

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

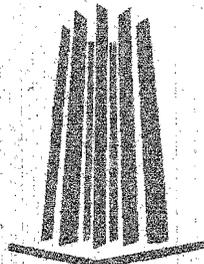
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ARAGÓN"**

**BANCA COMERCIAL EN MEXICO:
¿IMPULSORA DEL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS?
(1988 - 2004)**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
ALMA DELIA SOTO DELGADO

DIRECTOR DE TESIS: Mtro. ROBERTO SOTO ESQUIVEL

— 351040





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Mis Padres:

Enrique Soto y Ofelia Delgado.

Por su entrega total, su paciencia y su confianza en mí, este logro es, por, y, para ustedes. Muchas gracias.

Los amo.

Dedicatoria especial:

A Elvia Delgado, Alfredo Delgado y Arturo Soto. A mi abuela Refugio Gallegos, por todo su apoyo y su cariño incondicional.

Dedicatoria:

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por la educación y las experiencias brindadas, que contribuyeron a mi formación profesional y personal.

A mi Director de Tesis

Roberto Soto Esquivel, por su dedicación y apoyo, que hicieron posible la realización de esta tesis.

ÍNDICE

I. Introducción.....	1
II. Aproximaciones teóricas al financiamiento	
2.1 El financiamiento de la inversión desde el enfoque poskeynesiano.....	15
2.2 El proceso de inestabilidad financiera.....	17
2.3 El papel del sistema bancario.....	20
III. Transformaciones estructurales de la economía mexicana	
3.1 El modelo de sustitución de importaciones (1939-1970).....	26
3.2 Crisis del modelo (1970-1976).....	27
3.2.1 El auge petrolero y la crisis de deuda externa (1976-1982).....	29
3.3 Cambio de paradigma: del Modelo de Sustitución de Importaciones al Modelo Neoclásico (1983-1988).....	31
3.3.1 Apertura comercial unilateral indiscriminada.....	32
3.3.2 La flexibilización de inversiones extranjeras.....	32
3.3.3 La redefinición de las funciones del Estado y el redimensionamiento del sector paraestatal.....	33
3.3.4 El sistema financiero paralelo antecedente de la privatización	

3.3.5 La recesión 1986-1987 del fracaso del ajuste ortodoxo.....	34
3.4 La reforma salinista y la consolidación del modelo neoclásico	
(1988 – 1994)	36
3.4.1 Programas de estabilización y pactos económico.....	37
3.4.2 La renegociación de la deuda externa.....	38
3.4.3 Profundización de la apertura comercial y tratados de libre comercio.....	39
3.4.4 Desaceleración de la economía.....	43
3.4.5 La crisis de 1994-1995.....	44
3.5 La economía en la administración de Ernesto Zedillo	
(1994-2000).....	47
3.5.1 El ajuste ortodoxo.....	51
3.5.2 La recuperación económica (1996 – 1997).....	53
3.6 La política económica de la administración de Fox: nueva variante del neoclasicismo.....	55
3.6.1 La recesión estadounidense.....	56
3.6.2 El desarrollo de la recesión en México.....	57

IV. Evolución de la banca comercial mexicana

4.1 Banca especializada, banca múltiple y la primera crisis.....	61
4.2 Crisis financiera y del sistema bancario.....	71
4.3 Intervención y saneamiento del sistema bancario mexicano.....	74
4.4 Extranjerización de la banca en México.....	75

V. El crédito bancario en México

5.1 Transformación de la banca comercial.....	89
5.2 Composición de la cartera de crédito.....	91
5.3 Indicadores del desempeño de la banca.....	94

VI. Conclusiones.....

97

VII. Bibliografía.....

102

I. INTRODUCCIÓN

I. Introducción

A principios de la década de los ochenta en México se llevaron a cabo diversas reformas al sistema financiero, siguiendo los principios generales de desregulación, liberalización y privatización que orientaban el conjunto de la reforma económica del país. El objetivo general de la reforma era que dicho sistema pudiera contribuir activamente en la consolidación de un nuevo modelo económico, promoviendo la formación de ahorro financiero y su aplicación a la inversión en condiciones de competitividad internacional.

Una de las expresiones más notables de la inestabilidad financiera fue precisamente el estallido de la crisis bancaria más profunda de la historia nacional y el efecto directo que ésta tuvo en el papel esencial que la banca venía desempeñando como fuente natural de financiamiento de la actividad económica; por ello, la política crediticia, no obstante la reestructuración bancaria y la reforma financiera total, incluida la autonomía de la banca central, ha devenido en la frustrante congelación de los recursos financieros, esencialmente los dedicados al crecimiento y expansión económica que el país reclama desde hace más de dos décadas.

El origen de la crisis bancaria mexicana se remonta a la reforma financiera emprendida desde 1989, cuando se procedió a quitar las regulaciones existentes sobre las tasas de interés y colocación del crédito; a la privatización acelerada de los bancos y a la apertura del capital del mercado financiero a los flujos de capital extranjero.

Los cambios que se presentaron en la reforma financiera en México fueron acompañados por las modificaciones en el perfil y la organización de la producción, desde la privatización de los bancos hasta la actividad económica en general. Por otro lado, la renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady, las expectativas de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), permitieron que México pudiera volver a obtener créditos en el mercado internacional de capitales.

La entrada masiva de capitales que acompañó a la liberalización financiera y al aumento de créditos, se debió también al proceso de privatización de las grandes empresas públicas efectuado durante ese periodo, tanto como a las altas ganancias ofrecidas en el mercado de acciones y de valores, a lo cual contribuía la política de apreciación cambiaria, que del mismo modo era sustentada por la entrada de capitales.

La apertura económica, la apreciación cambiaria, las altas tasas de interés y el superávit fiscal, configuraron mejores niveles de rentabilidad en el ámbito financiero-especulativo. Lo cual propició que la entrada de capitales fuese básicamente de cartera, dentro de la esfera financiera y bursátil; dicha afluencia de capitales incrementó más las ganancias en este sector, en detrimento de la esfera productiva. Tal situación, aunada a la apreciación cambiaria y a la apertura generalizada de la economía, generó un enorme crecimiento de las importaciones y del déficit comercial externo, que demandaba mayor entrada de capitales.

El rápido proceso de privatización bancaria, llevó a un dinámico reposicionamiento en el mercado de los bancos y con ello a una modificación de su cartera de clientes (que en la mayoría de los casos se realizó con una evaluación deficiente del riesgo y con procedimientos inadecuados para su otorgamiento), de sus estrategias para la administración de sus balances y a un incremento notable de las operaciones interbancarias como fuente de liquidez fundamental. Todo ello contribuyó a elevar los márgenes de intermediación y a acelerar el crecimiento del crédito mismo con la capitalización de los intereses.

Los bancos otorgaron los créditos sin tener asegurado su reembolso y sin establecer reservas preventivas para asegurar los créditos de alto riesgo, a los que están obligados conforme a la ley.

Un problema que no puede pasar desapercibido es el criterio que el Gobierno privilegió en la privatización de los bancos. No se consideraron como criterios la experiencia y el conocimiento de las instituciones bancarias por parte de los postulantes, les bastó que hubieran sido exitosos en el manejo de sus bolsas para adjudicarles los bancos, como si el desempeño de éstos fuera igual al de aquéllas.

Una vez frente a los bancos, los nuevos dueños tenían que cubrir los adeudos a los cuales habían recurrido para realizar la compra de tales instituciones, por lo que realizaron préstamos cruzados entre bancos (como por ejemplo, autopréstamos) que les allegasen recursos para saldar dichas deudas, así como dar créditos de palabra entre socios y amigos de los dueños de los bancos, sin garantías, violentando la Ley de Instituciones de Crédito, la cual señala que los créditos deben realizarse bajo investigación previa de capacidad de pago de los deudores, así como el ofrecimiento de garantías de pago.

En muy corto plazo, entre 1989 y 1994, las elevadas tasas de interés reales, junto con la enorme entrada de capitales extranjeros al mercado financiero se tradujeron en una muy dinámica expansión del crédito. Lo anterior fue acompañado de un descenso en el ritmo inflacionario e importantes expectativas de crecimiento económico que sembró el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Además una parte considerable de dichos créditos estaba denominada en dólares, dichos créditos, en su mayoría fueron financiados a través de líneas de crédito que los bancos nacionales tenían con los bancos extranjeros, por lo que la banca comercial también incrementaron sus pasivos con el exterior.

Tanto banqueros como deudores confiaron en el crecimiento de la economía y los ingresos. La banca expandió el crédito a todo tipo de deudores (productores, comerciantes y familias), los que ante las expectativas de que se incrementarían sus ingresos, elevaron su demanda por recursos financieros, aprovechando la política crediticia flexible. Unos lo hicieron para realizar inversiones, otros para comprar casas habitación, o simplemente, a fin de incrementar su consumo a través de las tarjetas de crédito, otros lo hicieron para especular en la Bolsa de Valores, dadas las altas tasas que ofrecía.

La crisis bancaria sacó a flote manejos de alto riesgo, prácticas especulativas y fraudulentas realizadas por algunos banqueros, mismas que pudieron haber pasado desapercibidas por más tiempo, sin embargo, la crisis bancaria los evidenció.

Otro factor importante de la desmedida expansión crediticia, fueron las garantías gubernamentales, la banca sabe bien que los depósitos (de cualquier monto) están respaldados por el Gobierno, lo cual se estableció para dar garantías y confianza a los depositantes de que sus ahorros no se perderían en caso de que ésta cayera en insolvencia.

El año de 1994 fue muy difícil, pues a las circunstancias señaladas se sumaron los aumentos significativos en la tasas de interés de Estados Unidos, la disminución de los flujos de capital hacia México, la necesidad de lograr financiamiento mediante los tesobonos captando el dinero de los fondos mutualistas. Por otra parte, hubo una difícil transición sexenal y las reservas del Banco de México se fueron agotando, con la consiguiente depreciación del peso mexicano, que profundizó la complejidad de la crisis bancaria.

La devaluación del peso con respecto al dólar y el incremento de las tasas de interés al inicio de 1995 generó un desbalance cambiario y crediticio en la operación de los bancos y de las mayores empresas, solamente en el caso de los bancos podría estimarse superior a los 25 mil millones de dólares. Sin embargo, aún antes del estallido de la crisis de 1994, la cartera vencida de los bancos superaba su capital contable, posteriormente con el desbalance procedente de la devaluación y de la elevación de las tasas de interés, los bancos pasaron de la quiebra técnica (1er semestre de 1994) a la quiebra total (1er semestre de 1995). Su operación fue haciéndose cada día más costosa.

Los primeros meses de 1995 fueron un momento crucial para el futuro de la banca y de la economía mexicana. El riesgo de caer nuevamente en una moratoria, así fuese involuntaria, en la deuda externa era inminente debido al elevado monto de los vencimientos de deuda que debían ser pagados o refinanciados, estimados para ese año en más de 50 mil millones de dólares. De ahí la posición del gobierno estadounidense que aprobó, incluso sin el consentimiento de su Congreso, una línea de crédito desde la Reserva Federal garantizada con las ventas futuras de petróleo y convocó a gobiernos, instituciones financieras internacionales y a los bancos privados al refinanciamiento y disposición de nuevos fondos. Este, así llamado «paquete de rescate», sin embargo, condicionó las políticas instrumentadas para enfrentar la crisis bancaria y el rescate de los bancos. En este contexto, tuvo una participación decisiva el FMI, en particular en la política de mantener elevados rendimientos en pesos para recuperar la «confianza» de los inversionistas extranjeros, fueron elevando las carteras vencidas de los bancos por un lado y por otro incrementando aceleradamente la masa de depósitos bancarios.

Sólo el incremento de las tasas de interés que se impuso durante 1995, buscando rescatar la confianza de los inversionistas extranjeros y tratando de evitar la salida de capitales nacionales, duplicó en unos meses los pasivos bancarios, condujo a la capitalización de intereses de muchos créditos cuyas garantías perdían valor al tiempo en que la economía se contraía. El mayor volumen del crédito se encuentra otorgado a los sectores empresariales de gran tamaño, mientras que un gran número de deudores bancarios pequeños y medianos empresarios y familias, tienen un pequeño monto de los activos totales de la banca.

Así, la solución de traspaso de cartera de créditos, al tiempo que limpia los balances bancarios, evita los enormes requerimientos de capitalización, traslada también las pérdidas por descuentos o por insolvencia. Este traspaso de cartera se resolvió a través de Fobaproa, fondo creado inicialmente para garantizar el ahorro bancario frente a posibles quiebras, pero que fue completamente rebasado por ellas. Dicho fondo fue capitalizado a través de deuda contingente del Gobierno Federal y en 1998 dicha deuda fue aprobada como deuda pública por el Congreso.

El saneamiento de los bancos intervenidos, garantizando los depósitos que no tenían como contrapartida activos productivos (sino precisamente una enorme burbuja de intereses), con la compra de cartera a bancos y las garantías y capitalización de los bancos intervenidos, fueron convirtiéndose en una elevada masa de activos en manos de Fobaproa con muy reducido precio en el mercado.

Los bancos recibieron a cambio bonos con garantía gubernamental y con rendimientos ajustables que se han mantenido en promedio en 10 puntos porcentuales por encima de la inflación. Por ello, en febrero de 1998 se estimaron los activos del Fobaproa en 551 mil millones de pesos y al finalizar el año 750 mil millones, sin nuevas compras de carteras de los bancos, ello equivale a unos 200 mil millones de pesos en intereses capitalizados en sólo 10 meses. Así, es claro que una gran parte de esos 750 mil millones de pesos son carteras de créditos que compró Fobaproa por improductivas y que ha crecido solamente por la capitalización de los intereses. Son activos que no tienen tras de sí ninguna garantía real, probablemente de un valor de mercado muy por debajo del valor en el balance.

La presencia de prácticas ilegales y fraudulentas en el curso de estos años ha sido muy discutida, casi todos los bancos pequeños fueron intervenidos por las autoridades regulatorias y fusionados o vendidos posteriormente. Sin embargo, por sus propias características, los fraudes y prácticas financieras ilegales fácilmente pueden quedar en la impunidad.

Así, por ejemplo solamente en 1998, la deuda pública interna incrementada por el rescate del Fobaproa devengó intereses superiores al 8% del PIB, esto es, muy por encima del presupuesto público destinado al bienestar social, de manera que imponen no sólo reformas fiscales en el futuro inmediato sino también restricciones muy importantes sobre el gasto público.

Por otra parte la gran mayoría de los depositantes en México, un 85% aproximadamente, recibe intereses por debajo del ritmo inflacionario en cambio los mayores tenedores de Cetes y papel gubernamental incluyendo el llamado bono Fobaproa en el balance de los bancos, reciben intereses diez o más puntos por encima de él, mientras que los costos del fondeo interbancario actualmente casi duplican la inflación estimada. La justificación es el mantenimiento de una expectativa rentable a los inversionistas extranjeros y la estabilidad cambiaria. Así se han transferido los costos de la quiebra bancaria al estado público y la propiedad de la banca ya saneada ha venido pasando a manos de los capitales extranjeros.

Comprometer los ingresos tributarios de esta manera no tiene justificación ni económica ni política. Las elevadas tasas de interés con las que se ha venido premiando a un muy reducido grupo de depositantes nacionales y extranjeros, sacrifican por muchos años a la gran mayoría de los mexicanos que verán reducir sus expectativas de bienestar social a través de mayores y mejores servicios públicos como educación y salud.

La historia bancaria y financiera de esta crisis todavía está escribiéndose, las formas de resolución que ésta adopte sellarán el futuro no sólo del financiamiento de la actividad económica, sino el futuro por varias décadas de México.

Todo lo anterior constituye el marco de referencia para la acelerada transformación de las entidades financieras, en particular, de los bancos comerciales, con particular acento en la década de los noventa a la fecha, en su dimensión, funciones y operatividad, proceso que tuvo un denominador común, el virtual abandono de su papel financiador del desarrollo económico del país. Puede reconocerse sin esfuerzo que la función de los agentes que participan en el sistema monetario crediticio ha registrado cambios significativos, uno de ellos es la importancia relativa de los bancos comerciales y de otros intermediarios financieros como las casas de bolsa, debido en particular a la evolución extraordinaria del financiamiento bursátil frente al financiamiento bancario.

La política monetaria contraccionista del banco central guarda una armonía depurada con la política crediticia de la banca comercial, una justifica sus objetivos de control de la inflación por un lado, así como la reducción de las presiones sobre el sector externo por el otro. Al manipular para el primero el circulante monetario por medio de los "cortos" y, altas tasas de interés y estabilidad cambiaria nominal para el segundo, estimulando la entrada de capitales y propiciando el superávit en cuenta corriente, así como el aumento de las reservas internacionales.

No obstante que estos instrumentos tienen un alto costo interno, pues contraen el mercado nacional, aprecian el tipo de cambio, favorecen la rentabilidad de las actividades financieras bursátiles, aumentan los niveles de competitividad, rentabilidad y acumulación de la esfera productiva, y aumentan el déficit del comercio exterior al mismo tiempo significan efectos perversos para la economía pues se incrementan los niveles de endeudamiento y la vulnerabilidad externa.

Por supuesto, la disminución del crédito de los gastos y de la actividad económica, provoca la reducción de la oferta monetaria, pues para que las autoridades monetarias aseguren la restricción monetaria tienen que inducir a las autoridades fiscales a disminuir el gasto público y a ejercer la disciplina fiscal y, al mismo tiempo, obligar a los bancos a restringir el crédito para contraer la

actividad económica y la demanda de dinero por restricciones, convalidando el menor crecimiento de la oferta monetaria.

A partir de esos mismos resultados, es comprobable que el menor uso del crédito está directamente relacionado con las altas tasas de interés activas, la retención de los bancos para extender el crédito y, también, con las elevadas tasas de interés pasivas influyendo decisivamente en el descenso del crédito, ya que sin duda afectan la demanda agregada de la población.

Considerando los problemas de financiamiento de conjunto, la captación de recursos, ha desempeñado un papel preponderante, pues la disponibilidad de los mismos, durante el periodo estudiado, ha sido de manera relativa muy escasa, pues estos recursos se destinaron, en primera instancia, a la compra de títulos de Fobaproa y a la adquisición de Cetes, correspondientes al intercambio por la cartera cedida a fideicomisos especiales y que había sido reestructurada en Unidades de Inversión (UDIS).

Por el lado de la oferta, los recursos de la banca no respondieron a la demanda, pues han establecido como justificación la obligatoriedad de capitalizaciones adicionales, por una parte por los programas de Fobaproa y, por otra, por las reestructuraciones que inmovilizaron recursos por medio del régimen obligatorio de inversiones en CETES. Ambas medidas son consideradas como elementos directos en la disminución de los recursos crediticios disponibles.

Y por el lado de la demanda, la situación en el nivel de empresas familias ha sido también muy difícil, pues así como la banca tenía dificultades para ofrecer créditos, los clientes en general no han estado en posibilidades de solicitarlos. Ya sea por lo deprimido del mercado interno (en el caso de las empresas) o porque sus fuentes de ingresos se han visto interrumpidas (en el caso del desempleo).

Por todo el mundo, los mercados de capitales parecen estar reemplazando a los bancos como los principales intermediarios de capitales. Por ello es que los países más desarrollados, aquellos que tienen una mayor profundidad financiera, han puesto ya en práctica esta transición con nuevas estructuras, legislación y regímenes regulatorios, colocando cada vez en un lugar menos importante la intermediación bancaria y utilizando con mayor intensidad los mercados de capitales.

Es por ello que se observan las megafusiones las cuales son procesos que realizan todas las empresas como un acto característico de la mundialización, pues traspasan fronteras para ofrecer sus productos y servicios. Tal es el caso de los bancos, cuya incursión en los avances tecnológicos

en la informática y computación, las colocan como pioneros en el proceso de fusión. Así, en México hoy existen varios bancos extranjeros que participan mayoritariamente en el capital de los bancos nacionales.

El incremento de la banca extranjera constituye la forma más frecuente de resolver la falta de capitalización y la absorción de tecnología de punta en las instituciones de crédito. En tal contexto, el desempeño de la banca y sus posibilidades reales de operación deben ser analizados como parte del mencionado proceso de transición o reorganización-concentración, en el que predomina la penetración de capital externo en el sector.

Marco teórico

A partir del periodo de posguerra en México se adoptó una política de corte proteccionista, donde se buscó el impulso del mercado interno. Este tipo de política atrajo costos y beneficios difíciles de determinar y es obvio que el proteccionismo tuvo sus costos en términos de eficiencia para la economía.

La crisis de 1982 puso en evidencia que la capacidad de la economía para recuperarse de un choque externo dependía de la diversidad de sus fuentes de ingresos externos y de la rapidez con la que su estructura productiva se ajustara a cambios desfavorables en el entorno (Lusting, 1994:184). Además, dadas las restricciones del acceso al crédito comercial externo, existía la necesidad de encontrar nuevas fuentes de capital tales como la inversión extranjera, por lo tanto México tenía que realizar cambios en su política económica, es decir, que abriera su economía.

Frente a la crisis del endeudamiento, el gobierno emprendió un importante viraje económico que comenzó en 1982 con De la Madrid y se consolidó en 1989 con Salinas. Fue entonces durante este periodo que el gobierno de México inicia con una serie de reformas estructurales adecuándose al consenso de Washington, siendo catalogado como uno de los programas más importantes en su momento y el inicio de la aplicación de medidas de corte neoclásico para México. Por lo tanto el gobierno, con este cambio de rumbo en la política económica, iniciaba un proceso de integración a la economía mundial. Es decir, adoptó una política de corte neoclásico, la cual tiene como premisas la apertura comercial y financiera de la economía, donde el mercado es más eficiente que el Estado.

Todo proceso de integración a la economía mundial es sumamente complejo e implica, el establecimiento de un amplio conjunto de medidas de política económica, que incluyen desregulación, armonización del sistema jurídico, financiero y fiscal, y la integración monetaria. (Aspe, 1994:111) y México no era la excepción. Los argumentos neoclásicos, exponían que la economía ya no se podía basar en la protección a los mercados y de los productores locales, sino que era necesario una combinación adecuada de regulación, infraestructura, mano de obra calificada y estabilidad macroeconómica.

Los seguidores de la corriente neoclásica en México están convencidos de que la competencia interna e internacional es un poderoso medio para mejorar el desempeño económico. La perspectiva neoclásica argumenta que las presiones competitivas ayudan al aumento de la productividad y a la afectación de los recursos, de manera más eficaz, entre los sectores (Guillén, 1997:121). En estas condiciones, desde mediados de los ochenta, la política del gobierno fue la de modificar los reglamentos que, según los neoclásicos, representaban un obstáculo para la actividad económica.

Durante mucho tiempo, el sistema financiero mexicano se caracterizó por un alto grado de *represión financiera*. Las instituciones privadas de crédito se encontraban reguladas por la secretaria de Hacienda y el Banco de México, mediante tres instrumentos. El encaje legal, implicaba un crédito obligatorio a favor del sector público, sin costo o a bajas tasas de interés. En segundo lugar, existían controles cuantitativos al crédito de acuerdo con el sistema de cajones selectivos. En tercer lugar, las tasas de interés pasivas y activas eran fijadas por las autoridades y, a menudo, permanecían fijas por periodos largos (Guillén, 1997:126).

Pero, ¿por qué era necesario realizar una apertura al sector financiero y que tan importante es para la economía contar con un sistema financiero fortalecido? La existencia de un sistema financiero (y en especial de un sistema bancario) es importante en un país, ya que por medio de una infraestructura financiera fortalecida un país puede aspirar a tener un desarrollo económico sustentable.

En México, como en la mayoría de los países del mundo, se asistió una modificación radical en materia de política financiera, al otorgar un papel prioritario a los mecanismos de mercado. Las ventajas de la apertura financiera reposan en la hipótesis de que la internacionalización financiera permite una mejor distribución del ahorro, a escala mundial, gracias a los movimientos de capitales, lo que mejora la afectación de recursos a nivel internacional e iguala las tasas de rendimiento de las inversiones en el mundo (Guillén, 1997: 126).

La estrategia neoclásica de "modernización económica" buscaba elevar la eficiencia del sistema bancario mexicano mediante una radical reforma que tenía como objetivo terminar con la represión financiera que era la que causaba distorsiones en las tasas de interés y en la asignación eficiente del crédito, así como obstrucciones en el crecimiento del ahorro nacional, en el grado de penetración del sistema financiero en la economía y en el desarrollo de la eficiencia técnica, la competitividad, el abaratamiento, la calidad y variedad de los servicios financieros, de manera que la desregulación de operaciones, la privatización bancaria y la apertura del sistema a nuevos intermediarios y progresivamente al capital extranjero, permitiría que el sector cumpliera sus funciones en el desarrollo económico del país.

Por lo tanto con la desregulación financiera se lograría:

- Liberalizar los tipos de interés bancarios. Que permitiría una mayor competencia entre las instituciones.
- La liberalización de los precios de los servicios financieros.
- La eliminación de los coeficientes de inversión obligatoria (encaje legal) y de los límites cuantitativos al crecimiento del crédito. Los coeficientes de inversión permiten el acceso privilegiado de determinados sectores a los recursos de las entidades financieras, perjudicando la libre competencia. Además del encarecimiento de los recursos.
- La apertura de los mercados financieros internos. Se refiere a que se debe facilitar el libre acceso a todos los segmentos del mercado a las instituciones participantes en él, siendo ellas las que libremente decidan en qué ámbito del mismo desean desarrollar su actividad.
- La apertura a la competencia exterior. Lo que contribuiría a la modernización del sistema financiero dada la mayor competencia que ello implica, y que favorece las transferencias de tecnología.
- La liberalización de los movimientos de capitales. Que permitiría una gran integración de los mercados financieros internos con los de otros países. (Fernández, 1995:434).

Pero paralelamente a esta apertura financiera en México, en los países desarrollados se han producido profundos cambios en sus sistemas financieros, que se inician en la década de 1980 y se consolidan a finales del siglo XX.

Este proceso se podría resumir en tres tendencias fundamentales

- La primera es la concentración de los sistemas financieros en las economías desarrolladas. Debido a esto, el número de instituciones bancarias disminuyó en casi todos los países

- En segundo lugar ha habido un proceso de desintermediación bancaria e institucionalización del ahorro, vinculado a la aparición de intermediarios financieros no bancarios. La competencia de estas entidades ha obligado a las instituciones bancarias tradicionales a transformarse en conglomerados que prestan un conjunto cada vez más amplio de servicios financieros.
- Por último, el rápido crecimiento de los activos financieros en poder de inversionistas institucionales multiplicó la demanda de instrumentos de diversificación de riesgos. Lo que explica la expansión de los mercados especializados en el manejo de determinados títulos. (CEPA, 2002:58).

De igual manera, informes como el de la comisión de asesoramiento para las instituciones financieras internacionales recomienda que para obtener asistencia por liquidez por parte del FMI "los países miembros elegibles deben permitir, de manera gradual, por cierto periodo de años, que instituciones financieras extranjeras tengan libertad de ingresar y operar en el país. Y argumentan que las economías de los mercados emergentes se beneficiarían con una mayor estabilidad, una estructura financiera más segura. Además obtendrían un sistema bancario competitivo que limitaría el uso de los bancos locales para dar créditos a determinados grupos de poder, reduciendo así la frecuencia de futuras crisis" (Meltzer, 2002: 21).

Resumiendo, la economía mexicana ha seguido las sugerencias de política económica dictadas por las instituciones financieras internacionales (FMI y Banco Mundial) y por la Reserva Federal de los Estados Unidos, estas políticas están enfocadas a permitir que el Estado abandone su papel de agente activo en la economía debido a que resulta ineficiente y perjudicial para el óptimo crecimiento de la economía. El mercado es considerado un agente que permite la distribución óptima de los recursos económicos, con lo que se asegura un crecimiento sostenido que coadyuvara para el bienestar de todos los agentes económicos.

Existen diversas críticas al respecto, en particular las hechas por la escuela poskeynesiana encabezada por Minsky, Kregel, Davidson, etc., los cuales sostienen la importancia que tiene el Estado en la economía, dan argumentos teóricos muy importantes contrarios a la teoría dominante que permiten adoptar alternativas coherentes para las economías subdesarrolladas.

A partir de lo anterior se plantean los siguientes objetivos e hipótesis:

Objetivos

- **General.** Determinar cuál ha sido el papel de la Banca Comercial en México como impulsora del desarrollo económico del país a partir del proceso de desregulación y liberalización financiera hasta nuestros días.
- **Particulares.** Conocer el proceso evolutivo de la Banca Comercial; de una Banca Estatizada a una Banca Extranjerizada

Hipótesis

A partir de la desregulación y liberalización financiera la Banca Comercial presentó un acelerado proceso de transformación en su dimensión, funciones y operatividad, dicho proceso originó el virtual abandono de su papel financiador del desarrollo económico del país dedicándose sólo a la creación de beneficios a través de la participación en otros mercados, en particular el de deuda y de derivados.

