

35
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA FINANCIERA (1976 - 1996) Y LA IMPORTANCIA DE LA BANCA COMERCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
MARIA DEL ROSARIO JIMENEZ MONTIEL

DIRECTOR DE TESIS: RAMIRO CARRILLO LANDEROS.



MEXICO, D. F.

1999

270588

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

DEDICATORIAS

♦ *A mi Alma Mater. Universidad Nacional Autónoma de México, espacio vital para desarrollar y cultivar el talento y compromiso real con la sociedad.*

♦ *Al maestro Ramiro Carrillo Landeros. Porque su integridad humana y amor a México los ha canalizado a través de la encomiable y ardua labor docente y se da tiempo para apoyar a desorientados universitarios en la culminación de objetivos de esta indole. Su trabajo y dedicación da lustre a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, especialmente a la carrera de Administración Pública. Su esfuerzo no es vano, al contribuir a la calidad profesional, engrandece la riqueza del país. El cariño, respeto, admiración y reconocimiento de los alumnos le pertenece, son ya incontables sus hijos académicos, entre los que tengo la fortuna de contarme, por su tiempo y vida dedicada a nosotros ...!gracias maestro!*

♦ *A mis compañeros y colegas. Deseo que este trabajo sea semilla fértil cuyos frutos inciten a seguir nutriéndonos de la fuente inagotable del conocimiento, medio eficaz para elevar al máximo el capital humano, elemento que permite reducir los desequilibrios sociales que nos abruman y constituyen una de las causas por las que México nunca ha tenido auténtica democracia.*

♦ *A mi familia. De quien estoy orgullosa, porque sencillamente sin cada uno de ellos, yo no sería.*

♦ *A mi madre. Por su fortaleza inquebrantable, porque cada acto es digno de imitarse.*

♦ *A mis hermanos. En orden cronológico: Porfiria, Gabriel, Juan, Felicitas, Ofelia, Amado, Abraham, Sara, Angeles e Irene, todos brillantes profesionistas, con sólidos valores y gran calidad humana.*

♦ *A mis queridos sobrinos. Afortunados porque la era cibernética y revolucionaria en telecomunicaciones que les toca vivir, coloca frente a sí, poderosas herramientas que facilitaran la búsqueda de su realización plena. Ésta en sus manos canalizar su juventud, energía y esperanza a proyectos positivos, deseo que su amor por la vida y su inquietud por explorar el mundo no ceje jamás. A los más pequeños gracias porque su candor irradia luz y alegría, y arrebatan profundos sentimientos de nuestra condición humana.*

Í N D I C E

Introducción

xi

CAPÍTULO 1

ENTORNO SOCIOECONÓMICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.1 Estructura y función del sector público	1
Sociedad.....	1
Política.....	2
Estado.....	4
Gobierno	6
Administración pública	7
1.2 Instrumentos del Estado en la regulación y normatividad.....	8
El papel rector del Estado en la economía.....	9
Política Económica	10
Política Financiera	11
1.3 Esquemas teóricos en el manejo de la economía.....	12
Liberalismo Económico.....	12
Economía mixta.....	13
Dirigismo	14
Neoliberalismo.....	15
1.4 Elementos primarios del servicio bancario.....	17
Dinero.....	17
La trascendencia del crédito	19
Banca comercial, de inversión y universal.....	21
1.5 Servicios financieros y la naturaleza de la banca.....	22
La banca, sector estratégico para el desarrollo	22
Servicios financieros.....	23
La naturaleza de la intermediación financiera.....	26

1.6 Marco legal de la política económica mexicana.....	27
Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF).....	28
Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP.....	29
Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.....	29
1.7 Estructura del Sistema Bancario Mexicano.....	30
Ley de Instituciones de Crédito.....	31
Banca de Desarrollo e Instituciones de Banca Múltiple.....	32
1.8 Autoridades financieras.....	33
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	33
Banco de México.....	34
Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	35
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	36

