cámara de Diputados, intercambio con los bancos la cartera vencida, incluso de algunos bancos que no necesitaban esta ayuda (Bancomer, Banamex, Serfin y Bital), por pagarés con vencimiento a diez años, generando intereses capitalizables cada tres meses. La operación fue sencilla. Luego del incremento de las tasas de interés, los deudores al ver triplicada su deuda y ante la falta de ingresos derivada de la crisis en la planta productiva, dejaron de pagar, el banco clasificó su deuda como cartera vencida y el gobierno se la compro al banco para que la pagaramos todos los mexicanos a través del Fobaproa. Es importante señalar que de los pasivos del Fobaproa sólo un 20% corresponde a pequeños y medianos empresarios que incurrieron en cartera vencida, y un 80% corresponde a un grupo de empresas y sus dueños, que se estima apenas rebasaba los dos mil deudores.

⁶ Solís Rosales, Ricardo, "La crisis bancaria en México, alcances y limitaciones del Fobaproa", en *Política económica y crisis financiera en México*, UAM-A, Biblioteca de Ciencias y Humanidades, Serie Economía, México, 1997.

⁷ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, "Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, pag. 80.

Los empresarios y banqueros se concedieron préstamos entre sí y simplemente no los pagaron, los grandes grupos empresariales recibieron créditos de uno o varios bancos a través de una de sus empresas, de la que generalmente eran accionistas. Sencillamente dejaron de pagar lo estipulado en el contrato, cuando éste existía, sin embargo, los bancos nunca ejercieron acciones judiciales contra estos grupos en comparación con las acciones ejercidas contra miles de deudores hipotecarios o de tarjeta de crédito. Así, la deuda de los primeros pasó íntegra al FOBAPROA.

Ante ésta situación, el sistema bancario mexicano estaba al borde de la quiebra, lo cual se evitó gracias a la adquisición del gobierno de la cartera vencida de los bancos.

De esta forma, el gobierno garantizaba la estabilidad del sistema financiero, a través de la entrega de pagarés, por los importes que los mismos bancos reportaban al Fondo, mismos que vencían en diez años y cuyos intereses se cobrarían trimestralmente. Los pagarés en sí mismos no podían venderse, de ahí la propuesta de Ernesto Zedillo de convertirlos en deuda pública, es decir, de convertirlos en instrumentos financieros expedidos y avalados por el gobierno con el aval de las finanzas públicas.

EL Cuadro 4 muestra como para 2001, cuando la economía todavía no lograba recuperarse, los bancos seguían obteniendo utilidades, pero no por la intermediación como su principal función, sino gracias a los intereses que generan los pagarés derivados del rescate bancario que llegaron a representar el doble de su capital contable.

Pero no sólo se entregaba dinero a bancos que no lo necesitaban, también, luego de ser saneados los bancos por parte del gobierno, prácticamente se regalaban a los inversionistas extranjeros.

CUADRO 4
MÉXICO: INTERESES DE LOS PAGARES VS. RESULTADOS FINANCIEROS
 cifras en millones de pesos y porcentajes
 Primer semestre de 2001

Concepto	BBVA- Bancomer	Banamex	Serfin	Bital	Santander	Banorte	Citibank (por Confía)	Scotiabank Inverfat	Total bancos beneficiados	Inbursa
Intereses ganados por Pagares	2,747	2,177	1,892	736	978	449	-18	502	9,463	0
Ingresos por cobro de intereses	15,284	14,833	5,402	5,967	4,626	4,301	2,915	2,747	56,076	1,913
Proporción %	18.0	14.7	35.0	12.3	21.1	10.4	-0.6	18.3	16.9	0.0
Margen financiero 1/	4,846	5,960	1,620	2,074	865	1,512	796	708	18,381	621
Proporción %	56.7	36.5	116.8	35.5	113.1	29.7	-2.3	70.9	51.5	0.0
Resultado neto	1,177	1,498	757	96	531	8	-229	93	3,931	523
Proporción sobre el resultado neto %	233.4	145.3	249.9	766.7	184.2	5612.5	7.9	539.8	240.7	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

SALDO DE LOS PAGARES VS. SITUACIÓN PATRIMONIAL

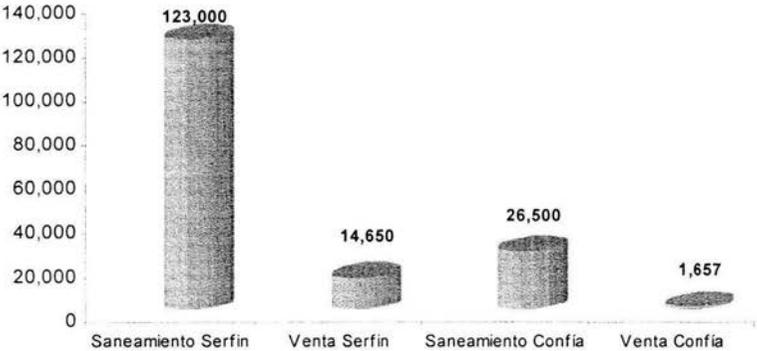
Concepto	BBVA- Bancomer	Banamex	Serfin	Bital	Santander	Banorte	Citibank (por Confía)	Scotiabank Inverfat	Total bancos beneficiados	Inbursa
Saldo de pagarés Fobaproa/IPAB en poder de los bancos	85,002	35,274	48,846	18,572	26,781	11,082	4,052	11,770	229,609	0
Activo	382,052	294,270	116,323	113,663	101,231	95,470	86,155	63,131	1,189,163	45,469
Proporción en relación con activo %	22.2	12.0	42.0	16.3	26.5	11.6	4.7	18.6	19.3	0.0
Pasivo	346,601	251,668	108,781	106,324	94,561	89,618	81,345	59,678	1,078,899	25,413
Capital contable	35,450	42,601	7,542	7,339	6,670	5,852	4,810	3,453	110,265	20,056
Proporción en relación con el capital contable %	239.8	82.8	647.7	253.1	401.5	189.4	84.2	340.9	208.2	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