II. APROXIMACIONES TEÓRICAS AL FINANCIAMIENTO

II. APROXIMACIONES TEÓRICAS AL FINANCIAMIENTO

En este capítulo se retomarán las ideas de corte poskeynesiano, en particular se analizará la teoría de Minsky en relación a la inestabilidad financiera y sus impactos en la inversión.

Por otra parte, se analizará como la desregulación y liberalización financiera está cambiando aceleradamente los sistemas bancarios y financieros.

2.1 El financiamiento de la inversión desde el enfoque poskeynesiano

En el modelo keynesiano original las decisiones de inversión productiva no son independientes de otras decisiones de inversión de cartera y están condicionadas a que la eficacia marginal del capital (emc) sea superior a la tasa de interés (i).

La emc es la tasa de descuento a la cual se iguala el precio de oferta de los bienes de capital con el valor presente de la corriente esperada de utilidades (U). El precio de oferta de los bienes de capital (Pf) es el que permitiría al productor una ganancia normal y lo mantendría en su actividad productiva. En consecuencia:

$$(U/emc) = Pf$$

Por efecto de la competencia, la corriente esperada de utilidades tiende a decrecer a medida que aumenta la inversión; lo contrario sucede con el precio de oferta de los bienes de capital.

Por tanto, existen tendencias que conducen a un equilibrio, el cual no obstante, puede ir acompañado de subempleo. (Mántey de Anguiano, 2000:1070)

Con base a la teoría keynesiana de la preferencia por la liquidez, Minsky supone que la valuación de capital depende directamente de la oferta monetaria, pues ésta influye en la tasa de interés. Si esta valoración excede al precio de oferta de los bienes de capital (al precio que demanda el productor para seguir en el ramo, o sea, Pf), tendrá lugar una inversión nueva.

La inversión neta de las empresas se financiará en parte con fondos internos y el resto con fondos externos. Los fondos internos (las utilidades retenidas después de impuestos) no necesariamente guardarán una relación proporcional a la inversión planeada, de modo que si ésta aumenta es probable que la ponderación de financiamiento externo a la empresa tenga que elevarse. La reacción

del mercado de préstamos a la creciente demanda de financiamiento para la inversión puede modificar los términos en que éste se conceda y a la larga puede frenar el impulso de la acumulación de capital si la tasa de interés se eleva. Esta reacción del mercado marcará la diferencia entre la inversión *ex ante* y *ex post*.

Cuando la inversión se financia mediante la emisión de pasivos a plazo más corto que la vida probable de los activos, se genera una necesidad de efectivo en exceso de los flujos de caja previstos como producto de la inversión. Esto obliga, en cierto momento, a refinanciar las deudas; si el financiamiento en el momento requerido no es posible, la empresa se verá obligada a vender algunos activos financieros que poseen mayor liquidez.

Dado que la forma en que se valúan los activos de capital a lo largo del ciclo varía y la ponderación asignada a las posibles ganancias o pérdidas de capital aumenta a medida que avanza la prosperidad (y el apalancamiento de la inversión se eleva), los precios de esos activos en el mercado financiero pueden llegar a verse más influenciados por factores especulativos (como la amplitud, la profundidad y la estabilidad de su mercado, que les confiere liquidez) que por su productividad. Así, el precio de los activos de capital en el mercado financiero depende de la estructura de deudas acumuladas, lo que acentúa el carácter cíclico de la inversión.

Minsky enriqueció la teoría de Keynes no sólo al considerar los efectos de la acumulación de deudas en las nuevas decisiones de inversión, sino también incorporando la evolución de las instituciones financieras a lo largo del ciclo económico.

Al respecto, Minsky observó que un periodo de prosperidad tiende a modificar las actitudes respecto al riesgo y a mejorar las expectativas sobre los flujos de caja de las empresas. Los banqueros perciben oportunidades lucrativas y expanden el crédito; éste, junto con las expectativas favorables, incrementa los precios de los activos de capital existentes. El aumento del valor de mercado estimula a las empresas a invertir elevando sus pasivos y manteniendo estable la relación de deuda patrimonio.

Así, la mayor oferta de créditos tiende a generar un aumento de su demanda. Al mismo tiempo, la más alta valuación del capital patrimonial hace que los banqueros sostengan, por un tiempo, los términos de concesión de los préstamos para la nueva inversión. Cuando los banqueros se ven limitados a aumentar el financiamiento por restricciones en la base monetaria se torna perfectamente elástica a la tasa de interés. Incorporando a la teoría de Keynes estos dos desarrollos que se producen durante la prosperidad, Minsky explica el paso natural de la tranquilidad a la inestabilidad financiera.

El mayor apalancamiento aumenta la probabilidad de recurrir a la venta de activos para cumplir con los compromisos contraídos, al tiempo que la valorización de éstos se aleja gradualmente de los fundamentos reales y se vuelve más susceptible a la especulación. En este entorno, el endurecimiento de la política monetaria o cualquier otro fenómeno que cause un cambio subjetivo en la probabilidad asociada a la venta forzada de activos incrementará la preferencia por títulos con mercados profundos, preferentemente protegidos, como los valores gubernamentales; los títulos de las empresas se verán en desventaja y sus precios relativos tenderán a disminuir.

2.2 El proceso de inestabilidad financiera

Una vez puesto en marcha el proceso de deflación de títulos privados, la interacción del acelerador y el multiplicador conducirán a la economía a una crisis de liquidez y solvencia.

La tendencia hacia la inestabilidad financiera en la teoría de Minsky se explica por el desarrollo de estructuras de deudas que no se pueden validar ni por flujos de caja ni por los precios de los activos cuando se deja que ambos los determinen las libres fuerzas de mercado.

Las empresas operan hoy con una corriente de obligaciones de pago heredada del pasado y al financiar sus inversiones presentes establecen una corriente de obligaciones para el futuro. A fin de que la estructura de deudas se pueda validar, los flujos de caja deben ser superiores a los pagos de pasivos. Cuando esto no sucede las empresas deben buscar la manera de refinanciar parte de sus deudas o bien vender algún activo para cumplir con sus compromisos de pago.

A fin de esclarecer la manera en que se pasa de un sistema financiero robusto a uno frágil, Minsky clasificó a las empresas en los tres grupos siguientes

1. Empresas cubiertas para las cuales los flujos de caja siempre exceden los compromisos de pago.
2. Empresas especulativas en las que un breve periodo inicial el flujo de caja sólo alcanza para cubrir los intereses, pero no las amortizaciones, de modo que requieren refinanciamiento.
3. Empresas Ponzi, donde los flujos de caja iniciales son insuficientes incluso para pagar los intereses de los préstamos, por lo que requieren aun mayor refinanciamiento.

Puesto que el valor de mercado de una empresa es igual a la capitalización de su corriente esperada de utilidades netas (deducidos los intereses pagados por sus pasivos), las empresas

cubiertas son las menos afectadas por un alza en los tipos de interés, pues no requieren contratar nuevos financiamientos. Para las empresas especulativas y Ponzi, en cambio, el alza en los tipos de interés puede llegar a significar utilidades netas negativas.

Un sistema financiero inicialmente robusto, argumenta Minsky, tiende a convertirse en un sistema frágil por la evolución natural de las prácticas financieras durante los periodos de prosperidad. En esta etapa del ciclo existe un doble incentivo para que las empresas cubiertas se transformen en especulativas o Ponzi. En primer lugar porque éstas, siendo las más solventes, son a las que los banqueros tratan de persuadir para que lleven a cabo proyectos de inversión de largo plazo financiados con crédito. En segundo lugar, porque a ellas también les conviene aumentar su rentabilidad y valor de mercado invirtiendo en proyectos de largo plazo financiados con deuda (si la tasa de interés es menor que la tasa de ganancia).

En una primera etapa, aumentan el crédito, la inversión y las utilidades. Sin embargo, el crédito tiende a crecer de manera más acelerada que la generación de ingresos por dos motivos: a) usualmente existe un periodo de maduración de las inversiones y b) algunas empresas (las especulativas y las Ponzi) requieren temporalmente refinanciamiento para cubrir el servicio de sus deudas.

Cuando el crédito aumenta con mayor rapidez que las utilidades, las tasas de interés empiezan a subir. El aumento de ésta eleva el precio de oferta de bienes de capital (en el mercado real) y reduce el precio de los activos en el mercado financiero. En consecuencia, la inversión productiva se contrae, lo que provoca una caída de la demanda agregada y de las utilidades.

La baja en el valor de mercado de las empresas, por otra parte, reduce el colateral de los préstamos de los bancos y obliga a éstos a restringir el crédito para mantener sus márgenes de seguridad. La escasez de financiamiento de nuevo afecta negativamente a la inversión, el ingreso y las utilidades en un círculo vicioso que presiona a las empresas y a los bancos a obtener liquidez mediante la venta de activos. Esta situación precipita la deflación de deudas.

La caída de los precios de los activos hace aún más difícil el cumplimiento de los compromisos de pago: las primeras moratorias exacerban la astringencia crediticia y aceleran la deflación de las deudas, extendiendo la insolvencia hasta llegar a la crisis. (Mántey de Anguiano, 2000 1072)

Minsky destacó la influencia de las innovaciones financieras en la acrecentada vulnerabilidad de los sistemas bancarios. En su opinión, esas innovaciones surgen cuando los banqueros desean expandir el crédito y el banco central se los impide. En estas circunstancias, los intermediarios financieros evolucionan y aparecen innovaciones que restan eficacia a los instrumentos de política

monetaria. Ejemplos típicos de estas transformaciones han sido los mercados interbancarios, que elevan el multiplicador del crédito y también el uso de reportos de valores gubernamentales, como fuente de liquidez más barata para los intermediarios financieros. (Mántey de Anguiano, 2000:1072)

Como resultado de las innovaciones que se realizan en tiempos de auge, las tasas de interés no suben tanto como lo harían si no evolucionaran las instituciones financieras, pues la oferta de financiamiento se torna muy elástica. Sin embargo, la liquidez primaria de las empresas, de las familias y los bancos se reduce, pues la relación entre la base monetaria y la deuda privada acumulada disminuye. Este fenómeno se manifiesta en un cambio de la estructura del balance bancario, en que las reservas líquidas en forma de deuda gubernamental tienden a disminuir su participación en el total y son reemplazadas por títulos del sector privado con alta bursatilidad.

Esta sustitución de deuda pública por valores privados, advierte Minsky, hace a los bancos más vulnerables a un revés en la generación de utilidades de las empresas.

Antes, para allegarse liquidez, los bancos recurrían a la venta de valores gubernamentales y la banca central se encargaba de evitar el colapso de sus precios regulando la tasa de interés.

Ahora, la liquidez de los bancos depende más de la venta de activos privados (incluidos sus propios pasivos), cuyos precios pueden variar de manera repentina.

Además, el desarrollo de los intermediarios no bancarios ha contribuido a debilitar la estructura financiera de los bancos por dos motivos. Primero, porque los ha obligado a competir por depósitos y a ofrecer mayores tasas de interés, incluso por depósitos a la vista. Segundo, porque los ha comprometido en el otorgamiento de garantías de refinanciamiento en la colocación de deudas directas del sector privado.

Estos fenómenos han aumentado la dependencia de los bancos respecto a las condiciones del mercado financiero y por tanto, presenta vulnerabilidad a aumentos en la tasa de interés. (Mántey de Anguiano, 2000 1073)

Minsky extiende su teoría al plano de las relaciones financieras internacionales y advierte sobre los riesgos de una deflación mundial de títulos como resultado de la desregulación y el avance en la integración global de los mercados financieros.

El desarrollo de mercados financieros extraterritoriales desregulados (euomercados) ha determinado un gran volumen de deudas en dólares y otras divisas fuertes cuya contrapartida son eurodepósitos que rápidamente pueden cambiar en su moneda de denominación. Esto ocasiona gran volatilidad en

las tasas de interés y da lugar a políticas monetarias defensivas que afectan el servicio de las deudas acumuladas y dificultan los refinanciamientos.

En las situaciones críticas que se han presentado en las últimas dos décadas, cuando la insolvencia de un país deudor o un conjunto de ellos ha amenazado la estabilidad financiera mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha impedido la catástrofe actuando en dos direcciones: a) gestionando el refinanciamiento de las deudas acumuladas, y b) reduciendo el crecimiento de los deudores y devaluando sus monedas para disminuir sus importaciones y posibilitar así el cumplimiento de los compromisos de pago en moneda extranjera.

Esta segunda parte de la estrategia, que Minsky denominó "la solución mexicana", aunque tradicionalmente se ha considerado conveniente para un país en lo individual, es perjudicial para la economía mundial, pues la contención de la demanda de importaciones de los países deudores necesariamente afecta las exportaciones e ingresos de capital de los acreedores y, cuando los países fiscalmente independientes actúan con el mismo criterio, la reducción de sus importaciones impide a otras naciones generar los flujos de caja con los que validarían sus deudas. Un ejemplo claro de esta situación se dio durante la crisis de pagos del Tercer Mundo en los ochenta, cuando mediante el Plan Brady, las deudas soberanas tuvieron que depreciarse a un nivel congruente con los flujos de caja de los países deudores.

La desregulación y la integración global de los mercados financieros, en opinión de Minsky, necesitan un nuevo marco institucional capaz de prevenir la deflación internacional de títulos. (Mantey de Anguiano, 2000:1074)

La incorporación tecnológica en el sector ha impulsado modificaciones en la organización de los intermediarios y también abrió un espacio a la innovación financiera. Las nuevas técnicas, al incrementar la velocidad de los flujos financieros, aumentan la velocidad de intercambio de los activos

2.3 El papel del sistema bancario

La competencia de los bancos con otros intermediarios financieros (bancos de inversión, compañías aseguradoras, fondos de pensiones, fondos mutuos) y la pérdida de importancia del papel que la banca comercial había desempeñado tradicionalmente, el incremento de las operaciones fuera de balance, así como la participación de nuevos instrumentos financieros, es decir, nuevas modalidades

de inversión, están llevando a cuestionar si la banca comercial está en declive o están cambiando sus funciones, como resultado de la innovación financiera y de la emergencia de nuevos productos, de la integración, de la globalización y del papel creciente de los mecanismos de mercado en la determinación de los precios y la distribución.

A lo anterior hay que agregar la búsqueda de instrumentos más rentables en los mercados de valores y la disminución de los créditos tradicionales concedidos por la banca comercial en el entorno mundial.

La expansión de la actividad bancaria en áreas no tradicionales, ocurre al tiempo de un desarrollo extraordinario de otras empresas financieras y no financieras, las cuales han venido proveyendo servicios de tipo bancario y formando "bancos que no son bancos". La institucionalización de los mercados financieros ha avanzado también con rapidez, incrementando el refinanciamiento y el profesionalismo de todos los participantes. (Girón, 2001:15)

La menor importancia relativa de la banca comercial en la oferta de créditos es resultado de una mayor participación de los mercados de valores y de los servicios de corretaje en el proceso de financiamiento.

La administración integrada del balance de los bancos se dio como parte del rápido crecimiento de la actividad bancaria nacional e internacional. Pero esta tendencia cambió a finales de los años setenta y los primeros de los ochenta, con la dominación de tendencias deflacionarias en las mayores economías.

El alza de las tasas de interés hacia finales de los años setenta concitó un movimiento bancario generalizado, hacia la restricción del crédito y los refinanciamientos. Durante la etapa de expansión de los mercados financieros, diversos prestatarios en los mercados nacionales e internacionales tomaron posiciones deudoras del tipo ponzi, de manera que el freno de la expansión del crédito comprometió las posiciones líquidas de los prestatarios, pasando rápidamente de la liquidez a la insolvencia. La crisis financiera se precipitó en 1982 con la constatación de la incapacidad de pago de los mayores deudores del Tercer Mundo con la banca comercial.

La crisis de deuda paralizó la movilización de una parte de los activos de la banca acreedora, al imponer una reestructuración con reescalamiento de un volumen importante de créditos.

El desequilibrio en los vencimientos y la remuneración en el balance de los acreedores aumentaron rápidamente, con lo que los bancos requerían de la formación de pasivos de menor costo y mayor plazo, en condiciones de lento crecimiento de los activos. Pero a la vez mantenían una parte de sus activos "congelados" y en créditos en mora que amenazaban con presionar rápidamente a la formación de reservas preventivas. (Correa, 1998:163)

Según Harrington, los bancos han cambiado al preocuparse menos del crecimiento de su balance que había sido la inquietud principal en el curso de los años anteriores y más de su rentabilidad inmediata además de la calidad de sus activos. Esta actitud se tradujo en un gran eclecticismo en el otorgamiento de créditos y por una inquietud muy marcada de evaluar la rentabilidad de las diferentes actividades y de elevar los márgenes considerados como insuficientes.

Esta situación trajo consigo otros efectos, en la medida en que los bancos tenían una parte de sus activos congelados entre los países deudores insolventes, la otra parte de sus activos habrían de flexibilizar más aún su manejo, de manera que aparecería la tendencia a emplear créditos negociables. Procurar mejorar el balance incrementando los márgenes, con un lento crecimiento del balance para no aumentar la presión sobre fondos propios y buscar aumentar los ingresos por comisiones. (Correa, 1998:164)

Harrington sostiene que uno de los medios más utilizados en esta situación ha sido el otorgamiento de garantías de refinanciamiento, líneas de seguridad, líneas de crédito de sustitución, apuntando a permitir a los prestatarios de recoger directamente fondos en el mercado a través de la emisión de papel negociable de corto plazo. Para los bancos garantes esta actividad permitió aumentar los ingresos sin aumentar inútilmente los balances, pero al precio de aumentar las obligaciones potenciales fuera del balance.

De esta forma, los bancos pudieron continuar con un menor crecimiento de sus balances, pero especialmente disminuir el problema de desequilibrio en los vencimientos en la medida en que podrían adquirir activos negociables sin compromiso de renovación, conservando el máximo de flexibilidad en sus activos¹

La expansión del sistema de emisión de títulos comporta la apertura de una línea de crédito de sustitución sobre los mercados internacionales en lo que es el mejor ejemplo. Los prestatarios emiten los títulos para los que un cierto número de bancos suministran contra comisión las garantías o los pasivos sin obligación de refinanciamiento posterior y sea por la adquisición de los títulos o por la puesta a disposición de un préstamo bancario consorcio. Un cierto número de bancos que pueden o no ser los garantes y fondos de inversión adquieren los títulos. Esos bancos registran un aumento en el volumen de sus créditos, pero ellos pueden libremente revender los títulos o conservarlos por tres o seis meses sin compromiso de suscribir una emisión ulterior.

Con la titulación, que los propios bancos impulsaron tienden a desaparecer las fronteras entre la banca comercial y la banca de inversión. Estos fenómenos han sido provocados por la adaptación de la administración de los balances, de los activos y pasivos a las nuevas condiciones de un mercado con alto nivel de endeudamiento y bajos niveles de inversión y crecimiento. La banca y el crédito, de esta manera, se adaptan rápidamente a la nueva etapa de la crisis. (Correa, 1998:165)

La administración del balance de los bancos, el movimiento generalizado hacia la titulación en los años noventa y la explosión de las operaciones fuera de balance son resultado de la crisis a largo plazo y con ella de los cambios en la preferencia por la liquidez. El movimiento hacia la titulación y la desintermediación bancaria no significa un desplazamiento de los intermediarios bancarios en los mercados financieros, sino en todo caso, una agudización en la competencia cuando se diluyen las líneas de demarcación entre la banca comercial y los intermediarios no bancarios. Sin embargo, dicha titulación del crédito significa un desplazamiento del crédito como capital adelantado por el crédito-titulado que depende, para su valoración, menos de la ganancia y crecientemente de los ingresos procedentes de otras fuentes.

Las tendencias a la titulación del crédito y las operaciones fuera de balance separan la decisión del inversor de comprar un título de la posición crediticia de la institución originaria, la decisión depende de la posibilidad de los activos subyacentes de generar un flujo de efectivo necesario para los pagos contratados y del grado de protección incorporado en la estructura del título en sí mismo. Los activos subyacentes más comunes son las hipotecas, los pagarés de tarjetas de crédito, préstamos para autos y otros pagarés de consumo. (Correa, 1998:193)

Cuando la ampliación de activos financieros depende menos de la ganancia y más de ingresos procedentes de otras fuentes, los bancos modifican su preferencia por la liquidez y su papel en el financiamiento a la producción se transforma, la banca tiende a actuar como lo que Minsky llama "banca colonial", financiando bienes en tránsito. En los últimos años, esta situación se lleva al extremo de sostener sus ingresos más en comisiones (por intermediación de títulos y por su participación en el mercado cambiario) que en los márgenes. Aún hasta el punto de aumentar más sus ingresos en el desarrollo de las operaciones fuera de balance

El funcionamiento de los grandes bancos se transforma cuando el crédito, propiamente como tal va cediendo lugar a la negociación y emisión de títulos del más diverso orden. El cambiar su papel en el financiamiento a la producción por el financiamiento de bienes en tránsito y por el comercio de títulos financieros implica que una parte decreciente de las operaciones bancarias dependen de la ganancia empresarial y una parte creciente de la incorporación de activos no financieros a activos

financieros; esto es, que los balances de los intermediarios financieros y toda su actividad pasa a depender más de la especulación y de la centralización.

Así, el financiamiento para bienes en tránsito subyace en el curso mismo de la titulación de los activos bancarios, el boom de las operaciones fuera del balance y del uso de instrumentos derivados.

El crédito como capital adelantado para la producción, cedió su lugar a la titulación que implica una incorporación creciente de activos hacia una movilización financiera propiamente tal, cuyas rentas están vinculadas a: ingresos procedentes de las remuneraciones (con la titulación de hipotecas, pagarés, etc.), la ganancia generada en otros mercados (con la titulación de los activos procedentes de las llamadas economías emergentes); a la futura ganancia procedente de activos preexistentes y que no tenían un vínculo desarrollado con los mercados financieros. Con esto, además de frenarse la expansión de activos productivos y, por lo tanto, de la fuente de la ganancia empresarial, refuerza las tendencias deflacionarias de la economía actual y, también, vuelve muy frágil la formación de expectativas, constituyéndose en un obstáculo para la estabilización de la ganancia y para un nuevo reparto como ganancia media. (Correa, 1998:194)

La administración activa del balance de los bancos, el amplio proceso de titulación y la rápida generalización de las operaciones fuera de balance, resultan así, un componente de la crisis, ya que se encuentran vinculados a la inestabilidad de los tipos de cambio y de las tasas de interés. Puede sostenerse que el retorno a condiciones macroeconómicas estables implica una expansión de largo plazo de los activos bancarios vinculados a la ganancia y, en consecuencia, una pérdida relativa del sentido de los mecanismos de innovación y de la "globalización vigente en la crisis.

III. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA MEXICANA

III. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA MEXICANA

En el tercer capítulo se analiza la evolución de la economía mexicana, así como de las políticas implementadas; desde el modelo de sustitución de importaciones hasta el desarrollo del modelo vigente, el neoclásico.

3.1 El modelo de sustitución de importaciones

El modelo de sustitución de importaciones, como modelo de largo plazo, caracterizó todo el periodo de 1939-1970, acompañado por dos tipos de modelos de corto plazo, el de crecimiento con devaluación (1939-1958) y el crecimiento estabilizador (1959-1970).

El proceso de sustitución de importaciones (SI) ocurre cuando declina la participación de las importaciones en la oferta total. Esto se logró básicamente mediante una intervención estatal muy importante de la economía, pero no hay que olvidar las condiciones prevalecientes a nivel internacional como es la época de la Segunda Guerra Mundial y la posguerra que influyeron mucho en este proceso debido a que fuimos abastecedores de materias primas básicamente de Estados Unidos.

Es decir, este proceso se basó en una "relevante intervención gubernamental en el desarrollo económico a través de un comercio exterior administrado por políticas industriales activas a favor de sectores estratégicos o prioritarios y de políticas horizontales de desarrollo general, es decir, este tipo de modelo buscó basar el desarrollo en el mercado interno y evitar que el déficit en los componentes de la balanza de pagos marcara el límite del crecimiento, para lograrlo, el mejor instrumento es fomentar y fortalecer el proceso de industrialización.

La industria fue protegida por medio de aranceles a la importación y también por incentivos como fueron subsidios a las exportaciones, regímenes preferenciales a las empresas manufactureras. Todo esto ayudó a expandir la industria, favoreciendo el proceso de formación de ahorro y capitales. Dado estas características, la SI fue vista como una política con la que se alcanzaría una mayor independencia económica, siendo el Estado el principal impulsor del apoyo y fomento.

Los resultados de esta política se observaron durante la década de los cincuenta y hasta comienzos de la década de los setenta, cuando creció la producción de bienes intermedios y de consumo duradero. Los subsidios siguieron otorgándose, pero los recursos fueron otorgados vía deuda externa e inversión extranjera. Una característica muy importante de este periodo es que a pesar de haber un gran número de exportaciones manufactureras, los recursos obtenidos no fueron suficientes para compensar el gran número de importaciones que realizaba el mismo sector.

La industrialización sustitutiva fue incapaz de crear un verdadero sistema productivo nacional, coherente e integrado.

Al no poder crear una base tecnológica propia y una base interna de acumulación de capital, la sustitución se convirtió en el cambio de unas importaciones (manufacturas finales) por otras más costosas (bienes intermedios y de capital), sin que la industria fuera capaz de generar mediante exportaciones, las divisas que exigía su propia reproducción ampliada.

3.2 Crisis del Modelo (1970-1976)

En los primeros años de la década de los setenta, la inflación se aceleró, lo que en un marco de tipo de cambio fijo, acentuó la sobrevaluación del peso. Ello incidió en el déficit comercial y en el déficit presupuestal.

Así, en 1970 el déficit presupuestal del sector público y el déficit de la balanza en cuenta corriente representaban el 3.8% y el 1.3% del PIB, respectivamente

En 1970 la economía se desaceleró. El PIB en ese año sólo creció 3.1%, menos de la mitad del promedio de 6.5% alcanzado en la década previa. La caída obedeció a una contracción significativa de la inversión privada, la cual se incrementó ese año 5.3%, lo que contrastaba desfavorablemente con el 9.1% promedio logrado en el decenio 1960-1970. (Guillén, 2000:39)

Ante esta situación, el gobierno trató de introducir diversas reformas económicas entre las que destacaban una reforma fiscal redistributiva (reforma impositiva y ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público, la disminución del endeudamiento externo y la promoción de las exportaciones, principalmente manufactureras, con el objeto de atenuar el sesgo antiexportador del modelo y los déficit comercial y presupuestal.

No obstante, dichas reformas económicas naufragaron. Las dificultades crecientes a nivel nacional e internacional desembocaron en la aplicación de una política económica cortoplacista de *pare y siga* (*stop-go*), lo que impedía la aplicación de una estrategia de mayores alcances. En ese marco, si la economía mostraba signos de debilitamiento, se relajaban las políticas fiscal y monetaria. Por el contrario, si la inflación se disparaba, de inmediato se aplicaban los frenos.

A mitad de ese sexenio se abandonaron los empeños reformistas. Para mantener el crecimiento de la economía, se decidió intensificar la intervención estatal y recurrir a un mayor endeudamiento con el exterior.

El gasto público como proporción del PIB se incrementó del 26% en 1970 al 35.2% en 1976. Debido a ello y al fracaso para elevar los ingresos públicos, el déficit presupuestal del sector público aumentó en el mismo periodo del 5.6% al 10.3% del PIB.

La deuda externa, por su parte, se triplicó al aumentar de 6,090 millones de dólares al inicio del sexenio, a 25,900 millones en 1976. La contracción de dichos recursos se facilitó por la existencia de recursos líquidos excedentes en el mercado internacional, debido a: 1) la crisis de los países desarrollados que debilitó la demanda de crédito; y 2) la llegada de los petrodólares captados por los países exportadores de hidrocarburos después del primer shock petrolero de 1973. (Guillén, 2000:41)

Los problemas se agravaron en la segunda mitad del sexenio de Echeverría por razones de orden político, al desencadenarse fuertes desacuerdos entre algunos grupos empresariales y el gobierno, lo cual acentuó el clima de desconfianza, contrajo la inversión privada y aceleró la fuga de capitales. En ese contexto, la agravación de los déficit presupuestal y de la balanza comercial provocó en 1976 una devaluación del peso de más de 100% en relación con el dólar, con lo que terminaban más de veinte años de estabilidad cambiaria y de un esquema de tipo de cambio fijo.

En 1977 se firmó el primer acuerdo de contingencia con el Fondo Monetario Internacional (FMI), mediante el cual México se comprometía a limitar el endeudamiento público, reducir el medio circulante, restringir el gasto público, fijar topes a los aumentos de salario, liberalizar el comercio exterior y limitar el crecimiento del sector paraestatal de la economía. Aunque el auge petrolero de los años siguientes pronto haría olvidar el cumplimiento de este acuerdo, se trató del primer arreglo internacional a través del cual los organismos internacionales, y por su intermedio el gobierno estadounidense, trataron de orientar el desarrollo económico del país por un rumbo neoclásico.