CAPÍTULO 2

DESARROLLO DE LA BANCA UNIVERSAL Y DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

2.1 Evolución de la banca universal.....	39
La Edad Antigua.....	39
El Estado Romano.....	40
Edad media.....	40
Mercantilismo.....	41
Edad moderna.....	42
La Revolución Francesa.....	44
Crisis de 1929.....	46
2.2 Formación del capital financiero.....	47
Funcionamiento del capital financiero y los bancos.....	49
Participación de los bancos en el capital financiero.....	49

2.3 Mercados financieros internacionales	52
Mercado de capitales y de dinero.....	52
Mercado cambiario.....	55
2.4 Sistema Monetario Internacional	58
Organismos Monetarios Internacionales.....	59
2.5 Participantes en los mercados financieros	60
Actores del mercado de dinero internacional.....	60
Actores de los mercados de cambio.....	66
2.6 Mercados financieros mexicanos	70
Mercado de dinero nacional.....	70
Mercado cambiario nacional.....	71
Perspectivas del mercado cambiario mexicano.....	76

CAPÍTULO 3

CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

3.1 Naturaleza del servicio de banca y crédito	79
3.2 Participación del Estado y particulares en la prestación de servicios financieros	80
3.3 Evolución de la banca (1523-1887)	80
Época Colonial (1523-1810) y el Banco de Avío.....	82
La Independencia.....	84
3.4 La historia bancaria inicia con el Porfiriato (1877-1910)	85
Panorama internacional.....	85
Contexto político-económico interno.....	86
Formación y crecimiento del Sistema Bancario Mexicano (1880-1897).....	88
El Sistema Bancario se reorganiza y consolida. Primera Ley (1897).....	93
Decadencia de la banca porfirista (1907-1910).....	95

3.5 La lucha armada: desintegración política, económica y social	100
El descrédito revolucionario por la hostilidad de los bancos (1910-1920).....	100
Victoriano Huerta al servicio de la oligarquía bancaria	101
Carranza contra el viejo régimen: etapa de interregno político.....	103
El triunfo del Constitucionalismo.....	105
La Comisión Reguladora e Inspector de las Instituciones de Crédito.....	106
Incautación de la banca.....	107
3.6 Etapa post-revolucionaria: periodo de reconstrucción nacional.....	108
Álvaro Obregón regresa el poder a la banca (1921-1924).....	108
Plutarco Elías Calles (1924-1928) y el Banco de México.....	110
Pascual Ortiz Rubio contribuye a la solución bancaria.....	116
Estabilidad social y crecimiento del país.....	117
La política nacionalista permitió fortalecer al empresario.....	118

CAPÍTULO 4

POLÍTICA FINANCIERA HACIA LA GLOBALIZACIÓN

4.1 Transformación jurídica del sistema bancario.....	123
Reformas al Banco de México.....	126
Reformas en la banca privada.....	129
Formación de grupos financieros.....	130
Se introduce la banca múltiple, 1976.....	132
Sistema financiero y capital monopolista.....	135
4.2 Crisis del Sistema y la Política Financiera 1976-982.....	136
Macroeconomía del populismo en México.....	136
Política financiera de los años 70: influjo de la corriente monetarista.....	137
Deuda del sector público (1970-1976).....	140
Devaluación de 1976.....	142
Financiamiento condicionado del Fondo Monetario Internacional	143
José López Portillo y la administración de la riqueza	144
Los límites financieros al crecimiento mexicano.....	146