1/Ingresos menos egresos por intereses

Por ejemplo, el gobierno le ofreció a Citibank a Banca Confía no sin antes inyectarle 26,500 millones de pesos y venderlo en 1,657 millones de pesos.⁸ o el caso del llamado saneamiento mas costoso de la historia, cuando luego de que el Fobaproa comprometió cerca de 123,000 millones de pesos para salvar a Serfin, cerca del 20% del total de pasivos del Fobaproa (722,00 millones de pesos), fuera vendido a Santander Mexicano en tan sólo 14,650 millones de pesos. Operación que fue calificada por el IPAB como exitosa ⁹ (Ver Gráfica 4).

GRÁFICA 4
COMPARATIVO SANEAMIENTO FINANCIERO VS. PRECIO DE VENTA



Los recursos destinados a los bancos eran justificados por el entonces Presidente Ernesto Zedillo, quien argumentaba que las medidas eran para proteger el ahorro de los mexicanos, lo cual resultaba falso, ya que una minoría tenía depósitos de más de 1 millón de pesos, que representaban cerca de dos terceras partes del dinero total depositado en el sistema bancario.(Ver Cuadro 5).

⁸ www.barzon.org.mx/Fobaproa.html, El Fobaproa-Ipab: Doble atraco del siglo, Luis Javier Valero Flores.
⁹ Revista Expansión, Sistema bancario, un parto financiero, Ulises Hernández, 19 julio 2000.

CUADRO 5				
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LOS DEPOSITOS BANCARIOS				
	Número de cuentas	% de cuentas	Dinero de depositado	% del Total
1,000	7,271,942	44.9	\$ 2,177.00	0.23
5,000	3,237,566	19.99	\$ 12,862.00	1.38
10,000	1,903,201	11.75	\$ 18,424.00	1.98
50,000	2,712,861	16.75	\$ 77,266.00	8.32
100,000	545,182	3.37	\$ 44,668.00	4.81
250,000	340,566	2.1	\$ 62,547.00	6.73
500,000	99,761	0.62	\$ 40,185.00	4.33
1,000,000	43,683	0.27	\$ 36,073.00	3.88
Mas de 1 millon	40,959	0.25	\$ 634,824.00	68.34
	16,195,721	100	\$ 929,026.00	100

Fuente: www.barzon.org.mx/Fobaproa.htm, Jaime Avilés, datos de la CNBV, Junio 1997

Lo anterior, sin considerar que buena parte de las grandes fortunas se encuentran fuera del país; para diciembre de 2002, sumaban 41 mil 200 millones de dólares los depósitos de mexicanos en bancos de Estados Unidos, conformados de la siguiente manera: 22 mil 900 mdd procedentes de instituciones oficiales del gobierno mexicano y bancos, y otro rubro identificado como "otros", con 18,300 mdd de depósitos de particulares y empresas no bancarias, importe equivalente al 88% del total de recursos colocados en el sistema bancario mexicano¹⁰.

¹⁰ Roberto González Amador y Juan Antonio Zúñiga, "Suman 41 mil 200 mdd los depósitos de mexicanos en bancos de Estados Unidos", en *La Jornada*, 3 mayo de 2002.

En 1995, el Fobaproa inicia la compra de carteras de crédito de los bancos, sin hacer distinciones entre cartera buena o mala, simplemente el Fondo destino recursos a los bancos para su saneamiento. Por su parte, la CNBV intervino gerencialmente a los bancos con problemas ante la incapacidad de sus dueños y sin denunciar los actos de corrupción de los cuales tuvo conocimiento, tales como fueron los de Banco Unión y Cremi, con Carlos Cabal Peniche; de Asemex-Banpaís, con Angel Isidoro Rodríguez; en Banco Capital, de Jaime Weiss; de Havre, con los Mariscal y en Abaco, de Jorge Lankenau, por mencionar algunos, aunque las irregularidades y actos de corrupción se multiplicaron.

La intervención de algunos bancos y la compra de cartera de otros, se estimaba que el costo fiscal del apoyo a la banca sería de 90,000 millones de pesos, equivalentes a 5.55 del PIB de 1995. Se suponía que como resultado de los apoyos, los bancos estarían ya en condiciones de reactivar el crédito, sin embargo, lo anterior no se ha dado.