El acuerdo de 1977 fue un programa de estabilización "clásico" originado por la crisis del sector externo y la devaluación cambiaria. A partir de esta, México se incorporó al esquema de tipos de cambio flotantes establecido desde la ruptura del sistema monetario internacional de Bretón Woods ocurrida a finales de los sesenta. El servicio de la deuda externa, cuyo peso en la balanza de pagos y en el presupuesto era cada vez más gravosa, se siguió cubriendo en las condiciones pactadas, si bien se efectuaron algunos ejercicios de reprogramación del principal. (Guillén, 2000: 43)

El auge petrolero y el origen de la crisis de deuda externa (1976-1982)

Al arribar al gobierno, la administración de José López Portillo diseñó una estrategia expansionista basada en la explotación intensiva de los campos petroleros del sureste del país, descubiertos años antes. Se pensaba que la producción y exportación de petróleo crudo permitiría resolver la restricción externa y generar las divisas necesarias para impulsar la industrialización y el crecimiento sostenido del país. Se partía del supuesto de que debido a los shocks petroleros y a las insuficiencias en la oferta de hidrocarburos prevalecientes en esos años, los precios sostendrían una tendencia creciente.

La política expansionista fue financiada mediante el crecimiento acelerado del gasto público y un endeudamiento creciente con el exterior, facilitado por la existencia de recursos excedentes en el mercado internacional de capitales y de tasas de interés reales bajas.

Durante el periodo 1980-1981, México vivió uno de los periodos de crecimiento económico más intensos de su historia. La economía mexicana se petrolizó con rapidez. La participación de la extracción y refinación de petróleo en el PIB pasó del 4% en 1975 al 7.2% en 1980. El petróleo crudo se convirtió en el principal rubro de exportación. Como proporción de las exportaciones totales de mercancías, las ventas externas de hidrocarburos se incrementaron de un insignificante 0.8% del total en 1974 al 71.3% en 1981. Por su parte, el fisco pasó a depender crecientemente de los impuestos aplicados a los hidrocarburos, política que además, privó a PEMEX de los elementos necesarios para financiar su expansión con recursos propios.

Los desequilibrios estructurales de la economía se fueron acumulando conforme el "auge" transcurría y México se disponía a "administrar la abundancia", según la frase acuñada por el propio López Portillo.

Por otra parte, la inflación se mantuvo en niveles de dos dígitos llegando en 1981 a cerca del 30%. El déficit en cuenta corriente, el déficit presupuestal y la deuda externa crecieron como la espuma. No obstante, que estos desequilibrios ponían en evidencia que la restricción externa podría generar una nueva crisis, no se les prestó la debida importancia. Se pensaba que eran un residuo de la crisis anterior y que el auge petrolero los iría automáticamente eliminando (Guillén, 2000: 46)

Como podemos ver, se minimizó el hecho de que la balanza en materia de precios estaba cambiando de las manos de los productores de la OPEP a las de los consumidores como consecuencia de la ampliación de la oferta de los países externos a esa organización (Gran Bretaña

URSS, Noruega, y el propio México, entre los más importantes) y de las medidas de racionalización y ahorro en el consumo de energía emprendidas por los países industrializados.

Tampoco se entendió el alcance de la crisis internacional. Los países industrializados entraban en una nueva recesión al comienzo de la década de los ochenta. Para combatir la inflación en Estados Unidos que llegó al nivel de dos dígitos, se aplicó en ese país una política monetaria altamente restrictiva, la que al elevar abruptamente las tasas reales de interés, encareció grandemente el servicio de la deuda externa.

Con la baja de cuatro dólares en el precio del barril del petróleo en el mercado internacional en 1982, la estrategia petrolera se derrumbó. Ante los primeros signos de desconfianza, el gobierno reaccionó recurriendo al crédito externo de corto plazo, para mantener el tipo de cambio, frenar la fuga de capitales y cubrir el servicio de la deuda externa. Esta política fue respaldada enteramente por el FMI y la banca transnacional.

Sin embargo, las medidas de emergencia no funcionaron. En lugar de resarcir la confianza provocaron mayor inquietud, y la fuga de capitales y dolarización de los pasivos bancarios continuó hasta alcanzar niveles desconocidos para entonces.

En febrero de 1982 el Banco de México se retiró del mercado de cambios, lo cual provocó una devaluación de la moneda de más de 100% en relación con el dólar.

En agosto de 1982 estalló la crisis de la deuda externa. Agotadas las reservas internacionales e incontenible la fuga de capitales, México se declaró incapaz de cubrir el servicio de la deuda externa, cuyo principal había llegado a 87,600 millones de dólares (de los cuales 68,400 eran deuda pública y 19,100 millones deuda privada), provocando la alarma de la comunidad financiera internacional, dado el alto grado de exposición de los bancos norteamericanos con México y otros países de América Latina.

La crisis de la deuda externa provocó una severa crisis económica y financiera. La puesta en práctica de un severo programa de ajuste ortodoxo² negociado con el FMI, la suspensión de los créditos por parte de la banca comercial extranjera y la fuga de capitales provocaron la paralización de la producción. En 1982 el PIB descendió 0.7% y en 1983 descendió aún más: 4.2% (Guillén, 2000: 47)

² Los programas de estabilización ortodoxos en el que se basa el FMI ponen especial atención en administrar la demanda agregada y menos a los aspectos estructurales de la inflación. Dentro de los principales aspectos que se consideran están:

- 1) La inflación como fenómeno monetario causado por el crédito excesivo.
- 2) Los desequilibrios en la balanza de pagos pueden causar inflación en la medida en que los superávits no sean esterilizados, por su parte los déficits son deflacionarios.
- 3) La política monetaria no puede tener efectos permanentes en la producción y el empleo, por lo tanto cualquier recesión inducida por la política crediticia será transitoria.

3.3 Cambio de paradigma; del MSI al modelo neoclásico (1983-1988)

El proceso de renegociación de la deuda pública externa involucró una recalendarización para el pago del principal, aunque las condiciones en términos de tasas de interés y comisiones fueron muy gravosas.

Aunque el Estado no asumió la deuda privada estableció un organismo de apoyo, el Ficorca, mediante el cual las empresas privadas endeudadas recibieron subsidios cambiarios y créditos en pesos para cubrir sus adeudos con el exterior.

Por su parte, la deuda pública externa fue renegociada nuevamente en 1984 y 1986. El acuerdo con el FMI significó un cambio de ciento ochenta grados en la estrategia y política económica. A partir de 1983, el gobierno mexicano aplicó un severo programa de ajuste de corte neoclásico, cuyo objetivo explícito era controlar la inflación y reiniciar el crecimiento económico sobre bases más estables.

El gobierno de De la Madrid puso en marcha el programa inmediato de recuperación económica (PIRE), que no es otra cosa que la puesta en práctica de los acuerdos establecidos con el FMI y el bloque acreedor. Fue un programa de corte netamente monetarista, basado en el control rígido de la oferta monetaria. Entre las medidas aplicadas en ese periodo destacaron: la reducción del gasto público, el incremento de los impuestos al consumo, el reforzamiento de los controles salariales, la liberación de los precios internos, el ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el Estado, la fijación de tasas de interés positivas con el fin de frenar la fuga de capitales y el establecimiento de un tipo de cambio flexible que estimulara el crecimiento de las exportaciones. (Guillen 2000: 53)

Para abrir paso a la instauración del nuevo modelo neoclásico, la administración de Miguel de la Madrid emprendió un conjunto de cambios estructurales, entre los que sobresalen los siguientes:

- La apertura unilateral y acelerada de la economía
- La flexibilización de la política de inversiones extranjeras
- El redimensionamiento del sector público y el sector paraestatal
- La creación de un sistema financiero que operó al lado de la banca nacionalizada

La apertura comercial unilateral e indiscriminada

Bajo el modelo de sustitución de importaciones, las empresas instaladas en el país habían gozado de una amplia protección y de una serie de medidas de apoyo y fomento por parte del Estado. Entre otras medidas destacaron: la fijación de altos aranceles, el establecimiento de permisos previos a la importación para un alto porcentaje de los productos importados, la fijación de precios bajos de los bienes y servicios producidos por las empresas paraestatales, exenciones y apoyos fiscales, etcétera.

En julio de 1986 nuestro país se adhirió al GATT. El número de fracciones arancelarias sujetas a permiso previo descendió drásticamente del 83% del total en 1984 al 27.8% en 1986. Los aranceles comenzaron a ser reducidos. El arancel promedio bajó del 27% en 1982 al 22.6% en 1986. (Guillén, 2000:57)

La flexibilización de la política de inversiones extranjeras

La imposibilidad de conseguir recursos frescos con los bancos comerciales internacionales, la contracción de la inversión privada motivada por la crisis y la paralización de la inversión pública derivada del programa de ajuste, llevaron a flexibilizar la política en materia de inversión extranjera. Sin modificar la ley de 1973, se permitió el ingreso de proyectos de inversión extranjera directa (IED) hasta con 100% de capital extranjero en ciertas ramas. Se dio prioridad a las inversiones que contribuyeran a incrementar las exportaciones no petroleras.

En el periodo 1983-1985, entraron inversiones extranjeras por un promedio anual de 447.4 millones de dólares muy por debajo del promedio anual de 2,138.9 millones alcanzados durante el boom petrolero de 1978-1982.

En 1986 los flujos de IED comenzaron a repuntar como resultado de diversos proyectos de reestructuración orientados a la exportación, del inicio del programa de privatización de entidades del sector público y de la puesta en marcha del programa de intercambio de deuda pública por inversión (SWAPS)³. En el periodo 1986-1988, el promedio anual de IED ascendió a 2,454.7 millones de dólares, cifra superior al promedio alcanzado durante el auge petrolero. (Guillén, 2000:60)

³ El programa de conversión de deuda externa en capital (SWAPS) explica en buena medida el repunte de la IED en la segunda mitad de la administración de De la Madrid. El programa de SWAPS se inició en México en 1984 aunque cobró importancia hasta 1986. Las operaciones de conversión consistieron básicamente en la compra con descuento por inversionistas extranjeros de los pasivos en moneda extranjera de empresas públicas o privadas, convirtiéndose los compradores en socios de las empresas endeudadas. Las transacciones se efectuaban tomando como referencia el valor de la deuda externa mexicana en el mercado secundario. Las divisas usadas en la operación eran compradas por el banco central. Los bancos comerciales, las casas de bolsa y los bancos acreedores actuaron como intermediarios. Más que instrumentos de reducción de la deuda pública, los SWAPS fueron mecanismos de atracción de IED, sobre todo en proyectos enfocados a la exportación de manufacturas.

Las empresas, sobre todo las grandes, reorientaron sus actividades hacia la exportación. Este cambio fue impulsado por la subvaluación del peso, la caída de los salarios reales y la contracción del mercado interno.

Durante el período 1986-1987, se efectuaron operaciones de SWAPS por 944.8 millones de dólares. Los SWAPS fueron suspendidos en 1987 aduciendo efectos inflacionarios. En realidad, pudo haber pesado más el hecho de que en vez de alentar el ingreso de nuevas inversiones extranjeras, las restringían. Para una empresa transnacional resultaba más conveniente efectuar operaciones de conversión de deuda a precios descontados, lo que hacía la transacción altamente rentable, que efectuar reinversiones en las plantas existentes o introducir recursos frescos para crear nuevas plantas. (Guillén, 2000:62)

La redefinición de las funciones del Estado y el redimensionamiento del sector paraestatal

Durante el sexenio de De la Madrid se efectuaron 743 desincorporaciones. En 1988 el sector paraestatal estaba constituido por 412 entidades. Aunque el número de desincorporaciones fue alto, su impacto económico fue poco significativo. Por ventas se obtuvieron recursos inferiores a 500 millones de dólares.

La presencia estatal en la industria se redujo de 28 ramas en 1982 a 12 en 1988. El Estado se había retirado totalmente de las industrias automotriz, bienes de consumo duradero, bienes de capital, textil y del vestido, química básica y se había retirado parcialmente de la minería, la producción de azúcar, el comercio y los servicios.

El sistema financiero paralelo, antecedente de la privatización bancaria

El gobierno permitió y alentó la creación de un sistema financiero paralelo alrededor de casas de bolsa, arrendadoras, casas de factoraje, compañías de seguros y otros intermediarios financieros⁴. La participación de los bancos comerciales en la captación total de recursos del sistema financiero disminuyó del 96% del total en 1980 al 72% en 1987, en tanto que la participación de los intermedios no bancarios se acrecentó en el mismo lapso del 4 al 28%.

Durante la administración de Miguel de la Madrid, a través de las casas de bolsa se manejó la emisión de los títulos de deuda pública, los cuales tuvieron una gran expansión como consecuencia de la práctica paralización del crédito externo. Igualmente se manejaron por ese conducto las

⁴ En el sistema financiero paralelo se amasaron grandes fortunas (Carlos Slim, Roberto Hernández, Harp Helu, Jorge Lankenau, José Madariaga, Hugo Villa, Antonio del Valle, Angel Rodríguez, entre otras) las que años después serían utilizadas para comprar bancos y empresas paraestatales. Los capitales que operaron en las casas de bolsa y en otros intermedios no bancarios serían los principales beneficiarios de la privatización salinista.

emisiones de aceptaciones bancarias, que se convirtieron en el principal instrumento de fondeo de los bancos comerciales.

La deuda interna del sector público creció como la espuma. La circulación total de valores se multiplicó por veinte al incrementarse de 3.49 billones de viejos pesos en 1983 a 72.9 billones en 1987.

Otra esfera privilegiada de acumulación de capital en los círculos financieros fue la Bolsa de Valores. Aunque la economía se encontraba prácticamente estancada. El número de acciones operadas en la Bolsa Mexicana de Valores pasó de 1,200 millones en 1983 a 33,210 millones en 1986. En términos de valor, éste se incrementó de 134 mil millones de viejos pesos en 1983 a 23.0 billones en 1987. El índice de precios y cotizaciones creció 156 veces, al aumentar de 676.4 puntos en 1982 a 105,669.9 puntos en 1987. (Guillén, 2000:68)

La recesión 1986-1987 y el fracaso del ajuste ortodoxo

La pérdida de ingresos provocada por el nuevo colapso petrolero internacional —el cual fue motivado por la política anti-OPEP promovida por los países consumidores, dentro de los cuales México jugó un papel destacado elevando la oferta por fuera de esa organización—, fue muy severa. El precio promedio del crudo mexicano se derrumbó de 25.33 dólares por barril en 1985 a 11.86 dólares en 1986. En total se dejaron de percibir ingresos por alrededor de 8,500 millones de dólares. Ello representó el 6.5% del PIB, el 40% de las exportaciones y el 26% de los ingresos del sector público. Lo endeble de la recuperación antes descrita, se evidenció con la nueva caída de 1986, que vino a ser el absoluto fracaso del ajuste neoclásico y la vuelta al no crecimiento, pues el PIB se contrajo 3.8%. Pero en lugar de revisar la política económica aplicada, la cual daba muestras crecientes de inoperancia, el gobierno decidió profundizar el ajuste (mayor deslizamiento del tipo de cambio, elevación sin freno de las tasas de interés, aumento sustancial de las tarifas del sector público, etcétera), así como acelerar los cambios estructurales orientados a crear una economía abierta y desregulada (Guillén, 2000:71)

A inicios de 1986 se buscó una nueva renegociación de la deuda pública externa con los acreedores, debido a la imposibilidad de cubrir el servicio de acuerdo con lo establecido en las reprogramaciones de 1982 y 1984. El Plan Brady, involucró la reprogramación de 52,200 millones de dólares de la deuda pública comprometida con los bancos comerciales del exterior y la contratación de nuevos préstamos por 11 mil millones de dólares, con los cuales crecería durante 1986, 1987 y 1988. Con esto la deuda externa del país llegaría a los 105 mil millones de dólares.

La renegociación de la deuda de 1986 y el nuevo programa gubernamental que se instrumentó al calor de la misma, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) fueron incapaces de recuperar el crecimiento de la economía.

Con el objetivo de fortalecer el mercado de valores, se instrumentó todo un amplio plan publicitario para atraer ahorros a las distintas casas de bolsa que crecían en número y en importancia. El hecho es que entre mayo, junio, julio y agosto, hubo una expansión sin precedentes de los depósitos en la Bolsa Mexicana de Valores, al grado de que muchos capitalistas se desplazaron de los bancos hacia dichas casas. Al destaparse el nuevo candidato del PRI a la presidencia, se generó un enorme grado de confianza entre los inversionistas y especuladores de bolsa, por lo que el índice rompió todo récord en la historia del país.

Hubo necesidad de cerrar las casas de bolsa en virtud de la gran cantidad de ahorradores que exigían cualquier título o acción y pagaban por ella cualquier precio. Lo importante era apostar en la bolsa, no importaba qué condiciones ni a qué precio, la moda era bolsa y allí había que estar para duplicar en sólo unos días el capital.

Este auge ocurría cuando la economía pasaba bajo signos muy claros de malestar económico, pues en realidad estaba estancada y sin posibilidades reales de pensar en un auge económico que justificara el bursátil, porque era evidente de que se trataba de un boom totalmente artificial. (Ortiz, 1997:88)

En efecto, no había ninguna base para pensar que ese auge iba a ser eterno, por lo que a partir del llamado octubre negro, empezaron a bajar las acciones de la bolsa.

La ruina de la BMV creó una ola de desconfianza hacia los instrumentos bancarios, por lo que creció sin precedente la demanda de dólares al grado de que su venta ya empezaba a afectar a la reserva monetaria del país, reconocida como una de las más altas de los últimos años y que ascendía a 14 mil millones de dólares. Esta desproporcional demanda de la divisa verde, ocasionó que el Banco de México se retirara del mercado cambiario el 18 de noviembre de 1987, creando la gran devaluación, al crack bursátil y a la inflación fuera de todo récord, que fue de 159% en ese año.

La devaluación del 87 propició entre noviembre y diciembre de ese año un proceso hiperinflacionario que como dijimos fue sin precedente, el peso se cotizó en los mercados libres hasta en 4,000 pesos por dólar, esto se alentó con la elevación de tasas de interés que llegaron a pagar hasta el 150% a un mes, más lo que pagaron otros instrumentos.

La renegociación de la deuda de 1986 y el nuevo programa gubernamental que se instrumentó al calor de la misma, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) fueron incapaces de recuperar el crecimiento de la economía.

Con el objetivo de fortalecer el mercado de valores, se instrumentó todo un amplio plan publicitario para atraer ahorros a las distintas casas de bolsa que crecían en número y en importancia. El hecho es que entre mayo, junio, julio y agosto, hubo una expansión sin precedentes de los depósitos en la Bolsa Mexicana de Valores, al grado de que muchos capitalistas se desplazaron de los bancos hacia dichas casas. Al destaparse el nuevo candidato del PRI a la presidencia, se generó un enorme grado de confianza entre los inversionistas y especuladores de bolsa, por lo que el índice rompió todo récord en la historia del país.

Hubo necesidad de cerrar las casas de bolsa en virtud de la gran cantidad de ahorradores que exigían cualquier título o acción y pagaban por ella cualquier precio. Lo importante era apostar en la bolsa, no importaba qué condiciones ni a qué precio, la moda era bolsa y allí había que estar para duplicar en sólo unos días el capital.

Este auge ocurría cuando la economía pasaba bajo signos muy claros de malestar económico, pues en realidad estaba estancada y sin posibilidades reales de pensar en un auge económico que justificara el bursátil, porque era evidente de que se trataba de un boom totalmente artificial. (Ortiz, 1997:88)

En efecto, no había ninguna base para pensar que ese auge iba a ser eterno, por lo que a partir del llamado octubre negro, empezaron a bajar las acciones de la bolsa.

La ruina de la BMV creó una ola de desconfianza hacia los instrumentos bancarios, por lo que creció sin precedente la demanda de dólares al grado de que su venta ya empezaba a afectar a la reserva monetaria del país, reconocida como una de las más altas de los últimos años y que ascendía a 14 mil millones de dólares. Esta desproporcional demanda de la divisa verde, ocasionó que el Banco de México se retirara del mercado cambiario el 18 de noviembre de 1987, creando la gran devaluación, al crack bursátil y a la inflación fuera de todo récord, que fue de 159% en ese año.

La devaluación del 87 propició entre noviembre y diciembre de ese año un proceso hiperinflacionario que como dijimos fue sin precedente: el peso se cotizó en los mercados libres hasta en 4 000 pesos por dólar, esto se acentuó con la elevación de tasas de interés que llegaron a pagar hasta el 160% a un mes, más lo que pagaron otros instrumentos

Esto fue el colmo de la especulación, con inflación, dolarización, y el endeudamiento del ahorro interno y externo, fuga de capitales y nulo crecimiento de la economía. Es decir, esto fue vivir en la economía ficción y agilizar los desequilibrios estructurales de la economía, como evidente resultado de seguir más o menos al pie de la letra las sugerencias ortodoxas del FMI. Tales fueron a grandes rasgos, los resultados del PIRE, y del PAC, hacia principios de 1988.

3.4 La reforma salinista y la "consolidación" del modelo neoclásico (1988-1994)

Para el nuevo gobierno, tanto por razones políticas como económicas, era necesario introducir cambios en la política económica, sin abandonar la ruta neoclásica. Era indispensable controlar la inflación y que la economía comenzara a crecer.

El eje de la estrategia económica salinista fue un programa de estabilización de la economía basado en los pactos económicos y la concertación de los principales agentes económicos.

Además de continuar con la aplicación de una política monetaria y fiscal restrictiva, para impulsar la reforma económica durante el periodo 1989-1994, se reforzaron acciones en los siguientes campos:

- La aplicación de un programa heterodoxo⁵ para controlar la inflación
- La renegociación de la deuda externa
- La profundización de la apertura comercial y la búsqueda de acuerdos de libre comercio con América del Norte y otros países.
- La intensificación de la apertura al capital extranjero permitiendo el ingreso de capital de cartera
- La continuación de la reforma del Estado
- La liberalización y apertura del sistema financiero

5. La interpretación económica de los programas heterodoxos combina los principios de la teoría neoclásica (por lo que se refiere al comportamiento de la demanda agregada), con una interpretación más detallada del papel de la estructura de los mercados (de manera que se distribuyen las variables en nominales de pesos y cantidades en el equilibrio). En este enfoque se considera

1. La inflación es un fenómeno mercantil que puede ser causado por desequilibrios del sector real o por desajustes en la política monetaria.
2. Factores asociados con la distribución del ingreso, estructura de los mercados, modalidades de los contratos salariales y otros, pueden explicar tanto el comportamiento de la demanda agregada como el componente de inercial de la inflación.
3. La influencia se puede explicar no solo en el superávit en la balanza de pagos, sino también en las variaciones adversas en los términos de intercambio, tanto por medio del efecto de las devaluaciones en precios y costos tanto como de su efecto en el poder adquisitivo de los trabajadores.
4. Debido a la persistencia de la inflación inercial, la política de la demanda agregada puede tener efectos importantes en el corto y mediano plazos en variables reales.

Programa de estabilización y pactos económicos

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que se firmó en diciembre de 1987, fue un programa concertado de corte heterodoxo, enfocado a controlar la inflación aguda, que había alcanzado en 1987 un promedio anual de 159% y que amenazaba con convertirse en hiperinflación. Ese año la incipiente recuperación económica se interrumpió debido a una grave crisis financiera que condujo a una fuerte fuga de capitales que culminó con la devaluación de noviembre de 1987.

El Pacto reforzó las medidas de saneamiento fiscal iniciadas en 1982; se redujo el gasto corriente de inversión; se mejoraron los sistemas de recaudación fiscal ampliando el número de contribuyentes y combatiendo la evasión; y se realinearon los precios y tarifas del sector público acercándolos a sus referentes internacionales. La desincorporación de empresas paraestatales contribuyó al mejoramiento de la situación financiera del sector público, al permitir el ingreso de recursos extraordinarios.

El Pacto logró avances rápidos en la moderación de la inflación. La tasa anual de crecimiento de los precios al consumidor se redujo sustancialmente, al pasar de 159% en 1987 a 51.7% en 1988 y a 19.7% en 1989.

Los factores principales que determinaron el control de la inflación inercial fueron el control de las variables macroeconómicas claves, las que actuaron como anclas de la inflación. Ello se logró mediante la estabilización del tipo de cambio a través de minideslizamientos, la concertación en materia de precios y la fijación de aumentos salariales en función de la inflación esperada y no de la inflación pasada.

Al lograrse avances en el control de la inflación se generaron círculos virtuosos en la economía. La baja en el crecimiento de los precios permitió bajas en las tasas nominales de interés y moderación en los ajustes de los precios y tarifas del sector público. Ello a la vez, contribuía a romper la inercia inflacionaria y conducía a nuevas bajas en los precios. (Guillén, 2000:83)

Es cierto que el Pacto como mecanismo de control de la inflación, funcionó durante varios años. Inclusive, en contra de lo que se pensaba entonces, no provocó recesión, sino que sentó las bases, junto con otras reformas, de la recuperación moderada de la economía durante el periodo 1989-1992. Sin embargo, el problema principal del programa de estabilización fue que su aterrizaje nunca pudo concretarse.

La economía mexicana no logró mantener la estabilidad de precios, al margen de las anclas. Por el contrario, una vez que la recuperación cobró cierto brío a partir de 1990, la inflación repuntó, pues ese año, la tasa anual de crecimiento de los precios al consumidor fue del 29.9%, diez puntos porcentuales más que el año anterior. (Guillén, 2000:88)

La renegociación de la deuda externa

La renegociación de la deuda externa de 1989 se efectuó bajo los lineamientos del Plan Brady.⁶ El 20 de mayo de 1989 se firmó un convenio de facilidad ampliada con el FMI, requisito que los bancos comerciales exigían como condición para negociar.

Previo al acuerdo con los bancos comerciales, se establecieron negociaciones con el Club de París y el Banco Mundial. Con el Club de París, que representaba los intereses de 16 países industrializados, se recalendizaron los pagos de principal por un total de 2,600 millones de dólares correspondientes a los adeudos pendientes hasta 1992, aproximadamente una cuarta parte de la deuda total con ese organismo (alrededor de 10,000 millones de dólares). Y lo que resultó más importante, dada la escasez de recursos financieros del momento, fue que dicho organismo aceptó abrir las líneas de crédito por 2,000 millones de dólares para financiar las importaciones con sus países miembros.

El Banco Mundial, por su parte, otorgó créditos por 3,960 millones de dólares durante el periodo 1989-1992, una parte de los cuales podría emplearse en operaciones de reducción de la deuda con la banca comercial. (Guillén, 2000:93)

El 23 de julio de 1989, el gobierno mexicano y el Comité Asesor de los bancos acreedores llegaron a un acuerdo. En principio, éste involucró la reestructuración de 4,831 millones de dólares de la deuda pública. El acuerdo establecía tres opciones que los bancos elegirían en función de su propia situación financiera y de las regulaciones gubernamentales vigentes en cada país. Las tres opciones aprobadas fueron:

- El intercambio de la deuda por bonos nuevos, con un descuento del 35% sobre el valor del principal y que pagarían una tasa de interés de LIBOR +13/16.
- El intercambio de deuda por bonos al valor de la deuda original, pero con una tasa de interés fija del 6.25% anual.
- Concesión de créditos frescos por un monto equivalente al 25% del valor nominal de la deuda no asignada en las dos primeras opciones.

En la primera opción se emitirían Bonos de Descuento y en la Segunda Bonos a la Par. En Ambos casos, los intereses se pagarían semestralmente, las amortizaciones originales se ampliaron a un plazo de treinta años, con un solo pago al final de ese periodo, en el año 2019. La amortización del principal fue garantizada mediante la compra de Bonos de Cupón Cero del Departamento del Tesoro.

⁶ Debe su nombre a quien lo ideó, el entonces secretario del Tesoro de EUA, y tuvo por objeto supuestamente aliviar la crisis de la deuda latinoamericana al alentar a los bancos a renegociar parte de esa deuda y a prolongar los vencimientos.

Dicha compra fue realizada con los 7,122 millones de dólares, financiados para esos fines, por el FMI, el Banco Mundial, el Eximbank de Japón y el propio gobierno federal mexicano.

La distribución final de la deuda entre los bancos, considerando las tres opciones, fue la siguiente: el 42.6% del saldo de 48,321 millones de dólares se intercambiò por Bonos de Descuento; el 46.5% se cambió por Bonos a la Par; y el 10.9% (destacando el caso del Citibank) eligió la aportación de nuevos créditos.

Se estimó que el acuerdo significaría un ahorro anual en el servicio de la deuda externa de 3,673 millones de dólares, 1,301 millones por intereses y 2,154 millones por la posposición en el pago del principal. (Guillén, 2000:94)

La renegociación de 1989 fue presentada por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari como la solución definitiva del problema de la deuda externa. Más allá del tono triunfalista con que se presentó la renegociación de 1989, es necesario señalar que dicho acuerdo no resolvió los problemas de fondo del endeudamiento externo, los cuales sólo se postergaron. Además representó un alivio poco sustancial en la balanza de pagos.