4.3 En medio de recesión e inflación se reestructura la banca (1982-1987)	148
El decreto de estatización del sistema bancario.....	150
Cambios en el marco jurídico de la banca a partir de la estatización.....	151
La política cambiaria intensificó la especulación.....	158
4.4 Política financiera hacia la globalización	160
Reorganización de la intermediación financiera (1989-1993).....	160
Liberación y crisis.....	161
El camino de la apertura financiera en México	162
La reforma del Estado Mexicano.....	164
Modernización del sistema financiero en México.....	165
4.5 Crisis bancaria y carteras vencidas	176
Causas de la crisis de los deudores.....	177
Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA.....	179
Situación de la banca al final del sexenio salinista.....	182
Proceso de reestructuración (1995-1998).....	190
Estrategia del presidente Ernesto Zedillo para superar la emergencia económica....	192
Austeridad, característica de la política económica	193
CONCLUSIONES	197
BIBLIOGRAFÍA	207

INTRODUCCIÓN

La actividad bancaria es crucial en el desarrollo de la actividad humana. Transferir recursos entre unidades con excedentes de fondos y unidades deficitarias, ya sea directamente o a través de un intermediario financiero, es determinante para el crecimiento y desarrollo de una economía de mercado. La banca como intermediario financiero, existe porque los mercados financieros no funcionan de manera perfecta. Surge para satisfacer las necesidades de ahorro, crédito y pagos que desde la edad antigua, 2000 a.C. las ciudades con gran actividad comercial y productiva ya demandaban, como Babilonia y Egipto.

Cuando la banca otorga créditos a proyectos viables y útiles a la sociedad, moviliza los engranes del sistema económico y social, dinamiza el proceso productivo, de industrialización y comercialización de un país. Provee además de servicios valiosos a los agentes económicos: les ofrece un medio universal de pagos, contribuye a incrementar la tasa de acumulación de capital, permite el manejo de reservas, transforma y distribuye riesgos, y proporciona los canales de ahorro para la inversión. Dentro del sector financiero mexicano la banca es el componente más activo, debido al volumen de recursos que maneja y a su función estratégica. Posee la mayor capacidad para generar dinero a través de su captación y colocación (depósitos, inversiones y otorgamiento de créditos). Característica que lo diferencia de los demás.

El fenómeno de la banca mexicana incita a la investigación de científicos sociales y técnicos, tanto nacionales como extranjeros. Es objeto de estudio de economistas, constitucionalistas, historiadores, politólogos, sociólogos, especialistas en derecho mercantil y bancario, administradores públicos y privados. Incluyendo contadores, las vertientes son distintas: jurídica, sociológica y económica entre otras. En mi caso fue un tema sugestivo desde mi etapa estudiantil -allá por los ochenta- aunque no tenía idea del cómo, el *por qué*, vagamente intuía su función social, el *para qué*, siempre consideré útil para la vida ordinaria, esclarecer tópicos económicos y financieros que afectan nuestra existencia, estemos o no conscientes de ello.

En un principio quería saber ¡todo! ¡Si!, la ignorancia es atrevida. ¿Cómo pretendía conocer a una banca en su etapa moderna, sin tener antecedente alguno? ¿Cómo lograr de manera objetiva esquematizar esas dos décadas (1976-1996) tan saturadas de cambios, disrupciones económicas, posturas encontradas en el gobierno, con fuertes influencias tecnológicas, políticas y económicas del exterior? ¿Qué era lo más trascendente y desde qué óptica tratarlo? Fueron estos algunos de los dilemas que traté de explicarme. Me tomó “tan sólo” dos años y medio dilucidar algunos de estos puntos. Naturalmente, bajé mis expectativas de investigación al nivel de mis posibilidades reales, y retomé sólo tres aspectos: ¿Por qué la función bancaria no se limita a simples operaciones de depósito y préstamos sino que influye en la definición de políticas de desarrollo nacional no siempre del interés general? ¿Por qué su función es determinante en el desarrollo de la sociedad y es además signo de estabilidad o inestabilidad económica en una economía de mercado? ¿Cómo influye e interactúa con la política económica y financiera?