3.5 Finanzas Públicas y el costo fiscal del rescate bancario

Considerando como “costo fiscal” la proporción del PIB que representa el total de fondos públicos usados o comprometidos para resolver una crisis, con base en información de la CNBV, para diciembre de 1998 el costo fiscal del rescate bancario alcanzaba ya los 574,500 millones de pesos equivalentes a 15.5% del PIB (Ver Cuadro 6). Para esta fecha representaba y a un grave problema para las finanzas públicas, pues generaba restricciones al gasto del gobierno en áreas que pudieran ser importantes para el crecimiento económico del país.

CUADRO 6		
Costo Fiscal de los programas de apoyo a la banca, 1998		
Miles de millones de pesos		
	COSTO	% PIB 1998 1/
Apoyo a deudores	119.70	3.18
Intervención y Saneamiento	337.80	8.98
Compra de cartera	97.00	2.58
Creditos carreteros	20.00	0.53
	574.50	15.27

1/ PIB estimado para 1998: 3,762.8 miles de millones de pesos

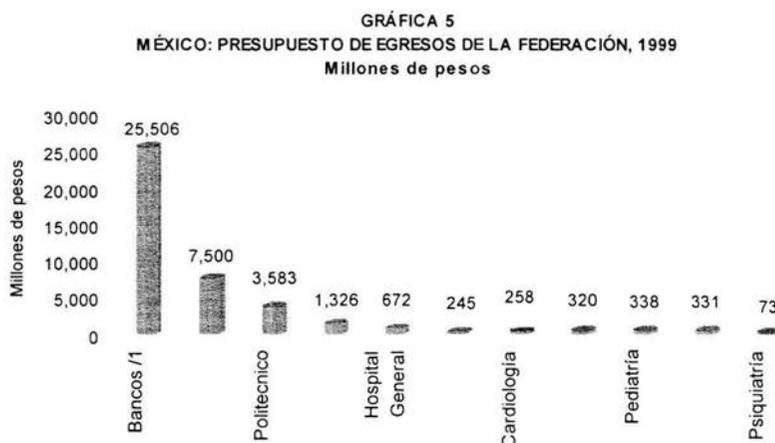
Fuente: SHCP, CNBV

En el Cuadro 6 se resumen los recursos destinados a bancos intervenidos (Unión, Cremi, Banorie, Bancen, Banpaís, Capital y Confía), para compra de cartera que el Fondo utilizó como forma de capitalizar a bancos como Banamex, Bancomer, Banorte y Bital y otra se destino a programas específicos de capitalización, convirtiendo al Fobaproa en una especie de empresa con pasivos de 574,500 millones de pesos.

En este sentido, y para ubicarnos en el impacto que para las finanzas públicas representa el rescate financiero y su efecto en la vida de los mexicanos, la entrega de los recursos públicos se distribuía mas o menos de la siguiente manera:

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, Citibank recibió recursos por 6,465 millones de pesos; Santander Mexicano, 5,507 millones de pesos; Promex, 5,153 millones de pesos; Banorte, 4,347 millones de pesos, y Bilbao Vizcaya, 4,034 millones de pesos. Contrariamente, instituciones de educación superior como la UNAM, recibía del Presupuesto 7,500 millones de pesos, el IPN, 3,583 millones, la UAM, 1,326 millones de pesos, y la Universidad Pedagógica Nacional 245 millones de pesos. Por su parte el sector salud se le asignaron los siguientes recursos: el Hospital General ejerció 672

mdp; el Hospital Juárez, 245 mdp; el Instituto de Cardiología, 258 mdp; el de Nutrición, 320 mdp; el de Pediatría, 338 mdp, el Infantil, 331, etc (Ver Gráfica 5).



Fuent: Elaborado a partir de datos contenidos en:" Fobaproa: expediente Abierto" López Obrador

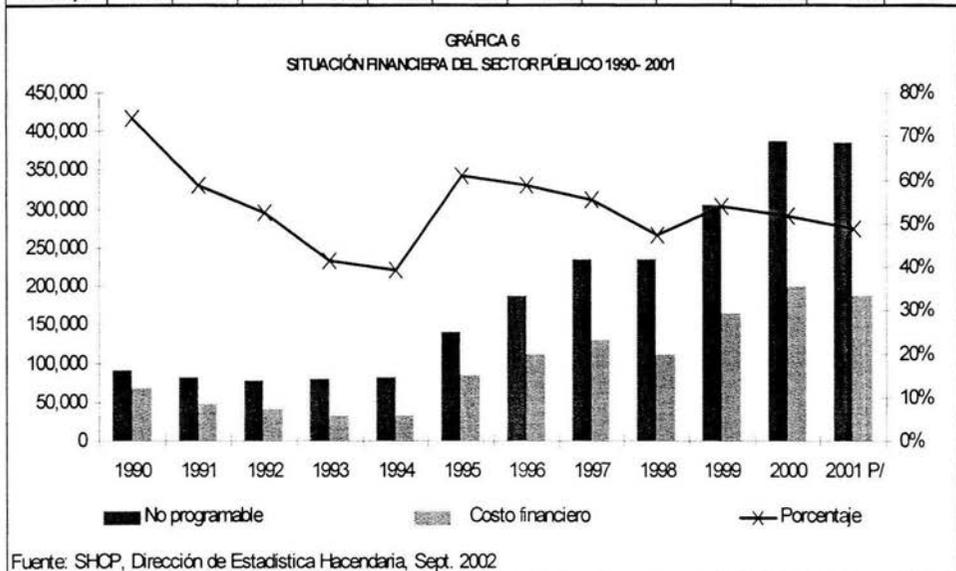
El gasto neto total comprende al gasto programable y no programable, éste ultimo comprende las participaciones a entidades federativas y municipios, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, Adefas, y **el costo financiero de la deuda pública**. Este forma parte del gasto no programable e incluye:

- Los intereses, comisiones y gastos de la deuda, interna y externa, tanto del Gobierno Federal como de las entidades de control presupuestario directo
- Las erogaciones de los Programas de Apoyo Financiero que ha implementado el Ejecutivo Federal, como son las relativas a: el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca(ADE); el Fondo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME); el Acuerdo para el Financieamiento del Sector Agropecuario y

Pesquero(FINAPE); y, hasta 1998, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), entre otros.¹¹

CUADRO 7
MÉXICO: SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO
(Millones de pesos y porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 PI
Nb programable	90,584	82,109	77,932	80,210	83,560	139,442	187,850	235,208	235,334	304,661	387,237	386,657
Costo financiero	67,118	48,227	40,847	33,333	32,920	84,769	110,463	130,187	111,264	164,346	201,017	188,062
Porcentaje	74%	59%	52%	42%	39%	61%	59%	55%	47%	54%	52%	49%



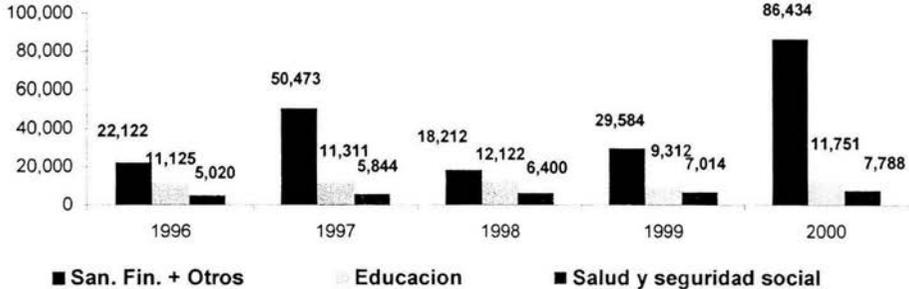
En el cuadro 7, vemos que el costo financiero de la deuda, que contiene los recursos destinados para el sistema bancario, ha representado en promedio más del 50% del gasto programable, siendo su nivel más alto el del año 1996 cuando representó 61%, con 84,769 millones de pesos, nivel que a pesar de registrar una disminución a 49% con 188,062 millones de pesos en 2001, no deja de ser una carga muy pesada para las finanzas públicas, lo cual reduce la

¹¹ SHCP, "Fuentes y Usos de los recursos públicos. 2002", *Exposición de motivos e iniciativa de decreto*, Vicente Fox Quesada.

disponibilidad de recursos que el Gobierno puede asignar hacia programas específicos que pudieran contribuir al desarrollo del país.

En este sentido, es claro que se han visto afectados programas específicos por la menor asignación de recursos, entre los que se encuentran la Educación, Salud y Seguridad Social, en tanto que los recursos destinados para el Saneamiento financiero y otros programas de rescate, han sido muy superiores a partir de 1996 y hasta el año 2000 en una muestra más de las implicaciones que el rescate bancario tiene en las finanzas públicas y en el desarrollo del país (Ver Gráfica 7).

GRÁFICA 7
GASTO DE GOBIERNO EN EDUCACIÓN, SALUD Y SANEAMIENTO FINANCIERO 1996 - 2000



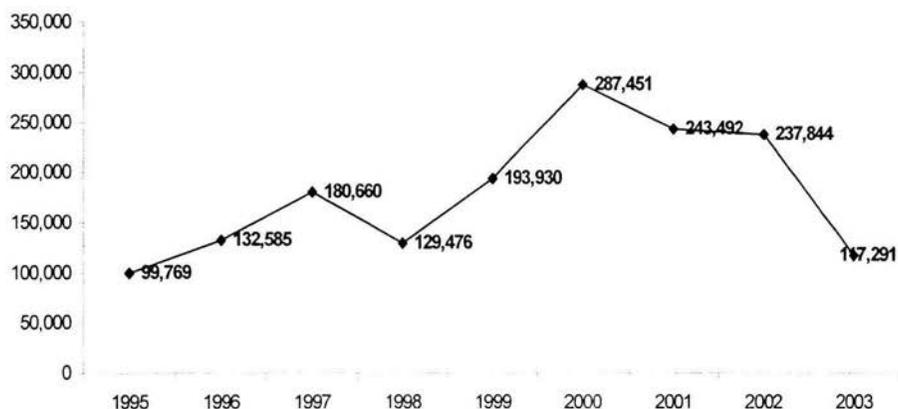
Fuente: SHCP

Según información de la SHCP, los recursos destinados como parte del fracaso de las privatizaciones para el saneamiento de las instituciones financieras, suman 271,901 millones de pesos entre enero de 1995 y mayo de 2003. Así mismo, entre enero de 1996 y mayo de 2003 se canalizaron 83,728 millones de pesos por los intereses generados por "otros saneamientos financieros", entre los que destacan el rescate carretero, de ingenios y líneas aéreas. De éstos recursos; 32,165 millones de pesos han sido canalizados por el gobierno del