No obstante ello, la principal virtud de la renegociación efectuada en el marco del Plan Brady, fue el impacto favorable que provocó en las expectativas de los agentes económicos. Combinada con el éxito inicial del Pacto como instrumento de estabilización de precios con la venta afortunada de las reformas económicas futuras (privatización bancaria, TLCAN, etc.), el acuerdo reforzó la estabilización y apuntaló la recuperación económica, al alentar la repatriación de capitales y al favorecer el ingreso de capitales externos, lo que, a la vez, eliminó la transferencia neta de capital al exterior.

Profundización de la apertura comercial y tratados de libre comercio

Como consecuencia de la decisión de apoyarse en la apertura comercial para controlar la inflación, se redujo el número de categorías arancelarias de once que existían todavía en 1986 a cinco, estableciéndose un arancel máximo del 20%. El arancel promedio bajó de 22.6% en 1986 a 13.1% en 1989 y el arancel promedio ponderado del 13.1% al 9.7%. El número de fracciones sujetas a permisos previos se redujo al mínimo. En 1993 sólo 101 fracciones arancelarias estaban sujetas a permiso, lo que representaba el 5% de las importaciones.

Otra vertiente del proceso de apertura comercial fue la firma de acuerdos de libre comercio con diferentes países. Destaca, por su importancia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) acordado con Estados Unidos y Canadá (1993) Con la Comunidad Económica Europea se firmó un acuerdo para formalizar las relaciones de comercio e inversión con esa importante región

que constituye el bloque económico regional más integrado del mundo. En el marco latinoamericano se establecieron acuerdos de libre comercio con Chile (1991), con el llamado Grupo de los Tres: Colombia, Venezuela y México (1994), con Costa Rica (1994), con Bolivia (1995) y se avanzaron negociaciones con Centroamérica. (Guillén, 2000:96)

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se planteaba la conveniencia de estimular principalmente el ingreso de inversión extranjera directa⁷, mediante la simplificación de los procedimientos establecidos para autorizar su acceso.

En 1989 se revisó el Reglamento de Inversión Extranjera, con el fin de reducir las restricciones a la operación de la inversión extranjera directa en determinadas actividades económicas. Como consecuencia de su aplicación, la IED podría intervenir sin ninguna restricción en actividades que representaban el 66% del PIB, controlando hasta el 100% del capital. La única limitación era que las operaciones superiores a 100 millones de dólares debían registrarse previamente ante la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En la operación de mercado de valores se promovieron también cambios trascendentes para avanzar en la apertura y liberalización financiera. Dentro de la modificación del Reglamento, se flexibilizaron grandemente las restricciones para la participación de inversionistas extranjeros en el mercado bursátil mexicano. A través de los ADR's⁸ y de los CPO's, se iniciaron operaciones con papeles mexicanos en la Bolsa de Valores de Nueva York.

Posteriormente se aprobaron reformas a la ley que regula el mercado de valores para permitir a extranjeros la compra de títulos en el mercado de dinero. Estas reformas coincidieron con modificaciones legales en Estados Unidos para autorizar a los fondos institucionales (en los que predominan los fondos de pensiones) a colocar un porcentaje de sus carteras en los mercados emergentes. (Guillén, 2000:106)

Con la firma del TLCAN se concedió a los inversionistas extranjeros el mismo trato que a los inversionistas nacionales y se garantizó la libre convertibilidad para la remisión de utilidades y dividendos, pago de intereses en el exterior y regalías por asistencia técnica.

En 1993, como resultado de las negociaciones del TLCAN, se aprobó una nueva Ley de Inversiones Extranjeras, que sustituye a la de 1973.

⁷ La inversión extranjera directa es la forma que asume la mayor parte de la inversión privada a largo plazo y consiste en la adquisición de activos reales en el extranjero: esto es, en el establecimiento o ampliación de sucursales y en la remisión de utilidades en empresas filiales o subsidiarias extranjeras.

⁸ American Depositary Receipts

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari el ingreso de capital extranjero cobró un auge sin precedentes. El éxito temporal alcanzado por el Pacto en la contención del proceso inflacionario, así como la renegociación de la deuda pública externa en el marco del Plan Brady, fueron determinantes en detonar el ingreso de capitales foráneos y la repatriación de capitales fugados.

La IED alcanzó, al llegar al término del sexenio de Salinas de Gortari, a un total acumulado de 50,401 MD. El saldo histórico de la IED se incrementó en un poco más del 100%, en gran medida, por las expectativas que despertó la firma del TLCAN y por el proceso de privatización de empresas paraestatales.

El modelo neoclásico es altamente dependiente de los flujos financieros internacionales.

La apertura comercial y financiera, agravaron la restricción externa y obligaron a la atracción creciente de inversión extranjera de cartera⁹, sobre todo, de los capitales especulativos de corto plazo- como principal mecanismo de financiamiento de la balanza de pagos.

Estos capitales contribuyeron a su vez a mantener un tipo de cambio artificial; llegaban al país para aprovechar el boom de la Bolsa de Valores y las altas tasas de interés.

Durante el periodo 1989-1994 ingresaron a México inversiones de cartera por un total de 71,609 millones de dólares, lo que significó el 70.3% de los flujos totales de inversión extranjera, que fueron de 101,935 millones, cifra sin precedente en la historia del país.

Al comienzo del proceso, los recursos de portafolio entraron preferentemente en el mercado bursátil. En ese mercado, los mecanismos de mayor captación fueron los ADR's, siguiendo las series de libre suscripción, el Fideicomiso Nafin y por último el Fondo México. Posteriormente, hacia 1992, los recursos destinados al mercado de dinero superaron a los invertidos en instrumentos de renta variable, aunque dentro de aquél predominaban los instrumentos desvinculados del tipo de cambio (Cetes, Bonos, etc). Conforme se fue agravando el desequilibrio de la balanza comercial y creció la desconfianza sobre la política cambiaria, los instrumentos en dólares del mercado de dinero desplazaron a los títulos en moneda nacional. Así, en 1993 los instrumentos indizados al dólar, los Tesobonos, representaron el 37.3% de los recursos de portafolio captados ese año.

Por último, es claro cómo en 1994, al combinarse la agravación de los desequilibrios económicos con los acontecimientos de ese año se modifica radicalmente el comportamiento de los inversionistas externos. Los ingresos de capital en cartera disminuyeron 71.7% a bajar a 8182 millones de dólares.

⁹ La inversión extranjera de cartera o de portafolio es la forma que adopta la mayor parte del capital a corto plazo y consiste en la adquisición de acciones extranjeras admitidas o no, a cotización oficial en bolsa (siempre y cuando no sea inversión extranjera directa), deuda y valores líquidos emitidos por ciudadanos, empresas, bancos y gobiernos de otros países. Por lo general la inversión de portafolio permanece en el país durante un tiempo breve, pero ello está en forma muy líquida (depósitos bancarios, letras gubernamentales o valores con una fecha de vencimiento muy próxima).

La inversión en la Bolsa se redujo drásticamente, la captación de valores en moneda nacional se tornó negativa y sólo se mantuvo la compra de Tesobonos, aunque en montos inferiores a los de 1993. (Guillén, 2000:113)

En 1994, los recursos especulativos del exterior que ingresaban a los mercados financieros del país se interrumpieron abruptamente debido a modificaciones en las condiciones externas, derivadas de la decisión de la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos de moderar la expansión de la economía norteamericana y contrarrestar las presiones inflacionarias mediante el alza de su tasa de interés.

También influyó la crisis política desatada con el levantamiento armado en Chiapas y los asesinatos políticos. Las empresas y los bancos perdieron su acceso a los créditos del exterior, iniciándose en diciembre de 1994 la crisis financiera y económica más grave en la historia moderna del país.

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales durante el sexenio salinista fue muy intenso.

Durante esa administración se concluyeron operaciones de venta por 64,815 millones de nuevos pesos (alrededor de 20 mil millones de dólares). Dichos ingresos extraordinarios representaron el 7.6% del PIB y el 17% de la deuda externa total del país. Destacaron por su importancia, la venta de Teléfonos de México, de los 18 bancos comerciales, de las empresas siderúrgicas, de las dos principales líneas aéreas comerciales y de la Minera Cananea entre otras.

La renegociación de la deuda externa en 1989 reforzó el programa antiinflacionario, al modificar favorablemente las expectativas de los agentes económicos, lo que se tradujo en tasas nominales de interés a la baja, repatriación de capitales fugados, ingresos crecientes de capital extranjero, repunte de la inversión privada, etc.

La recuperación estuvo sustentada en la aceleración de la inversión, la tasa de formación bruta de capital fijo se elevó del 6.1% del PIB al terminar el sexenio de la Madrid, al 21.1% en 1992, dicha reactivación obedeció al repunte de la inversión privada, nacional y extranjera, mientras que la inversión pública siguió a la baja como resultado de una política fiscal restrictiva. (Guillén, 2000:126)

La recuperación económica estuvo acompañada por una fuerte expansión del crédito. La rápida reducción del déficit presupuestal del sector público, permitió que los bancos comerciales dejaran de ser los acreedores principales del gobierno.

Los créditos de los bancos comerciales al sector privado no financiero crecieron en forma explosiva alentados por la baja en las tasas de interés, derivadas a su vez, de la reducción de la inflación y la renegociación de la deuda externa del sector público.

Desaceleración de la economía 1992-1993

El incremento explosivo del déficit externo fue resultado del viejo problema estructural de la restricción externa, es decir, el hecho de que bajo condiciones de crecimiento económico, las importaciones crecen a un ritmo superior al del producto nacional. Esta deficiencia del sistema productivo se agravó por la apertura externa indiscriminada y por el efecto de los crecientes flujos de capital externo.

Una vez que con la renegociación de la deuda externa pública de 1989 se superó la situación anómala de generar superávit comercial para cubrir su servicio, el desequilibrio comercial aumentó en forma acelerada. Entre 1989 y 1992, el déficit de la balanza comercial, sin considerar los ingresos por maquiladoras, se multiplicó por diez, al aumentar de 2,506 millones de dólares (MD) a 20,676 MD. En 1993, debido a la desaceleración de la economía, se redujo ligeramente a 18,891 MD. (Guillen, 2000:130)

La ampliación del déficit comercial no fue motivada por una caída de las exportaciones, las cuales crecieron a tasas satisfactorias, sino por un boom de las importaciones, tanto de bienes de consumo, como intermedios y de capital.

Como podemos ver, el nuevo modelo neoclásico no eliminó, la restricción externa y volvió a la economía mexicana más dependiente de los recursos del exterior.

El deterioro del sector externo y la incertidumbre provocada por las negociaciones del TLCAN orillaron desde finales de 1992, a la aplicación de una política monetaria restrictiva, basada en la fijación de tasas reales de interés altas. El rendimiento real de los CETES a 28 días se incrementó de 2% en 1991, a 4.3% en 1992 y 7.7% en 1993. Dicha política estaba orientada a mantener los flujos de capital del exterior y alcanzar la meta de una inflación menor a un dígito. En ambos objetivos resultó exitosa. La tasa de inflación anual se redujo a 11.9% en 1992 y 8.5% en 1993. Los flujos de capital provenientes del exterior se acrecentaron por los rendimientos atractivos de los valores mexicanos, máxime que la aplicación de esa política coincidió con una baja pronunciada de las tasas de interés en Estados Unidos, donde las tasas a corto plazo llegaron a cero en términos reales. (Guillén, 2000 132)

La desaceleración de la actividad económica se combinó con fenómenos de sobreendeudamiento de las empresas y de los consumidores, así como con altos niveles de cartera vencida de los bancos. Ello generó tendencias deflacionarias en la economía que estimularon procesos acumulativos de desinversión y de reducción de los niveles de empleo, complicando las posibilidades de una recuperación vigorosa y durable de la economía

El crecimiento desmedido del crédito interno y externo privado en el marco de altas tasas reales de interés, provocó una situación de sobreendeudamiento y falta de liquidez de las empresas e individuos y un crecimiento acelerado de las carteras vencidas de los bancos y otros intermediarios financieros.

El sobreendeudamiento se agravó con el proceso de desaceleración de la economía mexicana iniciado a finales de 1992. El índice de la cartera vencida de la banca comercial brincó de 2.1% en 1992 a 3.5% en 1991, a 5.3% en 1992, para cerrar en 7.1% en 1993.

La reacción de los bancos ante el incremento de su cartera morosa y de alto riesgo consistió en restringir el crédito y hacerlo más selectivo, lo que acentuó la desaceleración productiva. La tasa de crecimiento real del crédito al sector privado no financiero bajó de 32.5% en 1992 a 16% en 1993.

Los peligros de insolvencia se incrementaron. Aunque los márgenes financieros de los bancos seguían siendo altos, se tenían que utilizar para crear reservas preventivas, además de que sus costos de operación eran muy elevados. Durante el primer semestre de 1994, las utilidades de los bancos se contrajeron 9.1%.

Las instituciones financieras, al igual que las empresas, estaban inmersas en un profundo proceso de reestructuración, racionalizaban plantillas de personal y trataban de reducir sus costos de operación, elevaban sus márgenes de capitalización y evaluaban las posibilidades de fusión y alianzas estratégicas con bancos extranjeros. (Guillén, 2000:134)

En síntesis la contracción crediticia provocada por el sobreendeudamiento privado y reforzada por una política monetaria restrictiva, jugaron un papel fundamental en el proceso de desaceleración de la economía mexicana. A su vez, el estancamiento de la actividad productiva agravó los problemas del sistema financiero y acrecentó su fragilidad.

Vista en retrospectiva la desaceleración de la economía de 1992-1993 preparó el terreno para la crisis de 1994-1995.

La crisis de 1994-1995

En diciembre de 1994 sobrevino la debacle al decretarse primero la ampliación de la banda de flotación del peso respecto al dólar y las 24 horas siguientes su libre flotación, ante una imparable fuga de capitales y el práctico agotamiento de las reservas internacionales.

Los flujos de capitales de exterior se interrumpieron abruptamente y la fuga de capitales se desató como consecuencia de la desvalorización de los activos financieros.

Al devaluarse el peso en más de un 100% respecto al dólar en el lapso de unos cuantos meses, se manifestó con fuerza el sobreendeudamiento interno y externo gestado durante la recuperación salinista. Ello desató una crisis financiera y bancaria y tendencias deflacionistas en la economía muy profundas.

Las causas de fondo de la crisis de 1994-1995 se encuentran en la reforma neoclásica de la economía. La apertura comercial y financiera provocaron un crecimiento incontrolable del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, haciendo a la economía mexicana altamente vulnerable de los flujos de capital provenientes del exterior. Por otra parte, la política monetaria y fiscal restrictivas aplicadas desde 1992 para moderar el desequilibrio externo y mantener los flujos externos de capital, frenaron el crecimiento de la economía y gestaron los problemas de cartera vencida.

El déficit en cuenta corriente se multiplicó por diez al aumentar de 2,922 millones de dólares en 1988 a 29,419 millones en 1994. El grado de apertura de la economía mexicana (comercio total como proporción del PIB) pasó de 18% en 1981 a 31.7% en 1994. Este brinco espectacular en la apertura comercial reflejó tanto el mayor peso relativo del sector exportador en la economía nacional, como, sobre todo, la mayor dependencia de las exportaciones. Así, mientras que la relación de las exportaciones totales respecto del PIB se incrementó del 8.4% en 1981 al 10.7% en 1994, la proporción de las importaciones respecto al mismo PIB se disparó en el mismo periodo del 9.6% al 21% en 1994.

Durante el periodo 1989-1993, el déficit acumulado en la balanza en cuenta corriente sumó 96,092 MD, que fue financiado casi en su totalidad por un superávit acumulado de la cuenta de capital de 88,854 millones.

La mayor parte de los flujos de capital externo fueron de cartera, atraídos no tanto por las perspectivas del "nuevo milagro mexicano", sino por los altos rendimientos ofrecidos en México y por la apreciación creciente del peso. (Guillén, 2000:149)

La crisis de 1994-1995 tuvo sus raíces en el intenso endeudamiento interno y externo de los agentes económicos que siguió a la reforma financiera de 1989, a la apertura de la cuenta de capitales efectuada ese mismo año y a la privatización de los bancos comerciales.

Una vez concluida la renegociación de la deuda externa de 1989, México retornó a los mercados internacionales de capital. El endeudamiento externo creció de la mano del financiamiento interno. Debido a diversos factores, entre los que sobresalieron la abundancia de recursos en el mercado internacional de capitales; la existencia de tasas reales de interés más bajas en los mercados externos, incluidos el estadounidense y la confianza de los inversionistas sobre la presunta firmeza sobre la política cambiaria, con ello, las empresas se endeudaron crecientemente en el exterior para llevar adelante sus programas de reestructuración y expansión.

La deuda externa del sector privado no financiero se incrementó en 344.2% entre 1989 y 1994, al pasar de 4,969 MD a 22,074 MD, nivel éste último superior al que existía en 1982 al estallar la crisis de la deuda externa.

La banca comercial también incrementó sus pasivos en el exterior con el objetivo de ampliar sus operaciones activas y de aprovechar las diferencias entre el costo del fondeo en el mercado externo y el mercado nacional. Entre 1989 y 1994 sus pasivos externos se incrementaron de 8,960 MD a 24,096 MD, con un crecimiento de 168.9%. (Guillén, 2000:193)

La apuesta a la estabilidad cambiaria en que incurrieron los grandes grupos y los bancos comerciales que se endeudaron en el exterior, fue muy alta y riesgosa, como lo vendría a corroborar la irrupción de la crisis de 1994. Al endeudamiento externo de empresas, bancos e individuos habría que agregar los enormes recursos de capital de cartera que ingresaron al mercado bursátil y de dinero (en títulos gubernamentales).

En breve, elevadas tasas pasivas más los márgenes, con expansión de crédito, convirtió al crédito en mero refinanciamiento, lo cual retroalimentó el círculo vicioso de incremento en los márgenes y mayor cartera vencida. La nueva tendencia de las tasas de interés en los Estados Unidos que aparece al inicio de 1994, durante ese año de modificación de las tendencias en los mercados, los inversionistas de cartera encontraron en los Tesobonos¹⁰ la fórmula para garantizar sus rendimientos sin salir apresuradamente del mercado nacional de manera que cambiaron sus posiciones en Cetes (bonos gubernamentales de alto rendimiento pero en pesos) por Tesobonos (con menores rendimientos pero con cobertura cambiaria).¹¹ (Correa y Girón, 2004:IV:156)

La supervisión estatal del sector financiero se debilitó enormemente con la privatización bancaria. Dentro de un esquema de liberalización a ultranza, se asumía que el mercado se encargaría de corregir cualquier exceso o desviación. La regulación prudencial de los créditos fue prácticamente abandonada. Las operaciones irregulares y fraudulentas, que ahora sabemos fueron numerosas, nunca fueron detectadas. Los bancos más preocupados en colocar aceleradamente activos, captar recursos del público e iniciar negocios de dudosa viabilidad, para no quedarse fuera del arbo al Primer Mundo prometido por Salinas, no evaluaron los créditos con rigor bancario.

¹⁰ Hacia el sexenio (1988-1994) ante la inminencia de que el pánico hiciera que los inversionistas sacaran su dinero del país, el gobierno emitió un gran volumen de obligaciones a corto plazo, los tesobonos que estaban denominados en dólares y que por lo tanto eran inmunes a las devaluaciones. Los inversionistas cambiaron rápidamente sus obligaciones a corto plazo denominadas en pesos (los Certificados de Depósito, Cetes) por tesobonos cuyo valor llegó a cerca de 29,000 millones de dólares en 1994, al estallar la crisis y redimir esos valores en dólares se agotó la reserva del Banco de México.

¹¹ Una salida apresurada conduce a pérdidas masivas, especialmente en un año de elecciones presidenciales. Además se conocía que la burbuja de rendimientos no continuaría mucho tiempo más, a lo que se agrega el alza de las tasas de interés en los Estados Unidos que modificaba rápidamente las expectativas de rendimiento de los inversionistas americanos.

El sobreendeudamiento asociado a la liberalización financiera, se tradujo en un crecimiento acelerado de la cartera vencida. El deterioro de la calidad de los activos no solo afectó a la banca comercial, sino también al conjunto de los intermediarios financieros. El índice de cartera vencida de la banca comercial empeoró desde la privatización bancaria, al pasar de 2.1% en 1992, a 15.7% en 1995.

La reacción de los bancos ante el incremento de su cartera morosa y de alto riesgo fue la de restringir el crédito. Por su lado, las empresas y personas físicas endeudadas disminuyeron su demanda de crédito. La contracción crediticia provocada por el sobreendeudamiento y reforzada por una política monetaria restrictiva, jugaron un papel de primer orden en el desarrollo de tendencias deflacionarias en la economía mexicana. (Guillén, 2000:199)

La crisis bancaria se precipitó junto con la crisis financiera de 1994-1995 cuando la devaluación del peso elevó abruptamente los pasivos en moneda extranjera de los bancos locales, apareciendo un desbalance cambiario de alrededor de 22,000 millones de dólares y una cartera vencida registrada hasta ese momento en 6.6 mil millones de dólares, es decir, 8.4% de la cartera total.

Así se produjeron todas las condiciones que llevaron nuevamente a la economía al sobreendeudamiento, tal que procede de un incremento de los costos de financiamiento muy por encima del ritmo de crecimiento económico¹². Condiciones de sobreendeudamiento esta vez no sólo del gobierno federal y de la banca de desarrollo como en 1982, sino también de empresas y bancos privados, en moneda nacional y extranjera. De esta forma, el peso del endeudamiento externo era tan importante como antes de la renegociación de 1989. Al cierre de 1994, la deuda externa total ascendía a 139,818 millones de dólares, nivel bastante superior al existente en 1982 (87,500 millones), al estallar la crisis de la deuda externa. (Guillén, 2000:200)

3.5 La economía mexicana en la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000)

Con el fin de estabilizar los mercados financiero y cambiario y evitar que el contagio de la crisis mexicana condujera a una crisis sistémica internacional, el gobierno mexicano negoció con la administración estadounidense un paquete de rescate –paquete Clinton- por 51,637 MD provenientes del gobierno de Estados Unidos, del FMI, del Banco Mundial y de otras fuentes

¹² La discrepancia entre las tasas reales de interés y las tasas reales de crecimiento económico apareció por primera vez en México en los años ochenta. El creciente endeudamiento de las empresas y de los gobiernos en estas condiciones cuando los costos financieros aumentan más rápidamente que el ingreso lleva al sobreendeudamiento. En tanto dicho sobreendeudamiento se mantiene, se sucede un proceso de transferencia financiera desde prestatarios hacia prestamistas.

Uno de los objetivos principales del paquete Clinton¹³ fue asegurar la redención en dólares de los vencimientos de los Tesobonos, ya que una alta proporción de los mismos se encontraba en manos de fondos de inversión estadounidenses. De no haberse aprobado el paquete, la convertibilidad de esos instrumentos se hubiera visto cuestionada poniendo en riesgo las operaciones del capital financiero de Estados Unidos en los mercados emergentes. Se temía también una suspensión de pagos de México en sus compromisos de deuda externa.

El gobierno de Zedillo aplicó un programa de ajuste ortodoxo caracterizado por una política monetaria y fiscal fuertemente restrictiva. De esta forma, el Paquete Clinton y el ajuste, permitieron una estabilidad relativa de los mercados financiero y cambiario, así como la coerción temporal del déficit en cuenta corriente. En el periodo noviembre de 1994-marzo de 1995, el peso había acumulado una devaluación del 94.6% respecto al dólar, quedando en una posición de subvaluación, ésta era del orden del 25% en marzo de ese año. Sin embargo, a partir de abril, el peso comenzó a perder su margen de subvaluación, debido a la reanudación de los flujos externos de capital ante el repunte del mercado bursátil mexicano y a la aplicación de una política monetaria orientada a favorecer, de nuevo, el ingreso de capital de cartera. (Guillén, 2000:202)

El ajuste impulsó una crisis bancaria de amplias proporciones. Se desencadenaron tendencias deflacionarias, es decir, fenómenos acumulativos de baja en la producción, la inversión y el empleo, asociados con altos niveles de sobreendeudamiento público y privado.

En materia comercial, el ajuste zedillista permitió, la corrección temporal del déficit externo, ya que la profundidad de la recesión provocó una reducción drástica de las importaciones. Durante 1995-1996 se obtuvo un superávit comercial acumulado, incluyendo maquiladoras, de 13,620 MD.

El costo social de la nueva crisis fue muy alto al agudizar el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de la población, se presentó un aumento en el nivel de desempleo y de la economía informal, se profundizó el deterioro de los ingresos reales de la población y se aceleró el proceso de concentración de la riqueza y de polarización y segmentación social.

Con respecto al sistema financiero, las tendencias a la deflación originadas por la crisis financiera, se manifestaron en una elevación sin precedente de los índices de cartera vencida de los bancos. Una alta proporción de los deudores alcanzó niveles de insolvencia. Ello llevó a la práctica paralización del crédito bancario, lo que impidió la reactivación de la inversión.

¹³ El paquete de salvamento fue el más grande hasta entonces otorgado por el FMI y la Comunidad Internacional. La crisis bancaria mexicana que desembocó en una crisis financiera con efectos en otros países latinoamericanos fue la pauta para nuevos programas de estabilización del FMI y la alternativa para otros países que cayeron en situación similar.

La fragilidad del sistema financiero se agudizó con la crisis de 1994-1995. Las utilidades de los intermediarios financieros se desplomaron. Más de la mitad de los bancos comerciales privatizados registraron un índice de capitalización inferior al 8% requerido, según las normas internacionales. La baja en las utilidades fue resultado en el incremento de las carteras vencidas, de la creación de reservas para créditos incobrables y de la práctica paralización de las operaciones activas. Un buen número de bancos entró en situación de quiebra técnica y la situación era parecida en otros segmentos del sistema financiero como arrendadoras, casas de bolsa y casas de factoraje. (Guillen, 2000:204)

Ante la posibilidad de que se desatara una crisis financiera generalizada, el gobierno mexicano puso en marcha un amplio plan de rescate bancario. Los principales programas implementados por el gobierno fueron los siguientes:

- El Programa de Capitalización Temporal (Procapte), mediante el cual el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)¹⁴ adquirió de los bancos con problemas de liquidez, obligaciones subordinadas convertibles en capital, usando recursos del banco central.
- La intervención gerencial por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) de los bancos comerciales.
- La reestructuración de créditos bancarios en Unidades de Inversión (UDIS) –unidad de cuenta indexada a la inflación-, operación mediante la cual la cartera reestructurada se coloca en fideicomisos especiales y los bancos reciben a cambio, CETES especiales. Los créditos indexados se han aplicado, principalmente a créditos hipotecarios, a créditos a empresas industriales, así como a estados y municipios.
- El Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE), programa adicional de apoyo para aligerar el peso de las tasas de interés a deudores de tarjetas de crédito, créditos al consumo, hipotecarios, empresariales y agropecuarios.
- Por otra parte, entre las principales medidas adoptadas por el Fobaproa se encuentran principalmente las siguientes:

¹⁴ El Fobaproa es un ente que pretende proteger al ahorrador mediante un fondo en el Banco de México. El antecedente más remoto del actual Fobaproa parte de las modificaciones legales a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en 1981 tendientes a la conformación de un fondo para proteger el ahorro de los depositantes consignando un elemento importante que favorecía la recuperación de créditos.

Por ley el Banco de México el 9 de diciembre de 1986 dio a conocer la constitución del FONAPRE y señaló una aportación ordinaria mensual de un doceavo del uno al milar sobre saldos promedio mensuales de cuentas de pasivos inherentes a captación. Desde el inicio de sus operaciones y hasta 1990 el FONAPRE Auxilio transitoriamente a 8 bancos 7 de los cuales fueron rehabilitados y uno fue fusorado por recomendación de dicho fondo.

La Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1990 abogó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito de 1985. Conforme a la primera el FONAPRE fue transformado en el FOBAPROA. Este es el antecedente que da origen al Fobaproa. El artículo 122 de la LIC es, es que establece que el Fondo será constituido por el Gobierno Federal en el Banco de México con la finalidad de realizar operaciones tendientes a evitar problemas financieros que puedan presentar las instituciones de Banca Múltiple, así como de las obligaciones a cargo de dichas instituciones objeto de protección expresa del Fondo. (Solís 1999:69)

Con el propósito de mejorar la calidad de los activos e incrementar los niveles de capital del sistema bancario, el Gobierno, en el marco de sus atribuciones, participó mediante un paquete financiero especial para facilitar la inyección de capitales privados frescos a ciertas instituciones. El elemento clave general de esta participación incluye incrementos en la provisión para préstamos de los bancos, nuevas contribuciones de capital vía la emisión de acciones y/o deuda subordinada, y a la compra por parte del Gobierno de una porción de la cartera vencida de los bancos –neta de provisiones y pagada a través de bonos del Gobierno- como una proporción del capital adicional.