Lo único que pude mantener inalterable fue el enfoque: sería social. Así, me centré en el impacto socioeconómico, el nivel de vida que propicia el gobierno mexicano en su tarea económica y financiera a la población, con la hipótesis de que *la banca no ha cumplido de manera eficiente la parte que le corresponde en el ámbito económico y social: impulsar el desarrollo nacional a través de apoyos crediticios*. El periodo elegido es trascendente en la evolución y transformación del sistema financiero mexicano, ya que en los últimos 20 años el sector financiero, experimentó un complejo proceso de transformación: innovaciones, desregulaciones, fusiones, nuevas formas y tácticas de financiamiento, creciente competencia y globalización; encaminado todo ello a la búsqueda de menores costos, mayor eficiencia y competencia, multiplicación de los instrumentos financieros y mejores oportunidades y alternativas de inversión. Se dieron también súbitos cambios de regímenes políticos en países latinos, en la búsqueda de una mejor redistribución del ingreso, ampliación del mercado interno, ruptura de ciertas relaciones de dependencia (comercial, financiera, tecnológica, etc.).

¿Por qué el aspecto social? Por dos razones 1) *Me interesa revalorizar al hombre*, como pieza y sostén de un sistema político y económico y sin embargo, víctima de pruebas y ajustes coyunturales, receptor de "medicinas amargas pero necesarias" para sostener ineficientes formas de gobierno. 2) Porque las sociedades actuales, muestran carencia de valores humanos. En los linderos de los noventa, se vive una vorágine de cambios, innovaciones y apertura de las naciones, interpretados como avance, desarrollo y progreso que paradójicamente tiende a desplazar al individuo o exterminarlo, pues lo margina y hace ajeno a los beneficios de su esfuerzo en el mejor de los casos, y lo pulveriza como persona ante otros. El mundo va mal, existen "varias plagas" que resumen el desastre actual: desempleo; exclusión de los pobres de la vida democrática, de los exiliados, de los inmigrantes; la guerra económica que hace miserables a los pobres; la normalidad de la producción y del comercio de armamento; la difusión de las armas nucleares; el regreso de un determinismo basado en la sangre que conlleva a las guerras interétnicas; el poder de las grandes organizaciones criminales, como la mafia, y finalmente la crisis del derecho internacional. ¿Tiene sentido este tipo de progreso, avance y modernización?

En este desplome de valores humanos, hay quienes intentan evangelizar al mundo en nombre de una democracia liberal, que ya demostró incapacidad para resolver la problemática social y económica que el capitalismo lleva en sus entrañas. Nunca antes la violencia, desigualdad, exclusión, carestía y la opresión económica han afectado a tantos seres humanos en la historia de la tierra y de la humanidad. Nunca antes tantos hombres, mujeres y niños han sido sometidos, reducidos al hambre o exterminados de manera indignante. De lo anterior se infiere entre otras hipótesis: 1) Que los paradigmas y mecanismos económicos aplicados no han sido los adecuados. 2) Que el debate económico aún no termina: los dogmas y tabúes básicos del neoliberalismo no están resueltos: los relacionados con el déficit y el desmantelamiento de las empresas públicas; si el control de la inflación es un objetivo al que debe subordinarse el crecimiento y a éste el de bienestar; hasta *dónde, cómo y en qué* es conveniente la intervención del sector público.

Al Estado corresponde crear las condiciones para el desenvolvimiento de la sociedad en todos sus aspectos, impone las modalidades que juzgue convenientes a la propiedad y distribución de la producción como vía de acceso a los servicios y productos a toda la sociedad, procura también los elementales servicios a las clases marginadas. ¿Hasta dónde el Estado ha cumplido su tarea? ¿Por qué han sido insuficientes sus esfuerzos? En este contexto es conveniente considerar la consigna de Nietzsche hecha en el siglo pasado: *Nuestra cultura no tiene consistencia porque ella se sustenta en modos de ver las cosas y perspectivas que casi han desaparecido*. De aquí se puede inferir lo mucho que se debe trabajar para conseguir esta coherencia en una sociedad plural y contradictoria.