Presidente Fox entre diciembre de 2000 y mayo de 2003, los cuales equivalen a 38.41% del total de recursos destinados para la banca comercial . Para 2001 y considerando un tipo de cambio de 9.70 pesos por dólar en promedio en 2000, tan sólo los tres conceptos resaltados en el cuadro, sumaban 25,102 millones de dólares, mientras que por la banca el gobierno había obtenido 12,355 millones de dólares, lo que deja ver el mal negocio que resultó no para el gobierno, sino para quienes pagaremos el rescate bancario, a través de nuestros impuestos (Ver Cuadro 8 y Gráfica 8).

CUADRO 8									
México: Costo Fiscal del Rescate Bancario, 1995 - 2003									
Millones de pesos									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Saneamiento financiero	15,000	21,061	39,786	10,106	23,792	60,517	39,850	43,982	17,807
Otros Saneamientos financiero		1,061	10,687	8,106	5,792	25,917	15,580	15,488	1,097
Costo Financiero	84,769	110,463	130,187	111,264	164,346	201,017	188,062	178,374	98,387
Total Rescate Bancario	99,769	132,585	180,660	129,476	193,930	287,451	243,492	237,844	117,291

GRÁFICA 8
MÉXICO: COSTO FISCAL DEL RESCATE BANCARIO, 1995 - 2003



Fuente: SHCP

En 1998 se aprueba una nueva legislación para crear el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), cuyos objetivos se describen a continuación:

*"...1) establecer un sistema de protección al ahorro bancario; 2) concluir los procesos de saneamiento de las instituciones bancarias, y 3) administrar y vender los bienes que quedaron a su cargo por la intervención que el gobierno hizo de los bancos y obtener por ellos el mayor valor posible."*¹²

Misión del IPAB

- Administrar el sistema explícito y limitado de protección al ahorro en México.
- Administrar y supervisar los programas de saneamiento financiero de instituciones bancarias con problemas.
- Establecer programas de recuperación de activos, procurando su máximo valor de recuperación.
- Administrar su pasivos

Estrategia de Financiamiento y administración de pasivos

- Limitar el crecimiento real de la deuda del Instituto, disminuyéndola como proporción del PIB.
- Mejorar el perfil de vencimientos de los pasivos mediante su refinanciamiento.

Financiamiento para el 2000 y años subsecuentes

- Presupuesto Federal (Recursos Fiscales)
- Cuotas Bancarias (Cobro de Cuotas a los Bancos)

¹² Bendesky, León, "Del Fobaproa al Ipab", *La Jornada*, 2 de Julio 2001,

- Ventas de Activos (Carteras de Crédito, Activos Corporativos, Bienes inmuebles).¹³

Con la aprobación del pleno de la Cámara de Diputados en diciembre de 1998, se “legalizaba” el rescate bancario que el gobierno había realizado con recursos públicos sin la autorización del Congreso vía el Fobaproa. Este Fondo solo cambiaba de nombre para convertirse en el heredero del anterior, solo que ahora el costo financiero se elevaba para las finanzas públicas.

En efecto, los pasivos del Fobaproa-IPAB han representado un alto porcentaje como proporción del PIB, para 1999 el 14.6% del PIB (*Ver Cuadro 9*).

CUADRO 9					
MÉXICO: ADMINISTRACIÓN DE PASIVOS IPAB , 1999 - 2003					
	Dic. 31, 1999	Dic. 31, 2000	Dic. 31, 2001	Dic. 31, 2002	Mar 31, 2003
Capitalización y compra de cartera	150,445	174,831	195,226	208,409	212,568
Programas de saneamiento	369,410	214,368	196,766	128,065	123,722
Banca en liquidación	164,138	134,476	77,030	35,624	33,106
Programas de apoyo a deudores	16,501	17,030	9,411	4,788	6,301
Programas de daciones en pago	14,008	13,905	0		
Otros pasivos	7,961	5,735	5,235	6,760	6,772
Reserva de protección al ahorro	1,097	1,955	3,308		
Reserva paz y salvo	N.A.	436	458	484	489
Emissiones y préstamos	0	187,672	300,333	419,994	442,359
Subtotal	723,560	750,407	787,768	804,123	825,317
Recursos líquidos	-5,209	-23,412	-27,901	-27,513	-37,328
Programas de apoyo a deudores y daciones en pago*	-30,509	-30,935	-9,411	-4,788	-6,301
Total	687,842	696,060	750,456	771,822	781,688
% PIB	14.6	14.3	13.6	12.9	12.32