En los casos en que la insolvencia provenía de irregularidades graves y operaciones fraudulentas, se tuvo que intervenir directamente la administración de los bancos y proceder a su saneamiento. En los casos en que la insolvencia de los bancos se debía a administración deficiente, insuficiencia de su capital o problemas para la recuperación de los créditos otorgados, la CNBV primero buscó que los propios accionistas o nuevos socios aportaran más dinero a través del Programa de Capitalización y Compra de Cartera. Cuando esto no fue posible, el Fobaproa procedió al saneamiento de las instituciones.

Para llevar a cabo el saneamiento, el Fondo aportó el capital necesario a fin de salvaguardar los intereses de los ahorradores. Convirtiéndose en accionista se hizo dueño temporal de los bancos y garantizó con ello, la continuidad de su operación. Cabe destacar que en estos casos, los accionistas perdieron prácticamente la totalidad del capital que habían invertido. Los bancos, que después de su saneamiento podían seguir siendo negocio, fueron vendidos a otras instituciones mexicanas o bancos de prestigio internacional. Los que no, entraron en proceso de liquidación.

Bajo los mecanismos de capitalización y compra de cartera, el Fobaproa compra a los bancos su cartera vencida a cambio de un documento garantizado por el Gobierno en el que se comprometen a pagar en 10 años a la tasa de interés de los Cetes a 91 días, capitalizable mensualmente.

El mecanismo consiste, más específicamente, en el ofrecimiento por parte del Fobaproa de adquirir de los bancos, a cambio de bonos de largo plazo emitidos por el fondo, créditos debidamente calificados y provisionados por un monto equivalente al doble de capital fresco que los accionistas aporten. Dentro de este programa, los bancos mantienen a su cargo la administración de los créditos y en la mayoría de los casos comparten el riesgo de incumplimiento. El mecanismo no tiene impacto monetario.

Para facilitar este proceso se aprobó una importante reforma legal a la estructura accionaria del capital social de las controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa permitiendo una mayor participación de personas morales de México o del extranjero

Hasta abril de 1996, 12 de las 18 instituciones privatizadas (Probusa, Serfin, Atlántico, Promex, Bital, Bancrecer, Banoro, Banorte, Banamex, Mexicano, Bancomer y Confía) recibieron apoyo. Bajo este mecanismo, la inyección de capital al sector privado a las instituciones bancarias durante 1995 y 1996, totalizó 37.1 miles de millones de pesos (91.9% de capital neto del sistema en diciembre de 1994). Asimismo, para 1999 el valor de la cartera que el Fobaproa había adquirido era de 77,400 millones de pesos. Para el primer trimestre de 1998 dicha cifra se incrementó a 93,800 millones. Finalmente, es importante puntualizar que el programa de capitalización y compra de cartera apoyó a las instituciones y a los no accionistas, quienes incurrieron en pérdidas previamente a la instrumentación del programa.

El costo fiscal que el Gobierno mexicano asumirá para apoyar a los deudores y a los bancos se origina de las siguientes medidas: los programas UDIs, ADE, Beneficios Adicionales a Deudores, FINAPE¹⁵, FOPYME¹⁶, Fobaproa y los proyectos carreteros¹⁷. El costo total se estima en 542 mil millones de pesos, monto equivalente al 14.4% del PIB estimado para 1998. De esa cantidad ya se han cubierto más de 94 mil millones de pesos, lo que deja a la fecha un saldo de 448 mil millones de pesos que representan el 11.9% del PIB. (Solís, 1999:65)

El ajuste ortodoxo

Por otra parte, para superar la recesión de 1995-1996 y restablecer la estabilidad de los mercados financieros, la administración de Zedillo aplicó una política ortodoxa abiertamente restrictiva, siguiendo los lineamientos marcados por el Consenso de Washington y bajo el monitoreo estrecho del Fondo Monetario Internacional. En materia de política monetaria se establecieron tasas de interés reales muy altas. En materia fiscal, se mantuvo el objetivo de mantener finanzas públicas equilibradas, aunque se aceptó incurrir en déficit pequeños.

Para cumplir el objetivo de mantener finanzas públicas equilibradas, se incrementó el IVA del 10 al 15%. El gasto público se mantuvo contraído, aunque se programó un ligero repunte de la inversión pública, con el fin de emprender algunos proyectos de infraestructura en sectores muy rezagados desde el sexenio de De la Madrid, como el petróleo y la electricidad, así como reactivar en alguna

¹⁵ Se implementó este programa con la finalidad de apoyar a los deudores bancarios de los sectores agropecuario y pesquero. El acuerdo comprende un esquema de descuentos aplicables a los pagos. Los costos de los descuentos señalados serán cubiertos por el Gobierno Federal y la banca mediante un esquema en el que el primero asume una proporción mayor en la medida en que la banca otorgue nuevos créditos al sector agropecuario.

¹⁶ Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

¹⁷ El programa de apoyo carretero propiamente no se deriva de la crisis bancaria, aunque sí de la crisis cambiana y financiera.

medida el gasto social, con el propósito de contrarrestar el deterioro social y el creciente descontento político.

En materia salarial se mantuvo la política de topes salariales decretando los ajustes anuales del salario mínimo en función de la tasa de inflación esperada, la cual siempre resulta inferior a la tasa de inflación real. En el periodo 1995-1997, como resultado de la crisis del mantenimiento de la política de topes salariales, el salario mínimo sufrió un deterioro adicional real de alrededor 30%. (Guillén, 2000:216)

Donde se presentaron mayores cambios en el zedillismo, fue en el manejo de la política cambiaria. Desde la crisis cambiaria de 1994, el gobierno abandonó el esquema de deslizamiento predeterminado utilizado durante los Pactos, y estableció un régimen cambiario de libre flotación de la moneda, en donde el nivel del peso frente al dólar se establece en función de las condiciones del mercado, bajo la vigilancia e intervención del Banco de México, cuando el tipo de cambio se aparta de niveles que las autoridades consideran inconvenientes.

En materia de cambio estructural, los parámetros del modelo neoclásico se mantuvieron inalterables:

- La apertura comercial, el TLCAN, y la búsqueda de nuevos acuerdos de libre comercio con Europa y otras zonas del mundo.
- La apertura de la cuenta de capital se mantiene sin cambios; los flujos privados de capital continúan siendo el principal medio de financiamiento del desequilibrio de la balanza en cuenta corriente.
- Se justifican las privatizaciones pasadas y se emprenden nuevas privatizaciones de entidades paraestatales: ferrocarriles, aeropuertos, puertos, comunicación satelital y petroquímica. Se presenta, al final del sexenio, la iniciativa para privatizar la generación y comercialización de energía eléctrica.
- Se privatiza el esquema de pensiones del IMSS y se crean las Afores, nueva figura financiera cuyo control se entrega a los bancos privados; se avanza en la privatización de los servicios médicos de las instituciones de seguridad social.
- Se mantiene sin alteración el esquema de renegociación de la deuda externa pactado en 1989, al amparo del Plan Brady, sin contemplarse nuevas reestructuraciones con los acreedores.
- Se mantiene una política de apertura indiscriminada al capital extranjero, inclusive en sectores antes reservados al capital nacional como la banca y el sistema financiero.
- Se rescata el sistema financiero mediante un mecanismo de compra de las carteras vencidas de los bancos con recursos fiscales, favoreciendo a los neobanqueros y a las grandes empresas sobreendeudadas.

La recuperación económica 1996-1997

La economía comenzó a recuperarse a principios de 1996. Al terminarse ese año, la economía registró un crecimiento promedio del 5.2%.

Uno de los factores principales que incidió en la recuperación fue el crecimiento de las exportaciones, alentadas por el margen de subvaluación cambiaria registrado con las devaluaciones ocurridas en 1994-1995. El ajuste ortodoxo volvió a jugar su papel de estimular las exportaciones, las cuales se incrementaron 30.6% durante 1995 y 20.7% durante 1996.

Una vez iniciada la recuperación ocasionada por las exportaciones, las cuales se reactivaron por un incremento de la inversión privada, así como en el crecimiento del consumo privado originado por un aumento por la elevación del empleo y el incremento del consumo de los grupos de altos ingresos.

Paradójicamente, la recuperación se produjo sin que hubiera una reactivación del financiamiento bancario, lo cual hace pensar que la inversión fue financiada con autofinanciamiento de las propias empresas, con créditos externos y con financiamiento extra-bancario. Según datos del Banco de México, el financiamiento de la banca comercial al sector no bancario experimentó una caída real del 34.95% en 1996 y del 11.4% en 1997.

A diferencia de los años ochenta cuando el superávit comercial permitía eliminar el déficit en cuenta corriente, en la actualidad el mayor peso del servicio de la deuda externa en la balanza de pagos, provoca que el déficit en cuenta corriente persista a pesar del ajuste en la balanza comercial. En efecto, en 1995 el déficit en la balanza en cuenta corriente fue de 1,577 MD y en 1996 de 2,330 MD. Con la recuperación, se disparó a 7,448 MD en 1997 y a 15,786 MD en 1998.

El financiamiento del déficit externo sigue descansando en el acceso de flujos externo de capital. El promedio anual de ingreso de capital externo ha sido de 12,964 millones de dólares, inferior en 23% a los 16,989 registrados durante el sexenio de Salinas. Esta disminución obedece más a la existencia de un nuevo entorno internacional y los efectos de la crisis de 1994-1995, que a una decisión de la administración zedillista de depender menos del ahorro externo. (Guillén, 2000:227)

El impacto de la caída del precio del petróleo en las finanzas públicas de México ha sido muy grande. El precio de la mezcla mexicana de exportación disminuyó 63%, al pasar de 20.52 dólares en enero de 1997 a 7.62 dólares en diciembre de 1998. El desplome del precio del petróleo puso en evidencia la gran dependencia del sistema fiscal respecto de los impuestos provenientes de ese energético. La caída en los precios del petróleo provocó durante 1998 tres recortes del gasto público. La desestabilización de los mercados financieros provocada por la crisis, pronto se transmitió al mercado de cambios. El peso se devaluó un 18.6% entre julio de 1997 y agosto de 1998.

La decisión de las autoridades de endurecer las políticas monetaria y fiscal condujo a una desaceleración de la actividad económica, la cual se evidenció durante el primer trimestre de 1999, cuando el PIB sólo creció 1.9% en términos anualizados.

El modelo neoclásico permitió la modernización del sector exportador de la economía, pero al precio de marginalizar el resto del sistema productivo. La heterogeneidad estructural del sistema se acentuó, dejando a amplios sectores y grupos sociales al margen de los beneficios de la globalización. Como el nuevo modelo económico funciona sobre la base de salarios reales bajos y restringida participación directa del Estado en la economía, el mercado interno, en vez de expandirse se estancó, afectando seriamente a la mayoría de las empresas y actividades que dependen de éste. Las empresas exportadoras y el conjunto del sistema productivo son ahora más dependientes de las importaciones de bienes intermedios y de capital. El contenido importante de la oferta se incrementó radicalmente a partir de la apertura de los ochenta. La participación de las importaciones en la oferta global pasó del 14% en 1981 al 25% en 2000. (Guillén, 2002:20)

Durante el periodo 1998-2001, la balanza comercial registró un déficit acumulado de 31,293 millones de dólares (MD). Esa cifra, aunque alta de por sí, es engañosa. Si se excluyen, como debería de ser, los ingresos netos de las maquiladoras, el déficit en el periodo ascendió a 92,207 MD. Durante el mismo lapso, el déficit en cuenta corriente acumulado fue de alrededor de 65,000 MD.

El financiamiento del déficit en cuenta corriente depende de la entrada de flujos de capital privados externos volátiles y del ingreso de inversiones extranjeras directas, las que más que ubicarse en el país para ampliar la capacidad productiva, vienen a apropiarse de activos ya existentes a precios de regalo, vía privatizaciones, así como fusiones y adquisiciones. Para mantener la atracción de capitales externos, se aplican políticas monetarias y fiscales restrictivas, las cuales tienen efectos recesivos en la economía e incrementan la fragilidad del sistema bancario financiero. Durante el periodo 1999-2001, la cuenta de capital registró un superávit acumulado de 86,000 MD aproximadamente (Guillén, 2002:21)

La entrada de capitales externos sobrevalúa la moneda y estimula el endeudamiento externo. La lógica financiera del nuevo modelo de acumulación es por ello, fuente de inestabilidad y de crisis financieras recurrentes. Desde 1997 el peso ha acumulado una sobrevaluación respecto al dólar, la que al término de la administración zedillista rondaba en el 30%. Dicha sobrevaluación permitió reducir el índice inflacionario pero al precio de reprimir el crecimiento económico y la creación de empleos y de preparar las condiciones de una nueva crisis

En síntesis, la recuperación registrada durante el sexenio no creó las condiciones para un crecimiento duradero. Sus bases eran frágiles. Junto a una estabilidad macroeconómica en gran medida artificial, fundada en un peso sobrevaluado por el ingreso de capital externo, se desplegó de nuevo un desequilibrio externo importante (cerca de 4% del PIB), un déficit fiscal (incluyendo pasivos contingentes) también del 4% del PIB y un nivel de endeudamiento externo e interno (principalmente privado) que resta posibilidades a cualquier política auténtica de desarrollo económico y de solución de los problemas sociales.

3.6. La política económica de la administración de Fox: nueva variante del neoliberalismo.

El programa económico de Fox es neoclásico no sólo en sus propósitos, sino durante las acciones emprendidas en el primer año de gobierno. Éstas han mantenido inalterables los parámetros del *modelo de economía de mercado abierta* impulsado por sus antecesores. Entre otras cosas:

- Se conserva sin cambio la política de apertura comercial.
- Se considera que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no debe revisarse en su contenido actual.
- La apertura irrestricta de la cuenta de capital sigue sin alteraciones. Los flujos privados de capital siguen siendo el principal mecanismo de financiamiento de los desequilibrios presupuestal y de la balanza de pagos.
- Se mantiene una política de flexibilidad total a la inversión extranjera directa.
- Se mantiene las políticas privatizadoras y de apertura al capital privado en los sectores estratégicos en manos del Estado: generación y comercialización de energía eléctrica, distribución de gas natural, petroquímica, seguridad social, pensiones, etcétera.
- Se promueve una reforma laboral que bajo el criterio de elevar la competitividad y la necesidad de adaptarse a la globalización, tiene por objetivos principales flexibilizar la contratación de la fuerza de trabajo y reducir los derechos y prestaciones de los trabajadores.
- Se siguen aplicando topes salariales y los incrementos de salario se establecen como se ha hecho durante las últimas dos décadas, en función de la inflación esperada y no de la inflación pasada, lo que impide la recuperación de los salarios reales.
- La política cambiaria es la misma del zedillismo, es decir, una "flotación sucia" que provoca la apreciación permanente y peligrosa del peso.

La recesión estadounidense de 2001

La recesión económica arribó a Estados Unidos en marzo de 2001. El ataque terrorista del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, por su efecto desestabilizador y por su impacto en la economía y en los niveles de confianza, reforzó las tendencias recesionistas que se venían incubando desde meses atrás.

El aviso de que el *boom* estaba llegando a su fin provino de Wall Street. El índice Dow Jones se estancó desde mediados de 1999. Durante la crisis asiática la Bolsa de Nueva York había registrado un ascenso espectacular al volverse un refugio ante la inestabilidad de los mercados emergentes. Desde abril de 2000 el índice NASDAQ comenzó una caída libre, ante los reportes de bajas en las ganancias de las acciones en el sector de la *nueva economía*.¹⁸ Entre marzo de 2000 y el 1º de noviembre de 2001, registró una baja espectacular al descender de 4,573 puntos a 1,696, lo que significa una caída de 62.9%. El índice Dow Jones, aunque no ha registrado aún una caída similar, pues en cierta medida ha servido de refugio en la recomposición de portafolios de los inversionistas que se deshicieron de títulos tecnológicos, disminuyó 16.6% entre agosto de 2000 y noviembre de 2001.

La debilidad de la economía de Estados Unidos ha incrementado los riesgos de una crisis global.¹⁹ Durante las últimas tres décadas, la globalización financiera neoclásica ha mundializado los circuitos del capital, pero al costo de intensificar, generalizar y sincronizar las crisis. Se estima que el crecimiento del PIB mundial se reducirá drásticamente, al pasar de 4.8% en 2000 al 1.3% en 2001. (Guillén, 2002:19)

¹⁸ La nueva economía descansa en el acrecentamiento de los gastos de capital –acicateados por una transformación tecnológica permanente– sin que esa densificación del capital se vea correspondida por un incremento en la misma proporción, de la eficiencia en el sector productivo –en la industria y en el sector primario–, ya que la utilización de las nuevas tecnologías se concentra en el sector terciario (comercio, banca, finanzas, servicios), es decir, el aumento de la productividad se restringe a sectores improductivos que no entran al consumo de los trabajadores.

La baja en las expectativas de ganancia se encuentra asociada con un entorno financiero frágil. El auge estuvo asociado con un agudo proceso de liberalización, desregulación y globalización financiera, un frenesí bursátil sólo comparable con el que precedió a la Gran Depresión de los años treinta: un acelerado endeudamiento de consumidores y corporaciones con bancos y sociedades bancarias no financieras; la diversificación de los productos financieros destacando el desarrollo del mercado de derivados y otros instrumentos de alto riesgo.

¹⁹ Con la desaceleración productiva y el desplome del NASDAQ está compleja superestructura financiera que comanda el proceso de acumulación del capital se fragilizó. Con la recesión en plena marcha las posibilidades de una crisis financiera se incrementan. Las corporaciones de la nueva economía y muchas de la vieja economía enfrentan serios problemas para refinar sus deudas en bonos y papel comercial. Los bancos restringen y aumentan la selectividad de sus créditos, lo que no sólo afecta a las corporaciones sino también a los intermediarios financieros no bancarios que incrementaron sustancialmente su endeudamiento con los bancos, amparados en el alza irrefrenable de la bolsa. Pero ahora que el crecimiento económico se ha detenido, ese mecanismo se ve cuestionado. Existe un paralelismo entre la situación actual de Estados Unidos con la de Japón, cuya burbuja financiera estalló a comienzos de los noventa. Y aunque existen también diferencias respecto a Japón, los peligros de una crisis financiera con una secuela deflacionaria para todo el mundo son una amenaza real.

El desarrollo de la recesión en México

En cuanto la economía estadounidense detuvo su marcha, la economía mexicana entró en recesión. La integración del sistema productivo de nuestro país al sistema productivo estadounidense responde a un proceso histórico de larga duración, que se reforzó con la instauración del modelo neoclásico desde los ochenta y principalmente en los ochenta con la firma y entrada en vigor del TLCAN.

Durante el tercer trimestre de 2000, la economía estadounidense comenzó a desacelerarse. El crecimiento anualizado del PIB se redujo del 5.7% en el segundo trimestre al 1.3% en el tercero. El crecimiento del PIB se redujo durante el cuarto trimestre del 7.3% en el tercer trimestre al 5.1% en el cuarto. En el primer trimestre de 2001 el crecimiento disminuyó aún más, al 1.9%. De hecho, la recesión en México comenzó durante el segundo trimestre cuando el PIB se estancó: en los siguientes dos trimestres se registró decrecimiento (-1.6 y -1.8%). A lo largo de 2001 el PIB disminuyó 0.3%.

La recesión es generalizada, ya que afecta a la mayoría de las ramas económicas. Se manifiesta de manera más aguda en industria manufacturera, construcción, minería, comercio, restaurante y hoteles. (Guillén, 2004:24)

Por su casi completa dependencia del mercado estadounidense, el sector exportador y las maquiladoras han resentido con fuerza la recesión. De hecho, ésta se manifestó primero en el sector exportador y de allí se transmitió al resto del sistema productivo.

Las exportaciones se han contraído en forma significativa. Durante 2001 disminuyeron 4.8%. La baja en las ventas externas afecta por igual a las exportaciones petroleras (debido a la fuerte caída del precio del crudo), a las exportaciones de las maquiladoras y las manufactureras.

Las importaciones también han resentido los efectos de la recesión, pero han disminuido a un ritmo inferior al de las exportaciones. En 2001 registraron una disminución del 3.5% respecto al año anterior. Sin embargo, el comportamiento de las importaciones por destino de los bienes ha sido diferenciado. Mientras que la de bienes intermedios y de capital han disminuido, las de bienes de consumo siguen aumentando. Ello explica la gran desigualdad en la distribución del ingreso, ya que en un marco de creciente apertura comercial, los grupos de altos ingresos siguen importando bienes de consumo, a pesar de la recesión. En tal comportamiento influye evidentemente también el alto grado de sobrevaluación de la moneda.

A diferencia de lo que sucedía en crisis anteriores, cuando la recesión corregía el desequilibrio de la balanza comercial, en esta situación ante la ausencia de devaluación, el déficit comercial se ha incrementado. En efecto, éste ascendió a 9,792 MD en 2001, contra 8,003 en 2000. Ello refleja también la gran dependencia, que bajo el nuevo modelo tiene la acumulación de capital respecto de las exportaciones. La inversión ha sido el componente de la demanda agregada que se ha contraído más severamente. La inversión bruta fija disminuyó 9.4% en octubre de 2001 respecto al mismo mes del año anterior. El consumo no ha caído en la misma proporción, pero es probable que lo haga conforme avance la recesión, se incremente el desempleo y se contraigan los salarios reales. El costo en materia de desempleo ha sido ya muy alto. (Guillén, 2004:26)

Para aportar su visión optimista sobre el futuro de la economía, los responsables de la política económica mencionan, entre otros indicadores la baja inflación, el descenso de las tasas de interés, la fortaleza del peso y la existencia de altas reservas monetarias internacionales netas, que a comienzos de febrero de 2002 alcanzaban 47,300 MD.

Si la recesión estadounidense se prolonga o se complica, la recuperación de la economía mexicana no será tan rápida ni tan sólida como la contempla el gobierno.

La sobrevaluación del peso alimentada por el ingreso de capitales es muy alta, del orden de 33%. Dicho nivel es insostenible y tarde o temprano deberá corregirse, so pena de que se presente una sobrevaluación abrupta. A lo largo de nuestra historia reciente, las sobrevaluaciones del peso han sido antecedentes de las crisis de pagos. El desequilibrio externo es alto (alrededor de 4% del PIB), y el déficit financiero del sector público (incluyendo Pidiregas y otros pasivos contingentes), alcanza el mismo nivel.

El fantasma del sobreendeudamiento recorre a México. El alto nivel de deuda pública y privada – externa e interna- es el obstáculo principal de la economía mexicana. Según la SHCP la deuda pública externa es de 76,632 MD, por otra parte, la deuda privada asciende a 85,000 MD, por lo que la deuda externa totaliza más de 161,000 millones. (Guillén, 2004:30)

Y esa cifra sólo es la parte del iceberg del sobreendeudamiento. Existen una variedad de pasivos contingentes que no se incluyen en la contabilidad de la deuda, pero que superan con creces la deuda documentada. Entre los principales pasivos destacan:

- IPAB. 789.000 millones de pesos
- Rescate carretero. 105.400 millones
- FIDELIQ (rescate de la banca de desarrollo). 13.200 millones
- Fideicomiso fondos de fomento. 123.400 millones

- Pidiregas
- Fondos de pensiones del IMSS e ISSTE
- Cartera vencida de Infonavit
- Deudas de estado y municipios

Resumiendo, es evidente que la economía mexicana vive una etapa de dependencia económica muy delicada, debido como se ha mencionado en párrafos anteriores no se ha desarrollado un mercado interno importante con tecnología propia. Durante 2005 se ha vivido un periodo de mucha inestabilidad económica debido a los cambios en la economía mundial. El depender sólo de dos elementos como son el petróleo y las remesas de los trabajadores hace muy inestable la economía. Y si tomamos el alto costo del endeudamiento tanto externo como interno la situación se agrava.

IV. EVOLUCIÓN DE LA BANCA COMERCIAL MEXICANA

IV. EVOLUCIÓN DE LA BANCA COMERCIAL MEXICANA

En este capítulo se analiza la transición de la estructura bancaria mexicana, desde el paso de la banca especializada a la banca múltiple; la nacionalización bancaria, inmersa en la crisis de deuda de la economía mexicana; la reprivatización bancaria, con la consecuente crisis financiera y del sistema bancario, y por lo tanto, la intervención y saneamiento del sistema bancario, hasta la actual extranjerización de la banca en México.

4.1 Banca especializada, banca múltiple y la primera crisis

Durante los años del desarrollo estabilizador y hasta la nacionalización de los bancos en 1982, la actividad bancaria era una actividad protegida, especialmente en la medida en la que el banco central garantizaba una colocación rentable a una parte creciente de los activos bancarios, llegando a ser de casi 50% en este último año. Así, hasta iniciada la década de los años setenta los bancos podían desarrollar una administración de balance en condiciones relativamente estables con una dinámica de ampliación de sus activos con un mínimo de riesgo.

La banca de desarrollo era una parte fundamental en la operación y dinámica de ampliación del conjunto del sistema, llegando a participar con más del 50% de los activos totales del sistema financiero. Comprometida en el financiamiento de empresas no financieras privadas y públicas, fue una fuente importante de recursos para proyectos en sectores económicos tan importantes como el agrícola, la producción industrial e incluso de bienes de capital.

La profundidad que alcanzó la banca de desarrollo en el proceso de industrialización y modernización de la infraestructura fue precisamente porque, en el flujo de financiamiento de la inversión, ésta asumía los costos y riesgos derivados de la obtención de financiamiento en moneda extranjera necesario en el proceso de formación de capital.

Así, la banca comercial privada mexicana estuvo, como lo señala Minsky, operando como banca colonial, en el sentido de que financia bienes en tránsito, impedida de comprometerse ampliamente en el financiamiento de la formación de capital.

Así, la banca de desarrollo cumplía un papel fundamental en la operación del sistema financiero en su conjunto, tomando financiamiento en moneda extranjera, asumiendo los riesgos y obteniendo los fondos que la propia empresa privada no podía corregir directamente (Correa, 2004 IV 143)

Al finalizar los años sesenta, México enfrentó un mercado mundial de bienes y capitales nuevamente inestable. La dinámica inflacionaria en las mayores economías en los años setenta, el cambio en los precios relativos de exportaciones e importaciones, la inestabilidad cambiaria entre las monedas más fuertes y el impredecible curso de las tasas de interés y de cambio en los mercados financieros. Todo ello fue deteriorando las expectativas de estabilidad en la inversión, el financiamiento de las importaciones de insumos, maquinaria y equipo en los balances de empresas y bancos.

Por otro lado, hacia mediados de la década de los setenta se modificó nuevamente la legislación bancaria para dar cabida a la banca múltiple, fusionándose instituciones de depósito, ahorro, hipotecarias, etcétera. La banca múltiple permitió consolidar de manera operativa, contable y regulatoria, las actividades bancarias y financieras dispersas incluso geográficamente, de esta forma, las nuevas entidades pudieron realizar una administración de balance más integrado, especialmente cuando la estabilidad en precios, tasas de interés y tipo de cambio empezaron a desaparecer.

Por su parte, la banca de desarrollo también modificó su operación y presencia en esos años, fusionándose y en varios casos transformándose en banca múltiple. Al inicio de los setenta manejaba el 32% de los recursos del sistema bancario, en los meses previos a la nacionalización llegó a representar el 40%. Nafinsa, Banobras, Banrural y Finasa, las cuatro instituciones de mayor importancia, manejan aproximadamente el 75% de los recursos de la banca estatal.

Además, la modernización financiera de esos años incluyó la creación de nuevos instrumentos de captación, iniciándose la colocación de valores públicos en el mercado (Cetes y Petrobonos) y los depósitos en dólares que fueron autorizados por el banco central. Los pasivos bancarios crecieron aceleradamente entre 1975 y 1982, incluso por encima de la tasa inflacionaria, cuyo rendimiento estaba garantizado por el banco central a través del encaje legal²⁰. Con la dolarización en los balances bancarios de entre el 30 y el 50% y el volumen de deuda externa de los bancos, empresas públicas y gobierno federal se configuró un sistema monetario y financiero dual, altamente especulativo donde el riesgo cambiario estaba a cargo del sector público (Correa, 2004: IV 145)

Aun cuando nuestras capacidades productivas y competitividad empresarial, laboral, de infraestructura, etcétera, estaban muy lejos de nuestros mayores socios comerciales y financieros, el mercado interno de dinero y capitales se entrelazó al mercado internacional, debido a la dolarización de la captación bancaria con tasas de interés semejantes a las otorgadas a depósitos iguales con el exterior, la elevación de las tasas pasivas en pesos ajustadas de acuerdo al comportamiento de las

²⁰ La tasa de encaje legal sobre los depósitos en dólares fue del 70%, a la par se estableció un mecanismo de encaje depósitos o reportos en dólares, créditos en moneda nacional que comprometen al banco central a devolver dólares al mismo tipo de cambio que los aceptó.

tasas externas; y al creciente endeudamiento externo tanto del sector público como del sector privado.