La historia demuestra que el interés general está amenazado por grupos de presión políticos y económicos que luchan entre sí para conseguir parcelas de poder al margen del interés general. Pero el politólogo, como visionario social y “médico” de la cultura, debe proponer los mecanismos para que la comunidad conviva en paz, sea libre y capaz de cooperar, de manejar sus conflictos y de tomar decisiones comunes sin autodestruirse...decisiones acerca de su propio destino y de las generaciones futuras. La política se vale de la economía como medio de acción peculiar, ambas colaboran de manera estrecha. En este sentido fue necesario expandir mi marco de análisis, además de la perspectiva social, la política, económica y financiera. La línea seguida, se trazó en función de las siguientes hipótesis secundarias:

- ◆ La política financiera mexicana ha propiciado la marginación de vastas regiones del país. Un sistema financiero ineficiente en la distribución del crédito profundiza las desigualdades sociales.
- ◆ Los desaciertos de la política económica y financiera han tenido un alto costo social.
- ◆ Si la banca se sujeta a cumplir los objetivos económicos y sociales que le dieron origen, aportará dinamismo y vitalidad a las tareas humanas, en beneficio incluso de ella misma. si sale de éstos principios, como hasta hoy, las consecuencias serán negativas en detrimento de todos los sectores sociales.

- ♦ En la medida en que no se trabaje para disminuir la **dependencia**, (comercial, tecnológica y financiera) de Estados Unidos que impera desde el **siglo pasado**, la **economía mexicana** será utilizada como simple respuesta a las necesidades de las economías más desarrolladas.
- ♦ Mientras no se deje actuar a la banca con madurez y responsabilidad, asumiendo los riesgos inherentes a su naturaleza, con apego a lineamientos de equidad y justicia y no haya regulación efectiva de sus funciones, previendo excesos y fraudes no se podrá hablar de firme y sostenido crecimiento ni de **justicia social**.

En esta investigación se combinaron dos métodos: **deductivo y analítico**. Ambos son interdependientes, conforman una unidad y transitan en el **devenir del conocimiento**. El analógico intenta resaltar la similitud de características entre dos o más hechos -en este caso, históricos- uno de los cuales ya ha sido observado frente a otro del que no se tiene un conocimiento preciso, pero mediante deducciones se pueden obtener resultados muy apegados a la realidad. Es aplicable debido a que la vida bancaria registra súbitos y radicales cambios de rumbo que podrían interpretarse como inconsistencia en la política financiera.

El primer capítulo contiene las bases que sustentan el análisis del tema. Habla del significado, estructura, organización, mecanismos, funcionamiento y normatividad del sector público. Se abordan los fines que persigue la ciencia política, su esencia y utilidad que conlleva a conocer las tareas, instrumentos y mecanismos de que se vale el Estado para ejercer su dominio sobre el individuo y la sociedad. Entender *por qué*, *para qué* realiza sus funciones, y *cómo* sus decisiones afectan la vida de cada mexicano. Fue esta la superestructura que despejó el camino para acercarme a mi objeto de estudio, pero todavía exigía convivir más con las políticas: económicas, financieras y otras coyunturales (monetaria y de deuda), porque en ellas se enmarca la naturaleza, el desempeño, estructura y tipos de operaciones del sector bancario.

En el segundo apartado se esboza brevemente la evolución y transformación de la banca en la historia de la humanidad. Se aborda desde sus orígenes como banca de cereales hasta su sofisticada situación actual. Así, se pasa por su concepción religiosa y participación bélica, transformación de ente privado en público y la coexistencia de ambos regímenes, sus primeros mecanismos de captación, instrumentos y operaciones financieras realizadas a través de la letra de cambio mediante el descuento de la misma, hasta que el acelerado proceso económico exigió perfeccionar sus funciones, instrumentos y técnicas hoy tan especializados. A la par del desarrollo bancario se da el de los mercados financieros; cambiario, de capitales y de dinero. Desde sus antecedentes hasta su desarrollo presente abarca éste capítulo. Dada la interacción de diversas variables económicas y financieras, y la utilización de términos técnicos en las operaciones de los mercados financieros, fue conveniente precisar algunos, tales como: inflación, nivel de liquidez, de fondeo, tasas de interés, tipos de mercado y de instrumentos, entre otros.