*Sin costo para el Instituto. Cifras en millones de pesos

Fuente: IPAB

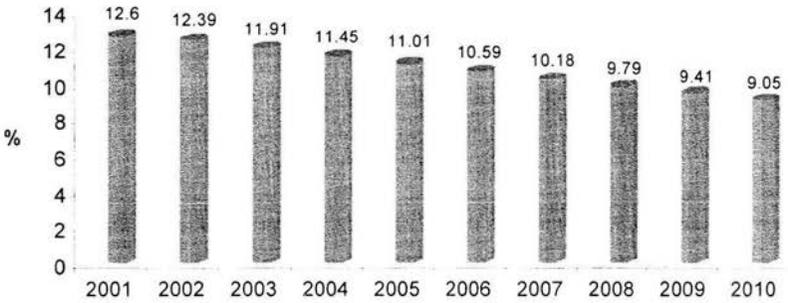
¹³ “Administración de Pasivos y Recuperación de Activos”, en www.ipab.org.mx/pas2000b.htm

No deja de sorprender el impresionante crecimiento del rescate de la banca y que se refleja en el incremento de los pasivos al pasar de 574,000 millones de pesos en 1998 a más de 780,000 millones de pesos a marzo de 2003 (Ver Cuadro 9).

Cabe señalar que el IPAB convertirá los Pagarés heredados del FOBAPROA en bonos negociables, cuyo vencimiento será entre 2005 y 2007, por lo que se espera que el gobierno renegocie las condiciones futuras de pago y los costos que ello signifique. La forma en la que el gobierno pagará esta deuda será siguiendo la estrategia de pagar los intereses que la misma genere y evitar su crecimiento real, considerando un crecimiento anual de la economía y con ello disminuyan los pasivos como proporción del PIB.

Considerando los ingresos del IPAB por concepto de recursos fiscales, cuotas y recuperaciones, y bajo el supuesto de una tasa de crecimiento del PIB del 3 % se considera que la deuda del IPAB disminuirá de un 12.6% del PIB en 2001 al 9.05% para el año 2010.(Ver Gráfica 9)

GRÁFICA 9
MÉXICO: DEUDA DEL IPAB COMO % DEL PIB



Fuente: IPAB

Sin embargo, tales estimaciones parecen lejanas debido a que la economía no logra recuperación sostenida, para 2003 la meta de 1.5 % apenas se cumplió.¹⁴

Por otro lado, se estima también que las necesidades de recursos del IPAB para cubrir el componente real de su deuda disminuyan como proporción del PIB durante los próximos años (Ver Gráfica 10)..



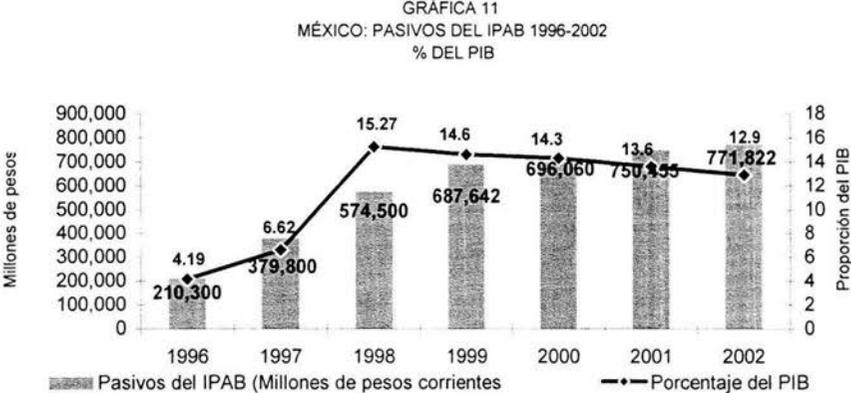
FUENTE: IPAB

Adicionalmente, entre 2004 y 2006, el IPAB tendrá que enfrentar el vencimiento de pagarés y bonos por 480,000 millones de pesos. De éste importe, 217,500 millones de pesos (45.8%) corresponden a Bonos de Protección al Ahorro Bancario y 257,873 millones de pesos (54.2%,) corresponden a pagarés emitidos en el Programa de Capitalización y compra de cartera. Con dichos pagarés se apoyo a bancos como Banamex, Bancoemer, Bitel y Banorte, mismos que de acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación tendrían que devolver cerca de 50,000 millones de pesos para reducir el costo fiscal del rescate por presentar irregularidades en el Programa de Compra de Cartera. .¹⁵

¹⁴ El Universal On line, www.el-universal.com.mx, 2 de octubre de 2003

¹⁵ Reynold, Verónica, *El Economista*, 19 septiembre de 2003.

Cabe señalar, que dicho vencimiento representa una tercera parte del presupuesto de egresos pero al no contar el gobierno con esta cantidad de recursos para liquidarlos tendrá que refinanciar la deuda, lo cual no resuelve el problema, sino sólo los posterga.