Las consecuencias de tal nivel de apertura financiera muy pronto aparecieron con la crisis de deuda externa y la bancaria subyacente en 1982. Desde finales de los años setenta, hacia 1979 el servicio de la deuda externa tenía que ser completamente refinanciado y las nuevas disposiciones de crédito se consumían en su servicio. La crisis se desencadenó en 1982 cuando los recursos en los mercados financieros externos escasearon (en virtud de la elevación de las tasas de interés de la Reserva Federal), además, nuestro principal mercado externo, Estados Unidos, se contrajo y, de conjunto todo ello detuvo el refinanciamiento del servicio de la deuda, imprescindible desde años atrás.

La crisis bancaria subyacente fue administrada a través de los Decretos de Nacionalización Bancaria y Control de Cambios de septiembre de 1982. Los bancos que venían del proceso de consolidación de los setenta, habían acumulado una amplia cartera de pasivos denominados en dólares sin activos o garantías en contrapartida, de manera que la devaluación del peso les colocó en un desbalance cambiario y en una quiebra técnica. (Correa, 2004:IV:146)

La insolvencia generalizada del gobierno y de las empresas limitó, al menos durante varios años, las posibilidades de expansión de los bancos y redujo su capacidad de competencia con los intermediarios extranjeros. Así, la nacionalización bancaria de 1982 frenó durante un tiempo, los procesos de liberalización y apertura financieras, pero no dio marcha atrás.

Con la "crisis de deuda" y la nacionalización de la banca, a partir de 1982 los bancos bajo la administración del gobierno redimensionaron muy aceleradamente sus posiciones en el mercado. El gobierno indemnizó y vendió los paquetes accionarios de los grupos económicos que eran parte de los activos bancarios.

Además permitió la participación accionaria en los bancos del capital privado hasta en un 30%. Todo lo cual condujo a una muy rápida reorganización de los grupos económicos, nuevas formas de organización y fortalecimiento de las Casas de Bolsa en la intermediación financiera privada. Mientras que todo el crecimiento de los activos financieros en el mercado local dependía de los títulos públicos. "Además, el gobierno a través del Ficorca asumió el compromiso de renegociación y pago de la deuda externa privada, por esos años de unos 12.000 millones de dólares, tomando el riesgo cambiario y otorgando recursos líquidos en pesos a las empresas que mejoraron con ello sus flujos de efectivo. (Correa, 2004:IV:147)

Los compromisos en materia de política económica, reiterados en cada renegociación de la deuda externa desde entonces, llevaron al gobierno a remover en el corto plazo la protección comercial, quitando los permisos de importación y reduciendo aceleradamente los aranceles a la exportación del Plan Baker. La reforma financiera iniciada después del corto periodo de hiperinflación de diciembre-enero de 1988 se desarrolló después de la más importante reestructuración de la deuda externa en el esquema del Plan Brady. Los compromisos de reforma económica resumidos en el concepto de Washington Consensus se convirtieron en México en la prosecución de un programa económico que incluyó tal reforma financiera, que significaba una apertura al 30% en el capital accionario de los bancos y casas de bolsa al capital extranjero, un amplio y rápido proceso de privatizaciones incluyendo a la banca y, mayor en el control de la inflación y gasto público.

La reforma financiera emprendida en México, como en otros muchos países, se sustenta en la idea de que la represión financiera combinada con los crecientes déficit presupuestales habían debilitado al sector financiero y colocado en desventaja para enfrentar problemas como la devaluación, la dolarización y la fuga de capitales. En realidad, las condiciones de expansión de los mercados financieros cambiaron hacia aquellos años, debido a la relajación de las políticas monetaria y fiscal de los Estados Unidos que enfrentaba una crisis en su propio mercado financiero. En cuanto se abrió paso al creciente volumen de liquidez, el nuevo impulso a la apertura y liberalización cobró nueva fuerza.

Junto con el proceso de reprivatización de los bancos, que se efectuó en un plazo total de 18 meses, la nueva política financiera se basa en una amplia promoción a la IED y a la colocación de cartera. Se emprende apresuradamente una reforma financiera imprescindible para alcanzar una gestión privada plena del crédito, e iniciar las negociaciones del TLC. Fueron básicamente cuatro los procesos que fragilizaron el balance de los bancos en las condiciones de la economía mexicana de aquellos años.

Como consecuencia de la crisis hiperinflacionaria de 1987-1988 los depósitos obligatorios en el banco central se elevaron rápidamente hasta llegar a ser del 100%, ello facilitó la gestión del balance bancario permitiendo enfrentar la política antiinflacionaria con una expansión de la liquidez bancaria que no dañó los balances ni genera carteras vencidas masivas. Aunque ello significó ciertamente la contracción de la liquidez disponible para el refinanciamiento del sector privado no bancario. Sin embargo, en unos cuantos meses se pasó de mantener reservas obligatorias del 100% a su desaparición, de manera que los incrementos en la liquidez bancaria estarían determinados por la propia estrategia de préstamo y colocación de valores.

La sucesiva ampliación del crédito se convierte en un problema cuando la capacidad de endeudamiento aparece limitada, tanto por la alta concentración económica y del ingreso, como por el ritmo de crecimiento económico que venía siendo bajo. El sólo retiro de los depósitos obligatorios creó rápidamente las condiciones para una crisis bancaria. (Correa y Girón: 2004:IV:150)

El cambio en la propiedad de los bancos se sucedió en unos cuantos meses, trasladando la administración del balance de los bancos a diversos grupos empresariales, con distintos intereses y ritmos de expansión; en síntesis, podemos distinguir dos grandes grupos entre los compradores de la banca: por un lado, los grupos financieros, preferentemente encabezados por casas de bolsa que crecieron y cobraron importancia en la segunda parte de los años ochenta. El otro grupo lo conforman grandes empresarios e inversionistas.

Es decir, se sucedió un proceso de redimensionamiento muy acelerado de los intermediarios financieros. Por sí mismo, el proceso de reposicionamiento en el mercado financiero de cada uno de los distintos bancos condujo a un crecimiento en las operaciones interbancarias y con ello de los costos de fondeo y de los márgenes bancarios. Todo lo cual contribuyó al incremento de las tasas de interés activas. Provoca incluso quiebras bancarias cuando este mercado fue presionado aún más con la autorización para operar de nuevos intermediarios. Los incrementos en las tasas activas de la banca y de los márgenes financieros se impusieron como parte de esta reestructuración de la clientela bancaria.²¹ (Correa, 2004:IV:152)

Durante la década de los noventa se realizaron diversas reformas jurídicas que hicieron posible la privatización bancaria. El 5 de septiembre de 1990 se expidió el acuerdo presidencial que fijó las bases y los principios del proceso denominado desincorporación bancaria. Una vez que el marco legal fue aprobado, se privatizaron 18 bancos, 13 de los cuales fueron adquiridos por grupos financieros y 5 se encuentran bajo control de personas físicas. Todas las instituciones fueron adquiridas por mexicanos y se vendieron muy por encima de su valor contable (el precio promedio ponderado de venta de los 18 bancos en relación con su valor contable fue de 3.09 veces), generando recursos nominales para el gobierno federal de más de 37 billones de pesos. El monto obtenido por las ventas es un indicador del nivel de concentración que existía entre los bancos y por tanto del peso que tenían en el sistema las diversas instituciones que fueron vendidas.

(Ver cuadro 1)

A lo que se agrega -sin tener datos que nos permitan cuantificar su nivel de desarrollo e impacto en los costos bancarios- las prácticas de autocréditos, créditos de complacencia, créditos cruzados, créditos a los accionistas, etc.

CUADRO 1

INGRESOS POR LA PRIVATIZACIÓN BANCARIA

Nombre del Banco	Porcentaje
Banco Nacional de México, S.A.	25.7
Bancomer, S.A.	22.6
Banca Promex, S.A.	2.8
Banco BCH, S.A.	2.3
Multibanco Mercantil de México, S.A.	1.6
Banco de Oriente, S.A.	0.6
Banca Cremi, S.A.	2
Banco Mercantil del Norte, S.A.	4.7
Banpals, S.A.	1.4
Banco del Centro, S.A.	2.3
Banco del Crédito y Servicio, S.A.	1.1
Banoro, S.A.	3
Banco Internacional, S.A.	3.9
Banco del Atlántico, S.A.	3.9
Banco Mexicano Somex, S.A.	4.9
Multibanco Comermex, S.A.	7.1
Banca Confía, S.A.	2.3

FUENTE: Gregorio Vidal, *Bancos, fortunas y poder, una lectura de la economía de México del 2000*, pp. 28.

Una vez que concluyó el proceso de privatización de los bancos, el gobierno conservó una participación accionaria en tres de ellos: Bancomer, Serfin y Banco Internacional.

La venta de la banca a capitales del país fue un objetivo expreso del gobierno. Como parte del marco jurídico creado y para hacer posible la medida se emitió una nueva ley bancaria, la Ley de Instituciones de Crédito, que además de establecer la transformación de los bancos en sociedades anónimas, aseguró que la banca mexicana fuera controlada por mexicanos. En los meses y años inmediatamente siguientes, este punto de vista se mantuvo, incluso durante la discusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). "Por ello, en el documento que se aprueba por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México se establecieron, para este periodo de la economía mexicana, diversas salvedades a favor de los propietarios de la banca, entre ellas se limitó la participación de la banca extranjera en la propiedad del capital y se crearon cuotas de mercado rígidas que protegen por un tiempo de la competencia externa a los bancos que recién se habían privatizado." (Vidal, 2002:20)

El análisis de la lista de compradores permite establecer otros hechos relacionados con el proceso de venta y el tipo de transformación que por medio de ésta se impulsa. Esto puede observarse en el cuadro 2.

CUADRO 2
MÉXICO: PRIVATIZACIÓN Y CAMBIOS EN LA PROPIEDAD DE LOS BANCOS

Nombre de la empresa	Fecha de adjudicación	Adquirente	Denominación al ser privatizados	Precio nominal en miles de pesos	Situación actual
Banco Nacional de México	30-VIII-91	Grupo Financiero Banamex-Accival, S.A. de C.V., representado por Roberto Hernández Ramírez, Alfredo Harp Helú y José G. Aguilera Medrano. Grupo Regional	Banamex	9 744 982.30	Es el único banco propiedad del gobierno federal. mantiene alianzas con instituciones financieras. Presentó una oferta de compra a Bancomer que no prosperó.
Banca Serfin, S.A.	03-II-92	Grupo Financiero OBSA, S.A. de C.V., representado por Gastón Luken Aguilar y Octavio Igartúa Araiza.	Serfin	2 827 740.70	Fue vendido por el IPAB al BSCFI. HSBC (19.9%) le será reintegrada al IPAB. El gobierno federal participó en la venta con 15.9%* del capital.
Bancomer S.A.	08-XI-91	Grupo de personas representado por Eugenio Garza Laguerre, Eduardo A.	Bancomer	8 564 213.90	Se fusionó con BBVA-Probursa. El gobierno federal participó en la operación con 20% del capital.

CUADRO 2 (Continuación)

Nombre de la empresa	Fecha de adjudicación	Adquiriente	Denominación al ser privatizados	Precio nominal en miles de pesos	Situación
Banco de Oriente S A	16-VIII-91	Grupo de personas representadas por Marcelo Mágina Berlanga	Oriente	223 221.20	Comprado por BBVA
Banca Cremi S A	28-VI-91	Grupo de personas representado por Hugo Salvador Villa Manzo, Juan Antonio Covarubias Valenzuela y Omar Raymundo Gómez Flores.	Cremi	748 291.20	Comprado por BBVA.
Banco Mercantil del Norte S A	22-VI-92	Grupo de personas representado por Robereto González Barrera, Rodolfo Barrera Villareal y Alberto Santos de Hoyos	Banorte	1 775 779.10	Tiene interés en adquirir, efectuará en el segundo semestre. Participan fondos extranjeros.
Banpais. S A		Grupo de personas representado por Julio	Banpais	544 989.80	Comprado por Banorte.

CUADRO 2 (Continuación)

Nombre de la empresa	Fecha de adjudicación	Adquiriente	Denominación al ser privatizados	Precio nominal en miles de pesos	Situación
Banco Internacional S A	06-VII-92	Grupo Financiero Privado Mexicano, S.A de C.V. representado por Antonio del Valle Ruiz, Eduardo Berrondo Ávalos y Blanca del Valle Perochena Comprado por Vital.	Bital	1 486 916.80	20% del capital en m (actualmente fusionado d Portugal. El gobierno fed capital.
Banco del Atlántico S A	06-IV-92	Grupo Financiero GBM- Atlántico, S.A. de C.V., representado por Alonso de Garay Gutierrez y Jorge Rojas Mota Velasco.	Atlántico	1 469 160.00	El proceso de fusión plantea
Banco Mexicano Somex S A	11-III-92	Grupo financiero Inver-México, S.A de C.V., representado por Carlos Gómez y Gómez.	Mexicano	1 876 525.50	Comprado por Santander (7

La colocación de valores gubernamentales en el mercado nacional estableció un piso a las tasas de interés pasivas, atractivo para mantener en pesos a inversionistas nacionales y atraer a inversionistas extranjeros.

Más aún, el financiamiento del déficit de la balanza en cuenta corriente sobre la base de rendimientos atractivos en el sector financiero a capitales externos, llevó a tasas en valores gubernamentales muy elevadas. Al colocarse una tasa piso pasivo elevada, encareció el fondeo en moneda nacional e incrementó las tasas activas, lo que además propició un rápido crecimiento de los pasivos bancarios en moneda extranjera. El desbalance monetario así creado, también fue un componente en la elevación de los márgenes, lo cual, posteriormente, con la devaluación del peso, se convirtió en quiebra bancaria. (Correa y Girón: 2004:IV:152)

Apertura financiera en el TLC

La banca mexicana concertó los términos de la apertura financiera en el TLC, previendo como estrategia propia la de asociarse con intermediarios extranjeros hasta por un 30% del capital accionario, según lo establecía la Ley de Instituciones de Crédito. Para la consecución de los planes de asociación y nuevas emisiones accionarias eran muy importantes el buen nivel relativo de utilidades y de cotización de las acciones. La elevación de las tasas activas, la racionalización (cierres de sucursales, despido de personal) el cobro de servicios y el fondeo externo a tasas muy competitivas mientras se mantuviera la estabilidad cambiaria, fueron las vías elegidas para incrementar las utilidades reportadas trimestralmente por la banca mexicana. Por su nivel de utilidades, los bancos mexicanos se colocaron entre los más rentables del mundo al finalizar 1993. Su estrategia de posicionamiento y asociación para la nueva competencia también por sí misma generaba elevadas tasas activas y márgenes que fragilizan su balance.

Nuevos y crecientes flujos de capital externo estuvieron ingresando al país por distintas vías: deuda externa pública a cargo de empresas paraestatales (PEMEX) y de la banca de desarrollo; la deuda privada externa a través de la colocación de bonos por las mayores empresas; la colocación accionaria a través de productos derivados en el mercado estadounidense. Al paso del tiempo se esperaba que los efectos de la apertura comercial sobre la balanza fueran transitorios; sin embargo, la creciente apreciación del peso impulsada por el constante flujo de capitales de cartera atraídos por la elevada rentabilidad local amplió el déficit comercial en unos cuantos meses (Correa, 2004 IV 153)

4.2 Crisis financiera y del sistema bancario

La crisis de 1994-1995 tuvo sus raíces en el intenso endeudamiento interno y externo de los agentes económicos que siguió a la reforma financiera de 1989, a la apertura de la cuenta de capitales efectuada ese mismo año y a la privatización de los bancos comerciales.

La recuperación económica durante el periodo 1989-1993 estuvo sustentada, en la reactivación de la inversión privada, la cual fue acompañada por una fuerte expansión del crédito interno y externo. Al liberalizarse las actividades financieras y eliminarse el encaje legal, los bancos comerciales se encontraron con una gran cantidad de recursos que debían colocar. La rápida reducción del déficit presupuestal del sector público, lograda con el reforzamiento de una política fiscal restrictiva y la elevación de los ingresos —vía incremento de la base de contribuyentes y el ajuste de tarifas públicas— permitió que los bancos dejaran de ser los acreedores principales del gobierno.

El financiamiento bancario al sector privado y a las personas físicas de medianos y altos ingresos creció de manera exponencial. Los créditos de los bancos comerciales, así como otras formas de financiamiento (arrendamiento, factoraje, etc.) al sector privado se dispararon. Ello fue alentado por la baja en las tasas de interés, derivada de las expectativas optimistas que provocó el éxito inicial del Pacto y la renegociación de la deuda del sector público en 1989.

Una característica sobresaliente del boom crediticio fue el alto peso relativo de los créditos al consumo. Los créditos para el consumo, durante el periodo 1987-1994, se incrementaron 457.7% y los créditos hipotecarios 966.4%. Dentro de la cartera de los bancos, se incrementó el peso relativo de las tarjetas de crédito, de los préstamos para compra de automóvil y de los créditos hipotecarios.

El auge de los créditos al consumo estuvo determinado por la concentración del ingreso, y no por un fortalecimiento de los ingresos reales de la población. A lo largo del sexenio anterior, los salarios reales promedio sólo se recuperaron 2.6% y el empleo en el sector formal de la economía creció en forma muy modesta.

Desde el lado de la demanda de crédito, influyeron en su reactivación, la práctica inexistencia del crédito interno y externo durante el periodo de ajuste ortodoxo de 1983-1987, así como la necesidad de las empresas por modernizar sus plantas para enfrentar, en el marco de la apertura, la creciente competencia interna y externa. La modificación favorable de las expectativas entre los agentes económicos, debido a los éxitos iniciales de la estrategia salinista y a la creencia de que las negociaciones del TLCAN abrían un nuevo cauce a la acumulación del capital, fueron un acicate extra al crecimiento desbordado de la demanda de crédito por parte de empresas e individuos (Guillén, 2000: 191)

Por otra parte, entre los factores que determinaron la oferta de fondos prestables se encuentran los siguientes: la mejoría de las finanzas públicas y la venta de compañías propiedad del Estado que permitieron al sector público liberar montos significativos de recursos que fueron dirigidos hacia el financiamiento del sector privado; el ahorro financiero que se incrementó significativamente como porcentaje del PIB, siendo los depósitos bancarios el componente más importante. (Solís, 1999:50)

Las tasas de interés reales fueron, desde el arranque de la recuperación económica salinista, muy altas como consecuencia de la aplicación de una política monetaria y fiscal restrictiva durante el lanzamiento del Pacto y los años posteriores. Los bancos privatizados comenzaron a operar con márgenes financieros superiores a los prevalecientes en otros mercados debido, entre otras causas a la existencia de altos costos de operación; a la necesidad de amortizar rápidamente el alto precio al que habían comprado los activos y la elevación de los márgenes de capitalización para operar de acuerdo con los estándares internacionales establecidos por el Banco de Basilea.

La existencia de una tasa pasiva real alta y de márgenes financieros desmedidos, provocaron que las tasas activas fueran desproporcionadas, sensiblemente superiores a las prevalecientes en otros mercados financieros. lo que en sí mismo creaba las condiciones para una crisis bancaria, una vez que las tendencias de la acumulación de capital se tornaran negativas. (Guillén:2000:192)

En breve, elevadas tasas pasivas más los márgenes, con expansión de crédito, convirtió al crédito en mero refinanciamiento. lo cual retroalimentó el círculo vicioso de incremento en los márgenes y mayor cartera vencida. La nueva tendencia de las tasas de interés en los Estados Unidos apareció al inicio de 1994, durante ese año de modificación de las tendencias en los mercados, los inversionistas de cartera encontraron en los Tesobonos la fórmula para garantizar sus rendimientos sin salir apresuradamente del mercado nacional de manera que cambiaron sus posiciones en Cetes (bonos gubernamentales de alto rendimiento pero en pesos) por Tesobonos (con menores rendimientos pero con cobertura cambiaria).²³ (Correa , 2004:IV:156)

La nula o casi nula supervisión y regulación estatal del sistema financiero, las políticas crediticias inadecuadas por parte de los bancos, el sobredimensionamiento de las expectativas por parte de los deudores sobre la solidez de la estrategia económica y los beneficios esperados del TLCAN, así como el desenfreno de prácticas especulativas y en algunos casos ilegales de los principales grupos beneficiarios de la reforma económica y de la privatización bancaria (autopréstamos, créditos relacionados, capitalizaciones ficticias capitalizadas en créditos, lavado de dinero procedente del

²³ Una salida apresurada conduce a pérdidas masivas, especialmente en un año de elecciones presidenciales. Además se conocía que la burbuja de rendimientos no continuaría mucho tiempo más, a lo que se agrega el alza de las tasas de interés en los Estados Unidos que modificaba rápidamente las expectativas de rendimiento de los inversionistas americanos

narcotráfico, etc.), se conjugaron para generar el problema de las carteras vencidas de los bancos y la insolvencia de pagos de las empresas.

El sobreendeudamiento asociado a la liberalización financiera, se tradujo en un crecimiento acelerado de la cartera vencida. El deterioro de la calidad de los activos no solo afectó a la banca comercial, sino también al conjunto de los intermediarios financieros. El índice de cartera vencida de la banca comercial empeoró desde la privatización bancaria, al pasar de 2.1% en 1992, a 15.7% en 1995.

La reacción de los bancos ante el incremento de su cartera morosa y de alto riesgo fue la de restringir el crédito. Por su lado, las empresas y personas físicas endeudadas disminuyeron su demanda de crédito. La contracción crediticia provocada por el sobreendeudamiento y reforzada por una política monetaria restrictiva, jugaron un papel de primer orden en el desarrollo de tendencias deflacionarias en la economía mexicana.

Así se produjeron todas las condiciones que llevaron nuevamente a la economía al sobreendeudamiento, tal que procede de un incremento de los costos de financiamiento muy por encima del ritmo de crecimiento económico.²⁴ Condiciones de sobreendeudamiento esta vez no sólo del gobierno federal y de la banca de desarrollo como en 1982, sino también de empresas y bancos privados, en moneda nacional y extranjera. De esta forma, el peso del endeudamiento externo era tan importante como antes de la renegociación de 1989. Al cierre de 1994, la deuda externa total ascendía a 139,818 millones de dólares, nivel bastante superior al existente en 1982 (87,500 millones), al estallar la crisis de la deuda externa. (Guillén, 2000:200)

La crisis bancaria se precipitó junto con la crisis financiera de 1994-1995 cuando la devaluación del peso elevó abruptamente los pasivos en moneda extranjera de los bancos locales, apareciendo un desbalance cambiario de alrededor de 22,000 millones de dólares y una cartera vencida registrada hasta ese momento en 6.6 mil millones de dólares, es decir, 8.4% de la cartera total. (Correa, 2004 IV 157)

²⁴ La discrepancia entre las tasas reales de interés y las tasas reales de crecimiento económico apareció por primera vez en México en los años ochenta. El primer caso de endeudamiento de las empresas y de los gobiernos en estas condiciones, cuando los costos financieros aumentan más rápidamente que el ingreso, surge al sobreendeudamiento. En tanto dicho sobreendeudamiento se mantiene, se sucede un proceso de transferencia financiera desde prestatarios hacia prestamistas. Dichas transferencias se constituyen en un obstáculo al crecimiento económico y en consecuencia se sucede una etapa de deflación de activos. (Correa (2001))

4.3 Intervención y saneamiento del sistema bancario mexicano

El paquete de rescate Clinton condicionó las políticas instrumentadas frente a la crisis bancaria y el rescate de los bancos. Las autoridades financieras nacionales enfrentaron la crisis financiera con el objetivo de frenar el riesgo sistémico e impedir la quiebra de los mayores intermediarios.

No se optó por el control cambiario y la intervención de los mayores bancos para frenar la salida de capitales y el deterioro de la cartera crediticia, como sucedió en la crisis de 1982, sino por elevar y efectuar una intervención selectiva a bancos menores. Todo ello con el objetivo de continuar ofreciendo rendimientos atractivos a los capitales extranjeros en el mercado financiero, posibilitar que los mayores bancos permanecieran en manos de sus propietarios y especialmente encontrar una "salida de mercado" a la crisis bancaria que no pusiera en riesgo la confianza hacia México de los inversionistas extranjeros.²⁵ (Correa, 2004:IV:158)

Durante 1995, la deuda externa creció en forma importante como consecuencia del Plan de Rescate pactado con el gobierno de Estados Unidos. Al terminar ese año, la deuda externa total era de 165,645 MD. Debido a la recesión y al efecto depresor de la devaluación en el producto nacional, la proporción de la deuda externa respecto al PIB llegó al 60.7%, nivel más alto que el 51.3% de 1982.

El rescate bancario ha sido uno de los más costosos entre las crisis bancarias recientes, impidió la recuperación de la capacidad de pago de los prestatarios locales, ocultó y solapó prácticas fraudulentas, dejó al gobierno pasivos actualmente alrededor de 100 000 millones de dólares y al sistema bancario en más de un 80% en moneda extranjera. Las pérdidas generadas por el seguro de depósitos y saneamiento de los balances bancarios fueron trasladadas al presupuesto público. En México a través de la compra de activos de mala calidad por el Fobaproa y posteriormente por el IPAB²⁶ y sustituidos por bonos de alto rendimiento garantizados por el sector público y, por medio de los programas de capitalización de bancos. (Correa, 2004: IV:163)

²⁵ Así, las decisiones de garantizar los depósitos por igual, incluso los depósitos interbancarios, de no proceder a un control parcial de cambios, de elevar las tasas de interés como fórmula de recuperar la "confianza" de los "inversionistas" extranjeros, de no intervenir sino selectivamente a algunos bancos y de restringir las indagaciones de presuntos y multimillonarios fraudes, en todas estas decisiones tuvo una participación decisiva el FMI

²⁶ El IPAB es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que garantiza los depósitos bancarios de dinero, así como los préstamos y créditos a cargo de las instituciones (pagando el saldo de las obligaciones, hasta por una cantidad equivalente a 400 000 UDi's por persona, cualquiera que sea el número y clase de obligaciones en su favor y a cargo de una misma institución. Sin embargo, quedan excluidos de la citada protección las obligaciones a favor de las entidades financieras, las obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual pertenece la institución de banca múltiple, los pasivos documentados en títulos negociables, así como títulos emitidos al portador, las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades de administración y gerencias generales, las operaciones que no se sujeten a disposiciones legales reglamentarias administrativas o a las sanas prácticas y usos bancarios en las que exista mala fe y las relacionadas con operaciones de lavado de dinero. El IPAB podrá otorgar apoyos financieros para aprovechar la liquidez o el saneamiento de alguna institución. Tales apoyos podrán otorgarse mediante la suscripción de acciones y obligaciones subordinadas, asunción de las obligaciones, otorgamiento de créditos o la adquisición de bienes de propiedad de las instituciones.

Sin embargo, el costo de rescate bancario según Standard&Poors, se estima en cerca de 800 000 millones de pesos equivalentes a 81.632 millones de dólares, 20% del PIB, 34 veces el monto del "blindaje" casi el total de la deuda neta externa y 2.26 veces la deuda neta del país. La cifra representa también 100% del crédito vigente de la banca y 78% del presupuesto del gobierno para este año. El monto incluye el costo de los rescates de Bancrecer, Serfin, Atlántico, Promex e Inverlat.

A cinco años del estallido de la crisis financiera, el agudo nivel de sobreendeudamiento todavía es significativo. Del presupuesto público total se destinó 16.4% al pago de intereses en 1999, creciendo 26.4% en términos reales respecto del año anterior.

Durante 1999, los declinantes activos bancarios en términos reales pagaron una tasa de interés equivalente a 23.4%, más de diez puntos porcentuales por encima de la inflación anual. Sus pasivos pagaron intereses equivalentes a 19.8%, más de siete puntos porcentuales por encima de la inflación anual. Así, puede afirmarse que tanto los depositantes o ahorradores en el sistema bancario, como los bancos (sin considerar el declinante nivel de sus actividades) han mantenido una rentabilidad apreciable. (Correa, 2002:80)

Las dificultades creadas por el elevado costo del financiamiento han sido trasladadas al presupuesto público mediante los intereses que éste paga, bien sea en el renglón del bono Fobaproa, o bien por concepto de valores gubernamentales.

El traspaso de los costos del rescate de los bancos a las finanzas públicas y su saneamiento para la venta y el control por bancos extranjeros, transfiere a los contribuyentes las pérdidas generadas por políticas públicas equivocadas, prácticas privadas fraudulentas e ilegales y, en particular, por la preeminencia de las políticas impulsadas por el FMI. Todo ello está conduciendo a la pérdida del control nacional sobre el sistema de pagos, la moneda y el crédito y al dominio de la banca extranjera en el mercado nacional.

A pesar de que los contribuyentes en México representan menos de 70% de la población total, el costo del rescate se extiende precisamente hacia la gran mayoría de la población quienes durante los próximos años se encontrarán con un presupuesto decreciente en renglones prioritarios como salud, infraestructura, etc.