En la búsqueda del desarrollo y el crecimiento de una nación, es preciso conocer su historia. Sin ella, no se podrá entender el presente y menos el futuro. En este caso, aún cuando el proyecto abarca dos décadas, fue necesario recurrir al legado histórico, ya que la práctica financiera y bancaria actual es resultado de un largo proceso de alianzas, acuerdos y negociaciones. Así, en el tercer apartado se muestra a la banca mexicana desde su estado embrionario hasta la soberbia que adquirió al afianzarse, gracias al poder que le fue conferido.

Confieso que fue impactante descubrir gran similitud entre las innovadoras reformas financieras y bancarias del expresidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con las posturas liberales que caracterizaron al sistema político y económico de Porfirio Díaz. Volví a experimentar asombro al conocer la anarquía política durante la revolución y la época postrevolucionaria, periodo en que se destruyó prácticamente al sistema económico y al incipiente sistema bancario, y la postura antinacionalista y calculadora de la banca -calificada de usurera y agiotista- tomó partido en la lucha armada, apoyó a quien le garantizó preservar sus privilegios y boicoteó la transición a un Estado de derecho. De ésta lucha enconada de intereses se ocupa dicho apartado.

En el último capítulo se demuestra que la instrumentación de las políticas orientadas por el gobierno en los últimos 20 años, no alcanzaron los objetivos establecidos en la Constitución Mexicana: promover el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales para lograr independencia económica; fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional, con apego a prácticas sanas y servicios bancarios, estabilidad de precios y de la moneda. Contrario a estos fines, se crearon las condiciones que someterían al país a intereses de grupos tanto internos como externos. En este periodo se adecuaron estructuras del gobierno para la internacionalización de los servicios financieros y bancarios.

Toca transitar aquí por múltiples reformas financieras y la inestabilidad económica que trastoca el orden político. Devaluaciones, crecimiento exorbitante de deuda pública tanto interna como externa, intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI), las crisis económicas recurrentes del México contemporáneo, los diversos regímenes bancarios y cambios de rumbo en la política financiera, los ineficientes sistemas de regulación, y en general la falta de previsión que propició entre otros puntos críticos que la cartera vencida se convirtiera en el megaproblema actual, cuya resolución plantea nuevas reformas del Estado. Finalmente se da un atisbo a la estrategia del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León para superar la emergencia económica: mayor dosis de medicinas amargas y políticas de mayor austeridad con las que sólo los mexicanos podrían sobrevivir, reconoció el FMI.

Aún cuando mis inquietudes superaron en mucho a lo que me pude responder, deseo que este trabajo por lo menos, sea punto de partida para hacer más cuestionamientos a la realidad. Pues la ciencia es *más o menos interesante y útil* de acuerdo a lo más o menos interesante que preguntemos a la realidad. A la realidad hay que enfrentarla, descubrirla, escucharla y sentirla día a día para entenderla y detenerla aunque sea en fragmentos, ya que nos rebasa porque es superabundante y excesiva.

CAPÍTULO 1

ENTORNO SOCIOECONÓMICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.1 Estructura y función del sector público

"El conjunto de decisiones tomadas por instituciones públicas, constituyen el sector público de un país o sociedad y en cierto sentido la política es la toma de decisiones por medios públicos."¹

¿Pero, quién toma éstas decisiones, quién cuenta en política?