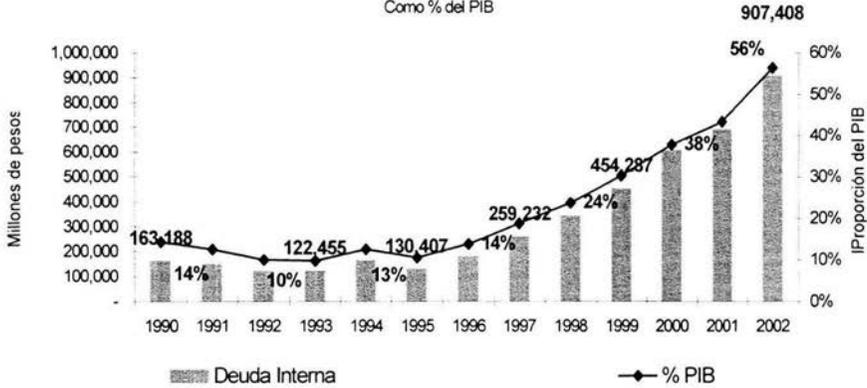


Si consideramos que los pasivos del IPAB forman parte de la deuda pública interna, es entendible que esta se haya duplicado al pasar de 907,408 millones de pesos al cierre de 2002 (Ver Gráfica 12) a 1,679,230 millones de pesos, considerando los pasivos del IPAB también al cierre de 2002 (Ver Gráfica 13).

Considerando un tipo de cambio de 10 pesos por dólar esta cifra es equivalente a 167,923 MDD equivalentes a 3.3 veces las Reservas Internacionales.

Ante esta situación, es claro que el margen de maniobra que tiene el gobierno para elevar el gasto público en áreas sociales se restringe de manera considerable.

GRÁFICA 12
MÉXICO: SALDOS DEUDA INTERNA 1990-2002
Como % del PIB



FUENTE: SHCP

El proceso de liberalización y desregulación financiera que condujo a la crisis bancaria y al rescate bancario, ha implicado un elevado costo fiscal y a significado al mismo tiempo un elemento desregulador de las finanzas públicas.

El déficit fiscal ha dejado de ser un factor dinamizador del crecimiento económico para convertirse en un mecanismo de estabilización de los precios del sistema financiero.

CONCLUSIONES

Con las reformas estructurales instrumentadas en 1988 se pretendía construir un sistema financiero moderno, capaz de promover y apoyar la competitividad de la economía, a través de una intermediación más eficiente del ahorro. Por otro lado, se pretendía lograr la estabilidad de precios y un crecimiento económico estable y sostenido, para lo cual se estableció como condición necesaria el saneamiento de las cuentas externas y el equilibrio en materia fiscal.

En esta perspectiva, la desregulación del sistema financiero; esto es, la liberalización de las tasas de interés, así como la supresión de controles como el encaje legal, conducirían a un sistema financiero eficiente capaz de financiar niveles de crecimiento altos y estables.

Han transcurrido mas de 20 años, desfilado cuatro presidentes y aún no se logra resolver ninguno de los objetivos antes señalados. Las reformas llevadas a cabo en el sistema financiero, particularmente en el sector bancario, no permitieron la conformación de un sistema eficiente, que se reflejara en una mayor intermediación y menores costos de operación. Por el contrario, hoy en día la economía presenta un alto grado de desintermediación financiera, que se refleja en un bajo nivel de crecimiento y en expectativas negativas sobre el crecimiento futuro.

El proceso de liberalización y desregulación del sistema financiero, en ausencia de un sistema de regulación prudencial condujo a la gestación y consolidación de un sistema financiero altamente vulnerable y especulativo. El modelo económico aplicado en lugar de generar una economía más sólida, implicó el predominio de actividades financieras, comerciales y sobretodo especulativas.

Con un sistema bancario quebrado y rescatado con los recursos del erario público, hoy en día la economía mexicana enfrenta un proceso de desintermediación bancaria, debido a que éste no fue capaz de generar y fomentar el ahorro interno.

La liberalización de las tasas de interés no se tradujo en una disminución de los márgenes de intermediación, por el contrario, éstos prácticamente se triplicaron. Por su parte, la modernización tecnológica de la banca no condujo a una mayor intermediación y eficiencia operativa.

La política monetaria anti-inflacionaria representa un alto costo fiscal, al cual debe sumarse el derivado del rescate bancario. La política monetaria restrictiva se tradujo en la desaceleración de la economía y en el debilitamiento del sistema bancario con el surgimiento de las carteras vencidas, las cuales fueron resultado no solo de practicas especulativas, sino también de actos de fraude y corrupción.

Con la cantidad de recursos destinados al rescate bancario a lo largo de los últimos años, se habría logrado la modernización de la industria petroquímica o de la industria eléctrica además de destinar un mejor presupuesto para atender rubros como la educación, salud, inseguridad, vivienda, etc. En lugar de estar intentando privatizar estos sectores.

De esta forma, la crisis bancaria y la situación económica de nuestro país también se explica por la crisis política que se observa actualmente en la cúpula del poder, por lo cual es necesario replantear la política fiscal y monetaria, así como revisar el alto costo fiscal que representa el pago de intereses al sector bancario por el IPAB. De lo contrario, la recesión económica y la caída del empleo continuará.

BIBLIOGRAFÍA

"Administración de Pasivos y Recuperación de Activos", en www.ipab.org.mx/pas2000b.htm

Aspe Armella, Pedro, "El camino mexicano de la transformación económica", FCE, México, 1993.