La gran mayoría de los mexicanos no son ahorradores, ni deudores de los bancos, tampoco son contribuyentes. Sin embargo, la deflación que siguió al sobreendeudamiento, las pérdidas en ingresos y empleos, sumada a las pérdidas que significan menores presupuestos públicos en áreas prontanas, son justamente su contribución y continuarán siendo en tanto que prosiga el curso actual de las políticas económicas (Correa, 2002:82)

Los pasivos brutos del IPAB representan, al iniciar el 2000, casi el 19% del PIB y devengarán intereses brutos por más de 130,000 millones de pesos en este año a una tasa real de 8.2%, de los cuales pagarán casi 60,000 millones de pesos (que es el componente real de los intereses devengados) y el resto se capitalizará.

La distribución del pagaré Fobaproa por banco puede verse en el cuadro 3 aquí no se incluye mucho el costo del rescate de los bancos intervenidos o en proceso de venta. (Correa, 2002:83)

CUADRO 3
OPERACIONES CON EL FOBAPROA¹

Banco	Pagaré	Activos	Pagaré / Activos %
Banamex	42 861	277 272	15.5
Bancomer	51 343	260 657	19.7
Serfin	83 036	180 434	46
Bitai	17 774	125 638	14.1
Santander Mexicano	27 020	70 368	38.4
Bilbao Vizcaya	13 857	82 529	16.8
Centro	16 426	22 285	73.7
Mercantil del Norte	7 203	60 825	11.8
Banpais	26 709	38 315	69.7
Citibank	20 217	72 001	28.1

Fuente: Eugenia Correa. *Fobaproa e IPAB: crisis y ocaso de los bancos mexicanos*, pp 83

¹ A diciembre de 1999

RECUADRO ANEXO

CAMBIOS EN EL SISTEMA FINANCIERO EN MÉXICO

FECHA DE APLICACIÓN	MEDIDAS	OBJETIVOS	CONTENIDO GENERAL
1988	Liberalización de las tasas de interés	Evitar la desintermediación. Eficientizar el sistema financiero.	Desregulación de la intermediación bancaria. Incremento de la cartera de crédito, disminución en importancia del mercado paralelo de crédito.
1989	Eliminación de la canalización selectiva de crédito	Proveer de recursos financieros eficientemente, evitando las condiciones preferenciales en la asignación del crédito.	El financiamiento preferencial sería otorgado por bancos y fideicomisos de fomento. La eliminación se dio paralelamente por el desarrollo del mercado de valores gubernamentales.
1989	Eliminación del encaje legal	Frenar la expansión de mercados informales de crédito	Disminuir la escasez de crédito a sectores no prioritarios
1991	Eliminación del coeficiente de liquidez	Profundizar la desregulación bancaria, transparentar la intermediación y dar un mayor orden al mercado de dinero.	El pasivo derivado de las aceptaciones y los avales bancarios deberán ser correspondidos en no menos de 30% por Cetes, Bondes y/o depósitos en efectivo a la vista con interés en Banxico y el 70% restante se invertirá en créditos y otros activos.
diciembre 1989/ junio 1992/ 1993/ diciembre 1998/ mayo 1999	Ley de Instituciones de Crédito	Buscar congruencia con la desregulación operativa del sistema bancario, dotar las instituciones de banca múltiple de un sistema normativo que fortaleciera su estructura y mayor autonomía de gestión. Regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público.	Se crearon los certificados de aportación patrimonial (CAP) serie C. El capital social de las sociedades nacionales de crédito está integrado por: La serie A 66% del capital ordinario. Acciones B 34% del capital ordinario. La serie C representa el capital adicional de la sociedad. Participación física o moral en los certificados de aportación patrimonial serie B es de 5%. El nivel de capitalización será de 8%. El capital pagado podrá ser integrado con una parte adicional, representada por acciones L que se emitirán hasta por 30% del capital ordinario. Se les eximió de guardar secreto bancario por lo que hace a la información relacionada con los activos que se mencionan, cuando ésta sea proporcionada a personas con las que se negocien o celebren las operaciones siguientes: a) los créditos que vayan a ser objeto de cesión o descuento; o b) su cartera u otros activos, tratándose de la transmisión o suscripción de un porcentaje significativo de su capital social o de las sociedades del grupo financiero.

RECUADRO ANEXO (Continuación)

FECHA DE APLICACIÓN		MEDIDAS	OBJETIVOS	CONTENIDO GENERAL
junio 1984/ mayo 1993/ enero 2001	Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas Seguros	de Promover un crecimiento estable y competencia, promover nuevas formas de seguros, garantizar la solvencia de las compañías, promover el ahorro. Se crea la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas Regular la organización y el funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, así como la de los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.	Alentar la contratación Fortalecer los recursos patrimoniales de las instituciones aseguradoras a través de la fijación de capital mínimo de garantía. Participación minoritaria de la inversión extranjera directa en las instituciones de seguros. Las aseguradoras están facultadas para actuar como fiduciarias. Podrán constituirse como sociedades anónimas de capital fijo o variable. Las instituciones de seguros están autorizadas para participar en el capital social de otras instituciones financieras, por lo que pueden encabezar grupos financieros. Se simplifican los procedimientos para la fusión de instituciones y el traspaso de cartera entre las mismas.	
junio 1989/ mayo 1993/ noviembre 1995/ enero 2000	Ley Federal de Instituciones y Fianzas	de Adecuar a las afianzadoras a las nuevas condiciones de mercado nacional e internacional Regular la organización y funcionamiento de las instituciones de fianzas, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, así como las de los agentes de fianzas y demás personas relacionadas con la actividad afianzadora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.	Se autoriza la participación de otras instituciones de fianzas o de seguros en el capital social de las afianzadoras. Las afianzadoras podrán operar bajo el régimen de capital variable. Se otorga una mayor autonomía a las instituciones aseguradoras. Se suprime la inversión obligatoria. Se liberan las tarifas de las primas que las instituciones cobran por las fianzas que otorgan. Se modifican la estructura accionaria del capital de estas entidades financieras, facilitando con ello el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros. Asimismo, para propiciar un mayor número de alianzas estratégicas entre los inversionistas, se redujo de 99% a 51% la proporción accionaria de las filiales constituidas como sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares del crédito e instituciones de seguros y fianzas, que obligatoriamente debe ser propiedad de una institución financiera del exterior directa o indirectamente.	
diciembre 1989/ mayo 1993/ abril 1995/ marzo 1997/ junio 2001	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	de Liberar y desregular las actividades realizadas por los intermediarios financieros no bancarios, promoviendo su desarrollo equilibrado y eficiencia Regular la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito.	Reconocimiento jurídico a las empresas de factoraje. Permitir a las arrendadoras financieras la colocación de obligaciones en el mercado de capitales. Participación minoritaria de inversionistas extranjeros en el capital social de éstas instituciones. Reconocimiento legal a las cajas de ahorro, siendo éstas las que aglutinarán los recursos dispersos e incorporarlos productivamente. Se elimina la prohibición que impedía a las organizaciones auxiliares de crédito operar con acciones propias. Se deja de lado la prohibición de emitir acciones preferentes o de voto limitado. Se creó una tercera clase de almacén general de depósito, el cual puede otorgar financiamientos sujetándose a los requerimientos de capitalización que expida la SHCP. Se reglamenta lo relativo a las operaciones sospechosas y operaciones relevantes, entendiéndose por las primeras, aquellas que realice una persona física o moral y por la segunda, aquellas operaciones que se realicen por un monto igual o superior a 10,000 dólares.	

RECUADRO ANEJO (Continuación)

FECHA DE APLICACIÓN	MEDIDAS	OBJETIVOS	CONTENIDO GENERAL
diciembre 1986 mayo 1993 febrero 1995 diciembre 1998/ junio 2001	Ley del Mercado de Valores	Promover la participación de los intermediarios en el exterior, incorporar nuevas formas de intermediación y atraer flujos de capital. Regular la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado de estos, las actividades de las personas que en él intervienen, el Registro Nacional de Valores y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores. Dar protección de los intereses de los inversionistas, el desarrollo de un mercado de valores equitativo, eficiente, transparente y líquido, así como minimizar el riesgo sistémico y fomentar la competencia.	Reconocimiento legal del especialista bursátil como un intermediario más del mercado de valores. Mediará entre la oferta y demanda de títulos. No podrán realizar operaciones por cuenta propia respecto de los valores que manejen. Se crea el Sistema Internacional de Cotizaciones, referido a los valores extranjeros que sean objeto de intermediación en México. Se permitirá llevar a cabo operaciones de oferta pública de valores en territorio nacional. Las casas de bolsa pueden llevar a cabo libremente en el mercado exterior las actividades propias de ellas. Se regulan los sistemas automatizados en la contabilidad y registro de las operaciones bursátiles. El capital social de las casas de bolsa y especialistas bursátiles se divide en una parte ordinaria y otra parte adicional. La parte ordinaria se divide en acciones series "A" y "B", cuyos porcentajes son: "A" 51%; "A" y/o "B" 49%; el capital social adicional se compone de acciones serie "L", cuyo porcentaje es hasta del 40%. Se permite que las casas de bolsa emitan obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a títulos representativos de su capital social.
diciembre 1989/ junio 2001	Ley de Sociedades de Inversión	Desregular las operaciones y simplificación administrativa y generar ahorro interno. Regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como los servicios que deberán contratar para el correcto desempeño de sus actividades.	Nace el concepto de grupo financiero no bancario. Estas agrupaciones se regularán a través de una sociedad controladora de acciones, en cuyo capital social se prohíba la participación de inversionistas extranjeros. La sociedad controladora debía estar integrada por lo menos con tres intermediarios financieros no bancarios y mantener 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo.
junio 1992/ mayo 1993/ febrero 1995/ abril 1996/ diciembre 1998/ junio 2001	Ley para regular las Agrupaciones Financieras	Privatizar y ampliar la cobertura del sistema de información sobre operaciones activas. Regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros; establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos. Las sociedades de información crediticia tienen como finalidad la prestación de servicio de información sobre operaciones activas y otras de naturaleza análoga, realizadas por entidades financieras. Cuando el Fobaproa o el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval) suscriba o adquiera el 50% o más del capital social de cualquier entidad financiera integrante de un grupo, no será necesario que la separación de dicha entidad sea autorizada por la SHCP, ni se requerirá su inscripción en el Registro Público de Comercio para que surta efectos.	Se requerirá autorización de la SHCP para la constitución y funcionamiento de GF. Estas autorizaciones serán otorgadas o denegadas discrecionalmente por dicha Secretaría, oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, en virtud de los integrantes del grupo que pretenda constituirse, de la CNB y de Seguros y Fianzas. Los grupos a que se refiere la presente Ley estarán integrados por una sociedad controladora (las sociedades controladoras pueden contraer pasivos directos o contingentes con objeto de capitalizar a la sociedad) y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casa de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, así como sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro. El GF podrá formarse con cuando menos dos tipos diferentes de las entidades financieras siguientes: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros.

ESTE MATERIAL
 PERTENECE A LA
 BIBLIOTECA
 DE LA BIBLIOTECA
 DE LA BIBLIOTECA

RECUADRO ANEXO (Continuación)

FECHA DE APLICACIÓN	MEDIDAS	OBJETIVOS	CONTENIDO GENERAL
mayo 1993	Autonomía del Banco Central	Consolidar y preservar la estabilidad de precios. El banco central debe estar aislado de presiones, por lo que debe ser autónomo en sus funciones	El Banco Central determinará el monto y manejo de su propio crédito. Independencia a las personas que integren el órgano de gobierno de la institución. La institución es independiente en su administración. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes: operar con valores; otorgar crédito al gobierno federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
junio 1992/ mayo 1993/ febrero 1995/ abril 1996/ diciembre 1996/ junio 2001	Ley para regular las Agrupaciones Financieras	Privatizar y ampliar la cobertura del sistema de información sobre operaciones activas. Regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros; establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos. Las sociedades de información crediticia tienen como finalidad la prestación de servicio de información sobre operaciones activas y otras de naturaleza análoga, realizadas por entidades financieras. Cuando el Fobaproa o el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval) suscriba o adquiera el 50% o más del capital social de cualquier entidad financiera integrante de un grupo, no será necesario que la separación de dicha entidad sea autorizada por la SHCP, ni se requerirá su inscripción en el Registro Público de Comercio para que surta efectos.	Se requerirá autorización de la SHCP para la constitución y funcionamiento de GF. Estas autorizaciones serán otorgadas o denegadas discrecionalmente por dicha Secretaría, oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, en virtud de los integrantes del grupo que pretenda constituirse, de la CNB y de Seguros y Fianzas. Los grupos a que se refiere la presente Ley estarán integrados por una sociedad controladora (las sociedades controladoras pueden contraer pasivos directos o contingentes con objeto de capitalizar a la sociedad) y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casa de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, así como sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro. El GF podrá formarse con cuando menos dos tipos diferentes de las entidades financieras siguientes: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros.
Mar 95	Unidades de Inversión	Con el propósito de brindar un instrumento que contribuya a mitigar los problemas que la inflación ocasiona en ahorradores y acreditados, por la celebración de operaciones crediticias, se establecen las obligaciones que podrán denominarse en unidades de inversión UDI.	La unidad de inversión es una unidad de cuenta de valor real constante, en la que pueden denominarse títulos de crédito, salvo cheques y en general contratos mercantiles u otros actos de comercio. El valor en pesos de la citada unidad de cuenta lo publica periódicamente el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

RECUADRO ANEXO (Continuación)

FECHA DE APLICACIÓN	MEDIDAS	OBJETIVOS	CONTENIDO GENERAL
Mar 95	Tasas de interés	Contar con una tasa de interés interbancaria que reflejara las condiciones del mercado el Banco de México, expidió las disposiciones para calcular la Tasa de Interés Interbancaria.	
Mar 95	Cuenta única	Los saldos diarios de la cuenta única de la institución de crédito de que se trate se suman al final de un periodo de cálculo, el cual es de 28 días naturales. Al resultado se le conoce como saldo acumulado de saldos diarios	Al final de cada periodo de cálculo, las instituciones deben mantener un saldo acumulado de saldos diarios mayor o igual a cero; de no ser así, el Banco de México les carga en sus cuentas únicas una cantidad igual al resultado de aplicar al saldo negativo la tasa que se obtenga de multiplicar por dos el promedio aritmético de las tasas anuales de rendimiento de Cetes en colocación primaria de las cuatro subastas de emisión inmediatas anteriores a la fecha en que el saldo acumulado de saldos se determine, y dividir el producto obtenido entre 360. Las instituciones de banca múltiple sólo pueden sobregirarse en esta cuenta hasta por el valor de los títulos bancarios y valores gubernamentales que previamente otorguen en garantía al Banco de México. El Banco de México les comunica a más tardar el día 20 de cada mes, el monto mínimo de garantías que deberán mantener en todo momento durante el mes calendario siguiente.
Mar 95	Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEUA)	Este sistema permite realizar pagos de alto valor con fecha valor mismo día, entre cuentahabientes de distintas instituciones de crédito	SPEUA tuvo como objetivo sustituir a los cheques de alto valor, disminuyendo con esto el riesgo de crédito que corren tanto el Banco de México, como las instituciones de crédito y el público en general, así como abatir riesgos sistémicos. El SPEUA opera a través de órdenes de pago que una institución de crédito envía a otra institución de crédito para que se pague una suma determinada en moneda nacional al beneficiario designado en esa orden.
Mar 95	Programa de Apoyo Crediticio	El Programa de Apoyo Crediticio tiene como finalidad de reducir la creciente problemática de la cartera vencida de estas instituciones e intermedias, permitiéndoles la reestructuración en UDI de créditos otorgados en moneda nacional y en dólares de los EE UU la disminución de las tasas de interés de dichos créditos, la ampliación del plazo del crédito, y en ocasiones el diferimiento del pago del principal durante periodos razonables	Establece el tipo de crédito que puede reestructurarse a su amparo, según el sector al que se otorga el apoyo; así como los montos, antigüedad, características crediticias de los acreditados elegibles. Los programas son: Programa de Apoyo Crediticio a la Planta Productiva Nacional, Reestructuración de Créditos Denominados en Dólares de los EE.UU. al Amparo del Programa de Municipios, Programa de Apoyo para Deudores de Crédito de Vivienda, Programa para la Vivienda de Interés Social Tipo Fovi, Programa de Apoyo para la Edificación de Vivienda en Proceso de Construcción, Programa de Apoyo a Deudores de Tarjeta de Crédito, Programa de Apoyo a los Deudores de Crédito para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero y Personales, Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la Reestructuración de Operaciones de Redescuento que la Banca Múltiple mantenga con la Banca de Desarrollo, Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la reestructuración de Créditos de Primer Piso, Acuerdo de Apoyo a los Deudores de la Banca.

RECUADRO ANEXO (Continuación)

FECHA DE APLICACIÓN	MEDIDAS	OBJETIVOS	CONTENIDO GENERAL
abril 1996 1993	Sistema de Ahorro para el Retiro	Tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, así como a sus participantes. Otorga al trabajador un seguro al momento de su retiro o al quedar desempleado.	La autoridad encargada de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), la cual tiene la naturaleza de órgano administrativo desconcentrado de la SHCP. La Consar tiene, entre otras, la facultad de regular mediante la expedición de normas de carácter general todo lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la constitución, organización, funcionamiento y operación de los participantes en los sistemas de ahorro, así como otorgar, revocar o modificar las autorizaciones y concesiones a que hace referencia la ley. Los Afores se dedican a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como a administrar sociedades de inversión. Tienen como objeto, abrir, administrar y operar las cuentas individuales; recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales, así como recibir de los trabajadores y patrones las aportaciones voluntarias. Se deben hacer aportaciones de 5%
Dic. 95	Ley del Servicio de Administración Tributaria	Eficientizar la liquidación y recaudación de impuestos para el financiamiento del gasto público. Promover la eficiencia en la administración tributaria.	El Servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuesto para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo con la legislación aplicable. Se deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación. Fungir como órgano de consulta del gobierno federal en materia fiscal y aduanera.
Mar 98	Ley de Inversión Extranjera	Promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Determinar las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional.	La IE podrá participar en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a la actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes. Para efectos de determinar el porcentaje de inversión extranjera en las actividades económicas sujetas a límites máximos de participación, no se computará la IE que, de manera indirecta, sea realizada en dichas actividades a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano, siempre que éstas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera. Es exclusivo al Estado: hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad y energía nuclear; minerales radiactivos; correos; emisión de billetes; acuñación de moneda y control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos. La IE podrá participar hasta el 10% en: Sociedades Cooperativas de Producción. Hasta el 25% en: Transporte Aéreo Nacional, aerotaxi y especializado. Hasta el 49% en: Controladoras de grupos financieros, banca múltiple: casas de bolsa; especialistas bursátiles, administradoras de fondos para el retiro.

RECUADRO ANEXO (Continuación)

FECHA DE APLICACIÓN	MEDIDAS	OBJETIVOS	CONTENIDO GENERAL
diciembre 1998/ enero 2000	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	Ofrecer protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones	La Comisión Nacional cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones, y facultades de autoridad para imponer las sanciones. Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional. Prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado.
Jun-01	Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	Promover el ahorro, el financiamiento y la inversión, ofrecer instrumentos y servicios financieros. Canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el ahorro y el desarrollo del sector y en general, al desarrollo económico nacional.	Promover, gestionar y financiar proyectos que atiendan las necesidades de los organismos de integración y que permitan cumplir con su objeto, en las distintas zonas del país y que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en el sector. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad de los organismos de integración y de las entidades de ahorro y crédito popular. Ser agente financiero del gobierno federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo del sector, que se otorguen por instituciones financieras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.
Jun-01	Ley de Ahorro y Crédito Popular	Regular, promover y facilitar el servicio de capacitación de recursos y colocación de crédito por parte de las entidades de ahorro y crédito popular, la organización y funcionamiento de las federaciones y confederaciones, las actividades y las operaciones que las entidades de ahorro y crédito popular podrán realizar con el propósito de lograr un equilibrado desarrollo. Proteger los intereses de quienes celebren operaciones con dichas entidades, y establecer los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión del Sistema de Ahorro y Crédito Popular	Las entidades tendrán por objeto el ahorro y crédito popular, facilitar a sus miembros el acceso al crédito; apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.

RECUADRO ANEXO (Continuación)

FECHA DE APLICACIÓN	MEDIDAS	OBJETIVOS	CONTENIDO GENERAL
abril 1995/ 2001	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	En virtud de los procesos de reforma e integración a nivel mundial que nuestra economía ha vivido en los últimos años, se hizo necesario consolidar en un solo órgano desconcentrado las funciones atribuidas a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores, se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas y tendrá por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. Supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales	Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetaran las entidades. Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades. Fungir como órgano de consulta del gobierno federal en materia financiera. Procurar que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios con los usuarios de servicios financieros. Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan. Se le otorgó la facultad de dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios, tales como reglas de diversificación de riesgos, de capitalización y de creación de provisiones preventivas.
diciembre 1998/ junio 2001	Ley de Protección al Ahorro Bancario	Establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina, regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.	Cuando se determine la liquidación de una institución, o bien se declare la suspensión de pagos o quiebra de ella, el Instituto procederá a pagar las obligaciones garantizadas, líquidas y exigibles, a cargo de dicha institución, con los límites y condiciones previstos en esta ley. Garantiza los depósitos bancarios de dinero, así como los préstamos y créditos a cargo de las instituciones. Sin embargo, quedan excluidos de la citada protección las obligaciones a favor de entidades financieras; a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual pertenezca la institución de banca múltiple; los pasivos documentados en títulos negociables, así como los títulos emitidos al portador; las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y funcionarios de la institución de que se trate, apoderados generales con facultades de administración y gerentes generales; las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales reglamentarias, administrativas o a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe y las relacionadas con operaciones de lavado de dinero.
Jun-01	Ley General de Sociedades Cooperativas	Regular la organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas. Sus disposiciones son de interés social y de observancia general en el territorio nacional	Satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. El importe total de las aportaciones que los socios de nacionalidad extranjera efectúen al capital de las sociedades cooperativas, no podrá rebasar el porcentaje máximo que establece la Ley de Inversión Extranjera. Los extranjeros no podrán desempeñar puestos de dirección o administración en las sociedades cooperativas.

4.4 Extranjerización de la banca en México

La liberalización financiera iniciada en los setenta, transcurre por una nueva etapa a partir de la reforma financiera emprendida desde 1989 y principalmente con la reprivatización del sector bancario al inicio de los años noventa. La propia reforma y la firma del TLC estimularon una nueva estrategia de crecimiento y posicionamiento en los mercados de los bancos recién privatizados, lo que condujo a una rápida expansión del crédito bancario que sólo fue frenada por la crisis financiera de 1995, quedando así al descubierto la fragilidad de la súbita expansión y las consecuencias de una reforma que prometía mayor eficiencia y que condujo a la quiebra del sistema bancario y financiero en México.

A partir de ese momento el gobierno instrumentó distintos programas de rescate bancario y apoyo a deudores intentando atenuar la crisis y estimular la "salud del sector bancario". Y, precisamente como resultado de la crisis bancaria, las autoridades mexicanas decidieron abrir el sector a la inversión extranjera más allá de lo originalmente negociado y programado en el TLC.

México y su sistema bancario no fue la excepción. Precisamente durante esos mismos años del pasado lustro, numerosos sistemas financieros han sido abiertos a la participación extranjera por medio de la propiedad directa de instituciones financieras locales, como resultado de esas crisis.

En México, a principios de los noventa, sólo un banco extranjero, Citibank, estaba autorizado para operar en el mercado local, participaba con menos de 1% de los préstamos totales. Las restricciones a los bancos extranjeros fueron retirándose progresivamente, en un inicio se permitió la entrada de pequeñas subsidiarias nuevas que participaban en actividades al mayoreo y créditos no bancarios. En promedio, cada una de estas subsidiarias sólo poseían una oficina y las operaciones realizadas representaban menos de 0.01% del mercado total nacional de préstamos.

A partir de 1995, los bancos que operaban en el país enfrentaron su quiebra en medio de una elevación abrupta de las tasas de interés internas, lo que aceleró el incremento de las carteras vencidas y aumentó los costos de los rescates. Un periodo de consolidación se abrió en el curso de los siguientes meses, donde los ocho bancos más fuertes del país absorberían a los más débiles mediante fusiones y compras. La estructura del sistema bancario mexicano estaba en transformación y los bancos extranjeros han pasado a desempeñar un papel central. (Correa y Maya, 2002: 144)

El crecimiento de la cartera vencida con respecto a la cartera total, o coeficiente de la cartera vencida de la banca comercial, así como las dificultades tanto para constituir reservas preventivas como para la capitalización, hicieron necesaria la intervención del gobierno, que hizo intervenir al Fobaproa y al Procapte. El primero actuó como una ventanilla de créditos para que los bancos con problemas en su posición financiera puedan solventar sus obligaciones financieras de corto plazo. El Procapte, orientado a apoyar a las instituciones con problemas temporales de capitalización (índice inferiores a 8% de sus activos en riesgo), tiene por objeto garantizar su solvencia. Así, los bancos se obligan a

entregar al Fobaproa obligaciones (emitidas por éstos) subordinados convertibles. En este proceso, y como parte de los apoyos de los programas referidos, la carga de la deuda externa privada, de la banca comercial y de los grandes consorcios industriales, es uno de los factores de la inestabilidad financiera desde 1995.

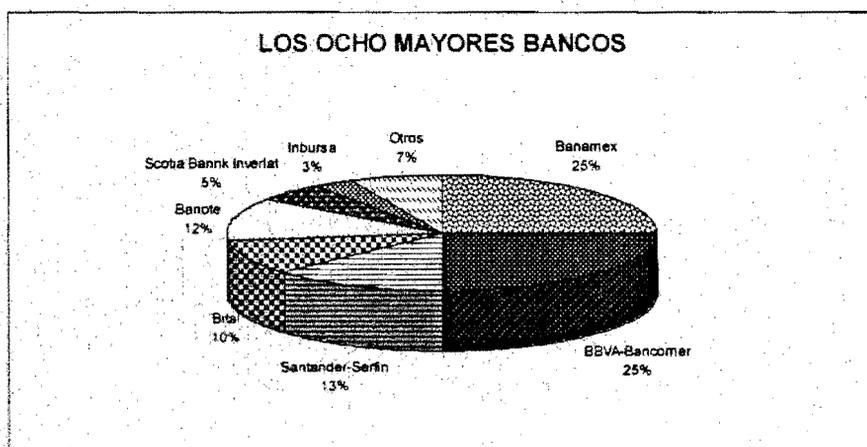
El costo fiscal de los apoyos a los bancos representaba alrededor de 7.1% del PIB en 1995. Se avanzó en la reestructuración de las carteras y se han aumentado los niveles de capitalización. No obstante, la rentabilidad del sistema bancario cayó 22.7% durante los primeros meses de 1996. (Girón, 2002:60)

En ese año se evidenció toda la debilidad de los bancos mexicanos, cargados de cuentas incobrables, descapitalizados, e incluso, algunos de ellos intervenidos, y todos ellos, por ende, ocupados en su propia sobrevivencia y que solamente dos años atrás, en 1993, habían sido listados entre los bancos más rentables del mundo. Fue cuando se decidió el rescate por medio del Fobaproa, buscando evitar una quiebra generalizada y asegurar los recursos de los depositantes. También en ese año aparecieron en escena las instituciones bancarias españolas, estadounidenses y canadienses, principalmente, quienes encontraron en el maltrecho sistema financiero mexicano la oportunidad de comprar barato y expandir sus territorios de manera apresurada.

A partir de los cambios que produjo la privatización de 1991 se está conformando la nueva estructura bancaria del siglo XXI. Con la crisis bancaria se han delimitado dos tipos de bancos: por un lado aquellos con participación extranjera y los nacionales que se han ido fusionando a lo largo de sus propias crisis de capitalización. Las últimas fusiones y adquisiciones de la banca mexicana son como sigue:

En 1998 se avanzó en la adquisición accionaria mayoritaria, cerca del 70% del grupo mercantil Probursa por parte del Banco Bilbao-Vizcaya; en tanto que el Banco de Nueva Escocia adquirió 55% de la participación accionaria de Inverlat y el Banco de Montreal 16% de la de Bancomer. Por su parte, el Banco Central Hispanoamericano y el Central Portugués tienen participación en Bital. Por su parte, Santander adquirió el 60% del Banco Mexicano y Citibank adquirió a Banco Confía. En marzo del 2000 se realizó la fusión de Bancomer y Bilbao Vizcaya. (Girón, 2002:61). Para los siguientes años se concretaron las adquisiciones de Banamex por Citigroup, Serfin por Santander Inverlat por Scotia Bank y Vital por HSBC. Lo que significó prácticamente que el sistema bancario quedará en manos de instituciones extranjeras

De acuerdo con los datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), diciembre de 2003, los ocho principales bancos, con respecto a sus activos como proporción del total del sistema bancario, BBVA- Bancomer y Banamex juntos constituyen el 50% del total del sistema; les siguen Banorte y Bital, (con 12 y 10%, respectivamente), ambos conforman poco más de la quinta parte del total; en la cuarta posición se encuentra Santander con 7%; posteriormente Serfin con 6%; en sexto lugar tenemos a Scotiabank Inverlat con 5%; finalmente se encuentra Inbursa con 3%, el resto de los bancos conforman el 7% restante del total del sistema bancario mexicano, como puede apreciarse en la gráfica 1.