Sociedad

Los seres humanos socialmente considerados hacen su historia total o parcialmente, en condiciones no elegidas por ellos, a través de una combinación de lucidez y ceguera, sin saber *cómo ni por qué*, de modo inconsciente y desorganizado. "Los resultados y los productos de la acción de los hombres escapan a su voluntad, a su conciencia y a su control, toman diversas formas (mercancías, mercado, dinero, capital, ideologías, etcétera) que parecen asumir existencia independiente, se vuelven realidades soberanas y opresivas, se toman contra los individuos y los arrastran a destinos inhumanos."²

La división social del trabajo, las instituciones originadas en el modo de producción y en las fuerzas de producción que las condicionan, crean y mantienen en cada sociedad y en cada etapa histórica de su desarrollo, una red de relaciones interindividuales; un conjunto de grupos interconectados e interactuantes que integran un sistema de estratificación con jerarquías de riqueza y prestigio, que generan contradicciones y conflictos de clases, de grupos y de individualidades. Toda sociedad es, entonces, "...heterogénea, contradictoria y móvil...sede de

¹ Deutsch Karl W., *Política y gobierno*. México-Madrid-Buenos Aires, FCE, Madrid, 1976, p. 15 y 69.

² Kaplan Marcos, *Estado y sociedad*, México, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda reimpresión, 1983, p. 133.

tensiones y relaciones permanentes entre fuerzas y tendencias de conflicto y disgregación a partir de la lucha por el reparto de la riqueza, estatus, prestigio, poder, de las condiciones y calidades de la existencia, por una parte; y por la otra, sede de fuerzas y tendencias de cohesión, integración y equilibrio, que asumen el interés por la conservación de las bases mínimas del sistema social, para la supervivencia y desarrollo de los grupos e individuos y de lo que se define como vida civilizada.”³

¿Cómo hacer coexistir estas contradicciones y falta de igualdad que amenazan de manera permanente la estabilidad y orden social?. El planteamiento es *qué, quién y cómo asegurar la continuidad*. Aquí, toman importancia las instancias dónde se sitúa el *poder* de opción, de decisión, de orientación y de constitución; la fuerza condicionante de lo político: el poder político, que surge a partir de éstas desigualdades para defender y conservar a la sociedad, a partir y en contra de sus propias condiciones y debilidades. Poder político, que debe ser capaz de tomar y ejecutar con prontitud decisiones relevantes para dar respuesta a los desafíos planteados.

Política

El origen del término, deriva de *polis (politikós)* que corresponde a los asuntos relativos a la ciudad y en consecuencia, a los ciudadanos. Esta concepción la transmite Aristóteles mediante su obra *Política* y por siglos se ha empleado para indicar el estudio de la actividad humana, enmarcada en las tareas del Estado. En la edad moderna es objeto de estudio de diversas ramas del saber como la *Teoría del Estado*, *Sociología Política*, *Ciencia Política*, entre otras. A partir del siglo XVI, con Maquiavelo y Thomas Hobbes se la concibe en términos de poder, dado que éste era el valor clave en torno al cual se podrían obtener todos los demás. Ya en el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, representa para algunos autores, la búsqueda de estabilidad, para otros, una ciencia del cambio, crecimiento y desarrollo. Circunscribirla a éstos enfoques, es limitarla.

³ Kaplan Marcos, *op. cit.* p. 135.

La política provee de las bases para el funcionamiento del sistema social que conduzcan a la vida civilizada y plena del ser humano. Harold Laswell, enumera ocho valores básicos a que aspira todo individuo, y ninguno puede ignorarse en la política, estos son; *poder, ilustración, riqueza, salud, habilidad, afecto, rectitud (que incluye la moralidad y la justicia) y deferencia (respeto)...*"⁴ y desea disfrutarlos con seguridad y en libertad. En este sentido, considero que la política afecta la vida ordinaria de cada individuo, aunque se desconozca en que magnitud.