Banco de México, *Indicadores Económicos*, Varios Años.

Bendesky, León, "Crisis Bancaria" en *Economía Informa*, Núm. 242, octubre de 1995.

Blanchard, Olivier, "Macroeconomía", Prentice Hall, Madrid, 1997.

Calva, José Luis, "Crisis de los deudores", en *Crisis Bancaria y Carteras Vencidas*, Alicia Girón y Eugenia Correa, comps. La Jornada, IIE UNAM, marzo de 1997.

CEPAL, "Balance preliminar de la economía en América Latina y el Caribe", *Informe 1997*.

CEPAL, "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe", *Informe 2002*.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, Varios Años.

Correa, Eugenia, "Carteras Vencidas y salidas a la crisis bancaria", en *Revista Momento Económico* Num. 87, IIEC, UNAM.

Correa, Eugenia, "Crisis y desregulación financiera", Siglo XXI editores, México, 1998.

Dávalos López, Elisa, "La mundialización de los mercados financieros en la década de los ochenta", *Economía Informa*, febrero, 1991.

Díaz Bautista, Alejandro y Rosas Chimal, Mario A., "La inversión extranjera de cartera en México: un análisis estructural", *Comercio Exterior*, marzo 2003.

El Universal On line, www.el-universal.com.mx

Galvan, Verónica, "Triplica la banca cobro a clientes" y "Hacen Banca a la Mexicana" en *Reforma*, 31 de marzo de 2003.

García Fernández- Muro Clara y Olivie A. Ilana, "Causas de las crisis cambiarias en las economías emergentes", en *Comercio Exterior*, junio, 2000

González Amador, Roberto y Zúñiga, Juan Antonio, "Suman 41 mil 200 mdd los depósitos de mexicanos en bancos de Estados Unidos, en *La Jornada*, 3 de mayo de 2002.

Guillén R. Arturo, Efectos de la crisis asiática en América Latina, en *Comercio Exterior*, julio de 2002.

Guillén Romo, Héctor, "Los mercados financieros y el derrumbe del neoliberalismo mexicano", *Investigación Económica*, 215 enero-marzo, 1996.

Gutiérrez P., Antonio, "La globalización de las finanzas: una nueva fase de la internacionalización del capital dinerario", *Economía Informa*, agos-sept, 1991.

Held Gunther y Szalachman, Raquel, "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe en los años noventa: experiencias y políticas", *Revista de la CEPAL*, Abril de 1998.

Hernández, Ulises, "Sistema bancario, un parto financiero", *Revista Expansión*, 19 julio 2000.

Heyman, Timothy, "*Inversión contra Inflación*", Editorial Milenio, México 1988.

Huerta Moreno Ma. Guadalupe, "La apertura del sistema financiero mexicano en el contexto de la desregulación financiera mundial.", *Gestión y estrategia*, Vol. 6, julio de 1994, UAM.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Banco de Información Económica*, www.inegi.gob.mx

Mantey, Guadalupe, "*La inequidad del sistema monetario internacional y el carácter político de la deuda del Tercer Mundo*", Facultad de Economía-Colegio de Ciencias y Humanidades, UNAM, 1989.

Mántey, Guadalupe., *Lecciones de economía monetaria*, UNAM, México, 1994.

McKinnon, "*Dinero y capital en el desarrollo económico*", CEMLA, México, 1974.

Peñaloza Web, Miguel, "La conformación de una nueva banca", McGraw Hill, México.

O'Farril Santoscoy, Ernesto, Una Propuesta para la banca, en *Economía Informa*, Num. 280.

Ortiz Martínez Guillermo, "*La reforma financiera y desincorporación bancaria*", F.C.E., México, 1994.

Página Web de la Cámara de Diputados, www.cddhcu.gob.mx

Página Web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: www.cnbv.gob.mx, Ley de Instituciones de Crédito, Art. 4°.

Página Web del Instituto Para la protección del Ahorro Bancario www.ipab.org.mx

Quintana Adriano, Elvia Arcelia, "Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

Roman Pineda, Romina, "Mediocre, eficiencia de la banca en el país", en *El Universal*, 02 de abril de 2002..

Sánchez Tabares Ramón y Sánchez Daza Alfredo, "Desregulación y apertura del sector financiero mexicano", *Comercio Exterior*, agosto, 2000.

S.H.C.P. "Fuentes y Usos de los recursos públicos", 2002, *Exposición de motivos e iniciativa de decreto*, Vicente Fox Quesada

Solís Rosales, Ricardo, "La crisis bancaria en México, alcances y limitaciones del Fobaproa", en *Política económica y crisis financiera en México*, UAM-A, Biblioteca de Ciencias y Humanidades, Serie Economía, México, 1997

Swary Itzhak y Topf Barry, "La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada", FCE, México The Banker, julio de 2001.

Turner, Philip, Flujos de capital en América Latina: una nueva fase, *Revista Monetaria*, Vol. XVIII, Num. 4.

Valero Flores, Luis Javier, "El Fobaproa-Ipab: Doble atraco del siglo2, en www.barzon.org.mx/Fobaproa.html