GRAFICA 1

En síntesis en el año 2000 existió una estructura considerando la propiedad y el conjunto de instituciones que continúan operando pero familias, pequeños productores del campo y la ciudad, empresarios de las industrias pequeña y mediana y aún diversos grupos de grandes empresas continúan sin posibilidades de contratar créditos, con la necesidad de vender activos para enfrentar deudas, con ingresos que no permiten financiar sus actividades y servir sus deudas, mientras que en el conjunto del sistema bancario no ha disminuido significativamente el peso de los títulos con cargo a las finanzas públicas.

V. CRÉDITO BANCARIO EN MÉXICO

V. EL CRÉDITO BANCARIO EN MÉXICO

En este capítulo se expone el marco de referencia para la acelerada transformación de los bancos comerciales, con particular acento en la década de los noventa a la fecha, en su dimensión, funciones y operatividad, como respuesta a la reestructuración de los mercados financieros en términos de innovaciones tecnológicas de la informática y las telecomunicaciones y, conjuntamente, al surgimiento de nuevos productos.

Dicho proceso que tuvo un denominador común, el virtual abandono de su papel financiador del desarrollo económico del país, tal como lo demuestra la composición de la cartera de crédito y los indicadores del desempeño de la banca.

5.1 Transformación de los bancos comerciales

Tras la reforma financiera y las crisis financieras y bancarias existentes, existió una marcada tendencia hacia la concentración de los capitales y hacia la conformación de nuevas estructuras, integrándose toda la gama de servicios financieros en grandes corporativos mediante fusiones de enormes proporciones en la búsqueda de mayor rentabilidad que fue dando nuevo sentido y nuevas formas de operación a todos y cada uno de los intermediarios financieros -en particular los bancos- que afectaron por supuesto todo el sistema de pagos y la actividad económica, tanto en escala nacional como mundial.

Desde finales de los años ochenta, en México se llevaron a cabo diversas reformas al sistema financiero siguiendo los principios generales de desregulación, liberalización y privatización que orientaban el conjunto de la reforma económica del país. El objetivo general de la reforma fue que dicho sistema pudiera contribuir activamente en la consolidación de un nuevo modelo económico, promoviendo la formación del ahorro financiero y su aplicación a la inversión en condiciones de competitividad internacional.

Una de las modalidades de la reforma financiera fue el cambio en la modalidad de operación de los bancos y las condiciones para la formación de las tasas de interés en este segmento del sistema (primero se liberalizaron tasas de interés de las aceptaciones bancarias y luego las de otros instrumentos de captación, es decir las tasas de interés pasivas). Otra fue la reestructuración y reducción de la deuda pública externa e interna, lo que repercutió en la reorientación de los flujos financieros hacia el exterior. Un tercer aspecto se refiere a los cambios regulatorios y legales que se tradujeron en la reacción de algunas instituciones y la transformación de otras, una de las más

importantes es la Ley que Regula las Agrupaciones Financieras que faculta a los grupos financieros encabezados por bancos, casas de bolsa o controladoras, para incorporar todo tipo de instituciones financieras.

Otra modalidad de la reforma fue la de promover la apertura del sistema financiero nacional a la competencia externa, lo que se dio en el marco de las negociaciones del TLCAN poniendo fin al proteccionismo del cual había gozado el sector financiero del país durante muchas décadas.

Una de las expresiones más notables de la crisis financiera fue precisamente el estallido de la crisis bancaria más profunda de la historia nacional y el efecto que ésta tuvo en el papel esencial que la banca venía desempeñando como fuente natural de financiamiento de la actividad económica; por ello, la política crediticia, no obstante la reestructuración bancaria y la reforma financiera total, incluida la autonomía de la banca central, ha devenido en la frustrante congelación de los recursos financieros, esencialmente los dedicados al crecimiento y expansión de la actividad económica que el país reclama desde hace más de dos décadas.

La propia banca ha creado cierta dualidad en su operación. Por un lado, algunas instituciones se especializan en el crédito corporativo, ya sea enlazando operaciones financieras con el exterior bien operando sólo entre bancos, mientras que por el otro, diversas instituciones siguen el modelo de banca universal o agrupaciones financieras que ofrece una amplia gama de servicios, que no son estrictamente bancarios, aunque habría que recordar su bajo perfil; a partir de la crisis financiera de mediados de la década de los noventa

Esto hace que la operación tradicional de captación y financiamiento sea diferente y tendente a desaparecer en un proceso de redefinición hasta en las formas de competencia. Así, por ejemplo, las nuevas técnicas electrónicas acorde con los estándares globales como el banco "en línea", obligan a una diferente administración de riesgos y cuando es posible, a una supervisión de mercado, regulaciones más rigurosas, protección de accionistas y acreedores, en contradictoria tendencia, con la desregulación y la liberalización del sector.

La innovación tecnológica, en particular la financiera, ofrece las pautas hacia la eficiencia, pero la banca mexicana, así como las de otros países con mercados emergentes, se encuentra lejos de llegar a obtener la tecnología de punta en estos ámbitos. Esto los conduce a incursionar en forma indirecta hacia un nuevo funcionamiento e imagen mediante las megafusiones.

5.2 Composición de la cartera de crédito

En septiembre de 2004, del total de la cartera de crédito del sistema bancario, considerando los fideicomisos en UDIs, los créditos comerciales ocuparon el primer sitio con un 30.7%; por otra parte, los créditos al Fobaproa ocuparon el segundo lugar con casi 20%, lo cual nos indica que los pagarés Fobaproa tienen tasas de interés sumamente rentables para la banca. La media son algunos puntos por encima de la TIIE (tasa de interés interbancaria de equilibrio), de esta forma, los ingresos por este concepto tienen un destacado papel en los ingresos totales de la banca.

Otro de los rubros que mantienen su importancia es el crédito a la vivienda y el consumo, que representan casi la cuarta parte del crédito total. (ver cuadro 4).

CUADRO 4
SISTEMA BANCARIO, COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITO
Saldos a diciembre de 2004
(Porcentaje sobre el total)

Comercial	30.37
Consumo	13.83
Vivienda	10.75
Créditos a entidades financieras	3.61
Créditos a entidades gubernamentales	19.28
Créditos al Fobaproa	19.43
Cartera vencida	2.73

FUENTE: CNBV. Cartera de Crédito por tipo, 2004.

Cabe destacar la situación que ocurre con las empresas, quienes están financiándose mediante crédito comercial. Esto sucede incluso en el caso de las grandes empresas, tanto en el comercio, como entre las firmas de la industria y los servicios.

Las mayores cadenas de tiendas de autoservicio como Wal-Mart, Comercial Mexicana y Soriana prácticamente no recurren al crédito bancario de corto plazo y son sus proveedores los que deben esperar hasta casi dos meses para que se liquiden los adeudos. Pero el hecho es también importante para firmas como Sanborns, Grupo Carso, Vitro, Desc, Televisa, Femsa, Cintra, Cemex, Grupo México y Alfa entre otras. En las empresas medianas como en el comercio la situación es la misma, que no pueden recurrir al financiamiento externo ni colocan deuda en los mercados internacionales para financiar inversiones. Así, la banca no es un medio que este canalizando recursos a las empresas para que éstas se desenvuelvan como firmas redituables. (Vidal, 2002 36)

En lo que concierne al financiamiento a las empresas y a las personas físicas con actividad empresarial también existe un aumento del peso del préstamo no bancario, en que se incluyen arrendadoras financieras, empresas de factoraje, instituciones de seguros, los balances de las uniones de crédito, financiamiento de sociedades financieras de objeto limitado, la colocación de instrumentos de deuda privada, los balances de las empresas que cotizan en bolsa. En 1994, 54.6% del total de financiamiento a empresas era de origen bancario y el 45.4% era no bancario, mientras

que en 1999 42.9% era de origen bancario y el 57.1% no bancario ; por otra parte, en 2004, el financiamiento bancario representa 27.3%, mientras que el no bancario constituye el 72.7% del total correspondiente al financiamiento a las empresas y personas físicas con actividad empresarial, como puede verse en el cuadro 5.

CUADRO 5
ENDEUDAMIENTO DE EMPRESAS Y PERSONAS
FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL

(Porcentaje)

	Crédito bancario del país	Endeudamiento no bancario
1994	54.6	45.4
1995	53.2	46.8
1996	52.5	47.5
1997	48.6	51.4
1998	43.4	56.6
1999	42.9	57.1
2000	34.4	65.6
2001	32.9	67.1
2002	31.8	68.2
2003	27.7	72.3
2004	27.3	72.7

FUENTE: Banco de México, Indicadores financieros, 2004.

La política monetaria restrictiva del Banco de México se encuentra estrechamente vinculada con la política crediticia de la banca, pues justifica sus objetivos de control de la inflación por un lado, y de reducción de las presiones sobre el sector externo por el otro, al manipular para el primero el circulante monetario por medio de los cortos y altas tasas de interés y estabilidad cambiaria nominal para el segundo, estimulando la entrada de capitales y propiciando el superávit en cuenta corriente, así como el aumento de las reservas internacionales.

Uno de los instrumentos esenciales de la política monetaria es indudablemente el comportamiento de la tasa de interés, por su relevancia en la determinación de la rentabilidad bancaria, que significa de manera general el resultado de la diferencia entre lo que paga por los fondos que capta (tasa de interés pasiva) y lo que cobra por los préstamos que otorga (tasa de interés activa), vale recordar que los factores que determinan esta rentabilidad bancaria y por supuesto, las tasas de interés activa y pasiva explican el margen de ambas y su manejo por parte de la institución bancaria.

El menor uso del crédito está directamente relacionado con las altas tasas de interés activas, la reticencia de los bancos para extender el crédito y, también, con las elevadas tasas de interés pasivas, influyendo decisivamente en el descenso del crédito, ya que sin duda, afectan la demanda agregada de la población.

Por sus orígenes, por sus efectos sobre la actividad económica y por el riesgo en que ha colocado al propio sistema bancario la contracción del crédito al sector privado, no ha tenido precedente, en particular en los años noventa. El crédito otorgado por la banca mexicana, con respecto al crédito total otorgado, representaba el 35% del PIB, posteriormente, en 1997 dicha proporción descendió al 26% en 1997, finalmente en el año 2003 dicha proporción descendió drásticamente para alcanzar apenas un 14%.

Y por el lado de la demanda, la situación en el nivel empresas y familias ha sido también muy difícil, pues así como la banca tiene dificultades para ofrecer créditos, los clientes en general no han estado en posibilidades de solicitarlos. Ya sea por lo deprimido del mercado interno (en el caso de las empresas) o porque sus fuentes de ingresos se han visto interrumpidas (en el caso del desempleo) en los años más críticos (de 1995 a 1997), la demanda de crédito también decreció, sumando su efecto al desplome del financiamiento que, hasta la fecha, no registra crecimiento en términos reales. Es indispensable señalar la caída vertical del financiamiento de la banca comercial, con particularidad hacia las actividades productivas, pues, aunque durante el periodo 1994-1998 presentó un crecimiento moderado, de 1999 a la fecha, se presenta un decremento del financiamiento bancario al sector privado del país; por su parte, los créditos al consumo y a las empresas y personas físicas con actividad empresarial presentan una dinámica similar, en contraste con los créditos al consumo que de 1994 a 1998 habían presentado un paulatino decremento, por otra parte, de 1999 a 2004 presentan una dinámica de crecimiento.

La crisis en el financiamiento bancario resulta aún más evidente si consideramos la capacidad no utilizada de la banca para otorgar crédito que asciende a más de 800,000 millones de pesos, aproximadamente 90% de la cartera total (véase cuadro 6).

CUADRO 6
CARTERA DE CRÉDITO TOTAL DE LA BANCA MÚLTIPLE
(Saldos en millones de pesos corrientes)

	1995*	1996*	1997	1998	1999
Cartera vigente	557 019 30	659 281 55	668 630 55	758 216 85	826 076 72
Cartera vencida	51 025 30	46 271 25	84 228 29	99 341 37	82 578 34
Total	659 357 50	744 945 89	752 858 83	857 558 22	908 655 06

FUENTE: CNBV, Boletín Estadístico de Banca Múltiple, varios años.

* El total incluye redescuentos.

5.3 Indicadores del desempeño de la banca

En el periodo 1994-2004 las ganancias netas frente a fondos propios (ROE) han caído en cerca de la mitad, al pasar de 12.6% a 7.9%, siendo la caída negativa en 1996, al representar 21.40%, como puede apreciarse en el cuadro 7, se observa una recuperación de dicho indicador a partir de 1997/ debido a las medidas de rescate y saneamiento de los bancos implementadas por las autoridades, por otra parte, se observa un crecimiento paulatino a partir de dicho año y hasta 2003, finalmente, en el año de 2004 se presenta nuevamente una reducción de dicho indicador.

Las ganancias netas frente a activos totales (ROA), con excepción de 1996, se han mantenido dentro de un mismo margen de variación hasta el año de 2002, por otra parte, en 2003 se presentó un incremento un poco más significativo de 1.65%, finalmente, en 2004 se presenta un decremento de dicho indicador de 0.9%.

CUADRO 7
INDICADORES DEL SISTEMA BANCARIO
(Porcentajes)

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rentabilidad, productividad												
ROE	Utilidad neta/capital contable	12.6	9.2	-21.4	1.0	-7.3	10.3	5.8	8.5	10.4	14.2	7.9
ROA	Utilidad neta/activo total	0.6	0.4	-1.0	0.1	0.5	0.8	0.6	0.8	1.1	1.65	0.9
Solvencia, capitalización												
	Coefficiente de capitalización ¹	9.8	10.8	13.2	16.9	17.5	20.4	17.7	18.9	21.2	22.9	25.0
	Cartera vencida/Cartera total	7.3	6.9	6.4	11.3	11.4	8.9	5.8	5.1	4.6	3.15	3.2

¹ Capital neto con respecto a los activos ponderados por el riesgo. Desde diciembre de 1997 este cociente incluye también el riesgo de Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, varios años.

En resumen, los indicadores demuestran que la banca en México ha logrado salir de la crisis tan severa de 1994, la ayuda financiera del gobierno ha sido fundamental, pero a pesar de las condiciones en que se encuentra no ha contribuido en forma importante al otorgamiento del crédito para el desarrollo agrícola e industrial, por lo que este tipo de sectores ha mantenido la necesidad de fondearse vía proveedores y recurrir al mercado externo en el mejor de los casos, ya que la gran mayoría de las empresas no tienen la capacidad de realizar este tipo de actividades crediticias perjudicando el desarrollo de la economía en su conjunto.

Es importante destacar el nivel de utilidades que ha tenido durante los últimos años, (2002-2005). La interrogante es ¿Cómo obtiene utilidades si la parte operativa no se ha desarrollado?, La respuesta es sencilla, aparte de las ganancias que obtiene vía comisiones, que sin duda es importante, también lo es la parte financiera, es decir, el recurrir a otros mercados como el de derivados le ha permitido al sector bancario poder utilizar ciertos instrumentos financieros que le proporcionan grandes ganancias, más aún si consideramos que los grandes bancos en México son sucursales de grandes conglomerados a nivel internacional por lo que adoptan sus prácticas financieras.

VI. CONCLUSIONES

VI. CONCLUSIONES

El proceso de desregulación financiera se puede enmarcar en la llamada "reforma financiera" la cual tuvo tres elementos fundamentales:

- a) la liberalización financiera
- b) la privatización bancaria
- c) el inicio de la apertura a la banca extranjera.

En 1989 se inició la liberalización financiera, cuyos principales instrumentos fueron:

- a) la liberalización de las tasas de interés;
- b) la sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez y luego la eliminación de aquél.
- c) la supresión de la política selectiva de crédito.

Por otra parte, se logró una reprivatización con mayor rapidez. Los 18 bancos se privatizaron entre junio de 1991 y julio de 1992. El gobierno obtuvo por la enajenación de las acciones bancarias, 37 856 millones de pesos, que significa un múltiple promedio valor de mercado/libros de 3.068.

Es evidente que la reprivatización bancaria era necesaria. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron muy deficientes. Finalmente lo que contó fue el precio que se pagó en la subasta. No se puso atención en la necesidad de seleccionar la calidad moral y la experiencia profesional de los nuevos banqueros.

El resultado de esta "euforia", derivada de la liberalización financiera, fue una expansión brutal del crédito, para lo cual no estaban preparadas ni la banca ni las autoridades, lo cual provocó un alza en la proporción de la cartera vencida.

A la irresponsabilidad en la expansión bancaria, se suma otra vez un serio problema macroeconómico que explota a fines de 1994, pero que está vinculado al hecho previo de utilizar el tipo de cambio en forma exagerada como ancla para bajar la inflación: la fuerte expansión del crédito externo, ahora, sobre todo, del sector privado, incluyendo los bancos, y de una deuda pública líquida elevada en bonos de la tesorería (Tesobonos), exigible en dólares, lo que acentuó la propagación de la crisis bancaria de 1994, por tal motivo fue necesario que las autoridades financieras y monetarias tomaran una serie de medidas para reestablecer la estabilidad en el sistema financiero, las cuales fueron de dos tipos.

- a) Los programas de apoyo a los bancos, como el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) y el de compra de cartera a los bancos, para capitalizarlos por medio de valores públicos.
- b) Los programas de apoyo a grupos diversos: el Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (Ade), al sector agropecuario (Financiamiento y Capitalización del Sector Agropecuario y Pesquero, Finape), a la micro, pequeña y mediana empresa (Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresas, Fopyme).

Poco antes se había creado el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). El problema fue que muchos de estos programas, mecanismos y decisiones, se manejaron en forma causista y discrecional. Se intervinieron a la mayor parte de los bancos, inicialmente privatizados y muchos de los nuevos.

Aunado a los cambios de corte técnico y financiero hubo diversos cambios institucionales en el sistema financiero enmarcado en un marco institucional y jurídico más completo de supervisión y regulación bancaria que pudiera ayudar a solventar la crisis. Sus características básicas fueron:

- a) El paso del Fobaproa al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), se ejecutó desde mediados de 1999 y tuvo dos funciones fundamentales: actuar como seguro de depósitos, pero sobre todo, administrar los programas de apoyo bancarios, incluyendo los bancos intervenidos, sus activos y pasivos y el manejo de la cuantiosa deuda privada.
- b) Un sistema jurídico que facilitó el cobro de adeudos bancarios mediante la nueva Ley de Garantías y de la nueva Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.
- c) Se fortaleció la supervisión bancaria y de las normas correspondientes, incluyendo las diversas reglas para la capitalización de los bancos y la adecuada constitución de reservas.
- d) La reforma del sector privado, por medio de la promoción de códigos de ética corporativa, la mejor integración profesional de los consejos, la apropiada rendición de cuentas, el establecimiento de sistemas de control eficaces, las prácticas gerenciales de administración de riesgo.
- e) Autorización ilimitada para la participación de la banca extranjera.

El resultado de estas transformaciones se ven reflejados en la creación de un sinnúmero de intermediarios financieros no bancarios y de la creación de un oligopolio bancario. De los 18 sobreviven seis grandes; los cuatro principales bancos que fueron adquiridos por extranjeros: Bancomer (BBV), Banamex (Citibank), Serfin y Mexicano (Santander), Inverlat (Scotiabank), Bital tiene participación importante del Banco Central Hispano y el C. Portugués, y ahora de ING. Solo sobrevive como institución mexicana en este grupo Banorte. Es decir, se dieron las condiciones para que un pequeño número de grupos financieros tuvieran el control del sistema financiero.

Ha habido algunas transformaciones que buscan minimizar los efectos de la concentración de la actividad financiera como es el impulso de:

- a) El apoyo a la banca popular, transformándose el Patronato del Ahorro Nacional en Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, como eje del impulso que se va a dar a las instituciones de ahorro y préstamo.
- b) También se ha dado un fuerte apoyo al sistema del financiamiento a la vivienda. Se creó la nueva Sociedad Hipotecaria Federal y se han hecho reformas al Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), con el fin de integrarlo mejor al sistema bancario; las Sofoles funcionan bien en este campo.

Pero esto no ha detenido aspectos como:

- a) El sistema mexicano es un sistema con una alta concentración bancaria.
- b) El sistema bancario no está otorgando crédito al sector privado. La cartera crediticia decrece desde 1995.

Es importante destacar que el sector productivo ha tenido serios problemas de crédito. En los últimos años el crédito al sector privado proviene principalmente de dos fuentes: por una parte, las grandes empresas —exportadoras o transnacionales— se financian con el crédito externo; y por otra las empresas mexicanas —pequeñas y medianas— a su vez lo hacen mediante créditos a proveedores (créditos de grandes empresas) o retención de utilidades.

Por lo que es necesario destacar que durante este proceso la banca en México ha obtenido sus altas utilidades (sin otorgar crédito al sector privado) por medio de una elevada proporción de inversiones en papel gubernamental, con el cobro de altas comisiones por los servicios prestados y por sus créditos al consumo (fundamentalmente tarjetas de crédito, también por algunas operaciones

financieras como el mercado de derivados, el cual permite en muchos casos minimizar los efectos de las variaciones en el precio de los activos financieros (tasa de interés y tipo de cambio), lo que le permite una ganancia financiera de gran importancia.

El análisis histórico que hemos realizado, debe contribuir a demostrar las severas deficiencias o el fracaso mismo de las reformas financieras y del sistema financiero que se intentó construir a partir de 1989 (reconociendo algunos avances realizados, sobre todo los nuevos intermediarios y la nueva estructura regulatoria).

Se crearon más instituciones bancarias para alentar la competencia. No obstante, quedan seis o siete instituciones que operan en un mercado oligopólico con márgenes financieros muy elevados, sobre todo para el cliente mediano y pequeño.

Es de suponer que se pretendió crear un sistema nacional sólido, capaz de competir en el ambiente de la globalización; pero tenemos un sistema financiero que prácticamente en su totalidad está en manos de extranjeros.

Los bancos no pasan las pruebas de eficacia en la asignación de recursos o de productividad en su operación, mucho menos la de contribuir al desarrollo nacional.

Es por ello que es necesario retomar en ciertas medidas algunas políticas de regulación financiera (tal es el caso del manejo del encaje legal y de supervisar en forma más estricta las operaciones financieras de los intermediarios las cuales son de alto riesgo y que pueden provocar en ciertos casos inestabilidad en el sistema financiero) que si bien no busquen lo que se conoce como "represión financiera" si motiven el desarrollo del sistema enfocado en lograr sus objetivos básicos como son la canalización del ahorro a la inversión productiva; y a partir de ahí se impulse un crecimiento sostenido

VII. BIBLIOGRAFIA

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Acosta Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Editorial Porrúa. 1995.
- ✓ Álvarez Bejar, Alejandro. México 1988-1991: un ajuste exitoso?, FE-UNAM, 1992.
- ✓ Álvarez Bejar, Alejandro. Desarrollo económico y reformas económicas en México, ponencia presentada al "Primer foro Corea México" organizado por el Colegio de México en Noviembre de 1997.
- ✓ Anuario Financiero de la Banca en México Ejercicio 2000.
- ✓ Aspe Armella, Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica", Edit. FCE, México, 1993.
- ✓ Backal, Daniel y Del Villar, Rafael. Experiencia Internacional en la resolución de las crisis bancarias, Documento No. 9708, Banco de México, México, 1997.
- ✓ Banco de México, Cuadernos de Información económica, varios números.
- ✓ Bonilla, Arturo. La crisis de 1994-1997 en Momento Económico No. 94, México, IIEC-UNAM, Noviembre-Diciembre de 1997.
- ✓ Bouchain, Rafael. Fragilidad Financiera y crisis bancaria en México en Momento Económico No. 97, México, IIEC-UNAM, Mayo-Junio de 1998.
- ✓ Calva, José Luis (coord.). Liberalización de los mercados financieros, resultados y alternativas. Juan Pablos Editor. México. 1996
- ✓ Calva, José Luis. Fobaproa: una alternativa de solución en Problemas del Desarrollo, Vol.29, núm. 114, México, IIEC-UNAM, julio-septiembre 1998
- ✓ Calva, José Luis. Propuesta de solución de la crisis bancaria y de los deudores, en Problemas del Desarrollo. No. 107, Vol. 27, México, IIEC-UNAM, Octubre-Diciembre de 1996.
- ✓ CEPAL. "Globalización y Desarrollo", 2002.
- ✓ Correa Vázquez, Eugenia. Carteras vencidas y salidas a la crisis bancaria. Momento Económico No. 87, septiembre-octubre, 1996 México
- ✓ Correa, Eugenia y Girón, Alicia. Crisis y Futuro de la Banca en México. Edit. Porrúa. 1999.
- ✓ Correa, Eugenia. Crisis y desregulación financiera. Siglo XXI Editores. México. 1998.
- ✓ Correa, Eugenia. Crisis y rescate bancario: Fobaproa en Problemas del Desarrollo, Vol. 29, núm. 114, México, IIEC-UNAM, julio-septiembre 1998
- ✓ Fernández Díaz, Andrés. "Política económica", Edit. McGraill-Hill España 1995
- ✓ Girón, Alicia. Carteras vencidas y crisis bancaria. UNAM, México. 1997
- ✓ Girón, Alicia. Crisis bancarias, crisis financieras y crisis económicas. Fusiones y Megafusiones. Momento Económico No. 99/100, México. IIEC-UNAM Septiembre-Diciembre de 1998
- ✓ Guillén Romo, Hector. "La contrarrevolución neoclásico", Edit. ERA, México. 1997.

- ✓ Hausmann, Ricardo y Rojas-Suárez, Liliana. Las crisis bancarias en América Latina, BID. FCE. Chile, 1997.
- ✓ Hernández, Fausto. La Banca en México: un análisis de duración y riesgo proporcional en Trimestre económico, México, Septiembre-Diciembre 2001.
- ✓ Hernández, Fausto La Banca en México 1994-2000. en Economía Mexicana. México. Julio-Diciembre de 2000.
- ✓ Huerta González, Arturo. "La política neoclásico de estabilización económica en México". Edit. Diana México, 1994.
- ✓ Huerta, Arturo. Carteras vencidas en México. Edit. Diana, México, 1997.
- ✓ Lusting, Nora: "México hacia la reconstrucción de una economía", Edit. FCE, México, 1994.
- ✓ Mantey de Anguiano, Guadalupe. ¿Qué hacer con los activos del Fobaproa? Premisas y soluciones. Momento Económico No. 97, México, IIEC-UNAM, Mayo-Junio de 1998.
- ✓ Mantey de Anguiano, Guadalupe. Liberalización financiera con oligopolio bancario: penalización al ahorro y a la inversión productiva en Problemas del Desarrollo, Vol.29, núm. 114, México, IIEC-UNAM, julio-septiembre 1998.
- ✓ Mantey de Anguiano, Guadalupe y Levy, Noemi. Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano UNAM. 1998.
- ✓ Meltzer H, Allan, "Informe de la comisión de asesoramiento para las instituciones financieras internacionales" en proyecto de Libertad Económica, 2002.
- ✓ Murillo, José Antonio La Banca en México: Privatización, Crisis y Reordenamiento. Banco de México 1998.
- ✓ Ortiz Martínez, Guillermo La reforma financiera y la desincorporación bancaria. FCE. México. 1994
- ✓ Ortiz Wadgymar, Arturo El fracaso neoclásico en México Ed. Nuestro Tiempo. México. 1988
- ✓ Peñaloza W. Miguel La conformación de una nueva banca Mc Graw Hill. México. 1995.
- ✓ Peñaloza W. Miguel Crisis 95 Mc Graw Hill México, 1995.
- ✓ Pino Hidaigo, Enrique Rescate de la banca en México y propuestas alternativas de reestructuración de pasivos en Problemas del Desarrollo, Vol 29, núm. 114, México, IIEC-UNAM octubre-diciembre 1996
- ✓ Ron Francisco Vinculaciones entre x-eficiencia y morosidad de la cartera de crédito en la Banca mexicana: un enfoque no causalidad de Granger en Momento Económico No 97. México IIEC-UNAM Mayo-Junio de 1998
- ✓ SACP Fobaproa la verdadera historia México 1998
- ✓ Solís Leopoldo Crisis económico-financiera 1994-1995 FCE México 1996
- ✓ Solís Leopoldo Crisis económico-financiera 1994-1995 Siglo XXI Editores México 1996
- ✓ Solís Leopoldo Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI Siglo XXI Editores México 1997

- ✓ Suárez Dávila, Francisco. Liberación, regulación y supervisión del sistema bancario Mexicano. Comercio Exterior No. 12 Vol. 44. Diciembre de 1994. México.
- ✓ Szenkely, Gabriel. Fobaproa e IPAB. Colegio de México. Edit. Océano de México. 1999.

- ✓ www.cnbv.gob.mx
- ✓ www.banxico.org.mx
- ✓ www.shcp.gob.mx
- ✓ www.inegi.gob.mx
- ✓ www.redcelsofurtado.edu.mx
- ✓ www.fitchrating.com