La etapa moderna es de creciente politización, determinaciones que en el pasado no ejercía la política, hoy deben ser tomadas por oficinas públicas mediante cierto proceso; las ciudades son una síntesis de sus acciones. Su esencia consiste en transformar tendencias sociales en formas jurídicas, afirma Hermann Heller en su *Teoría del Estado*. En tanto, Deutsch Karl la concibe como el dominio del Estado sobre la sociedad.⁵

El concepto en tanto praxis humana, retomando a Hobbes está estrechamente vinculado con el poder, *los medios para obtener alguna ventaja*. Así, la política se ocupa de actividades y formas institucionales que suponen el ejercicio autónomo de poder, es una cuestión de hechos y valores, de interés personal, lealtad, y preocupación hacia los demás. Un enfoque de contraste y muy actual es el de Aguilar Camín: "La política es el arte de ordenar racionalmente las pasiones colectivas y es *paradójicamente* el mayor obstáculo para la racionalidad de la vida pública."⁶ porque quien ejerce el poder -aclara- lo puede hacer de manera deshonesto, amenazar de muerte a las formaciones sociales que reducen o aumentan las discontinuidades y fracturas dentro del sistema político.

⁴ Laswell, citado por Deutsch Karl W. *Política y gobierno*. México-Madrid-Buenos Aires, FCE, Madrid, 1976, p. 26.

⁵ Deutsch Karl W., *op. cit.*, p. 15.

⁶ Aguilar Camín Héctor, "Desafueros", *Nexas*, México, enero 1998, núm. 241, p.125.

La política es una ciencia aplicada, busca el progreso integral del ser humano. Sus tareas son prácticas y sus teorías se ven desafiadas y enriquecidas por la realidad. "El politólogo, propone mecanismos para que la comunidad conviva en paz, sea libre y capaz de cooperar de manejar sus conflictos y de tomar decisiones comunes sin autodestruirse...decisiones políticas aquí y ahora, decisiones acerca de su propio destino y de las generaciones futuras."⁷ Finalmente, considero que la política debe servir para la paz y emancipación de generaciones presentes y futuras y para coadyuvar al logro de una vida plena del ser humano.

Estado

La existencia del Estado es síntoma de que en una sociedad diversa y compleja existen contradicciones que es incapaz de dirimir por sí misma. Son oposiciones entre estratos sociales con distintos intereses económicos. Para garantizar su coexistencia en condiciones de libertad y seguridad es necesario un poder por encima de ella. Este poder nacido de la sociedad y empleado sobre ella y de la que se divorcia cada vez más es el *Estado*, que interviene para moderar el conflicto y mantenerlo en cierto orden. Del *poder* del Estado, en el *Manifiesto Comunista*, Marx expresó: "El poder del Estado...no es más que un comité que administra los negocios comunes de la burguesía, es una organización de la clase poseedora para protegerse contra los que nada poseen."⁸ Para Heller, es en todos los casos la maquinaria para dominar a la clase oprimida y expoliada. Lenin lo resume en contradicciones de clase: "El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase *no pueden* objetivamente reconciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables."⁹

⁷ Córdova Arnaldo, *Sociedad y Estado, en el mundo moderno, Teoría y Praxis*, México, Editorial Grijalbo, S. A. 1976, pp. 22 y 23.

⁸ Heller Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, novena impresión, 1983, p. 186.

⁹ Vladimir Lenin, *El Estado y la Revolución*, República Popular China, 1975, Ediciones de Lenguas Extranjeras, 5a. impresión 1975, p. 7.

Para Ramiro Carrillo:¹⁰ El Estado es una forma de ordenamiento político, jurídico y administrativo de una sociedad en un territorio determinado en el que ejerce acciones de soberanía y coerción. Se apropia del monopolio del poder y se manifiesta como entidad autónoma respecto de la sociedad y de los hombres, ejerce además un dominio total sobre éstos. Su poder está por encima de todo individuo en su manifestación personal o gremial y, es autónomo respecto de las organizaciones humanas de cualquier índole. Sus decisiones se fundamentan en leyes y son de carácter obligatorio.

El análisis del Estado no es posible, sin concebir la actividad de ciertos hombres conscientemente dirigida hacia un fin, pues sólo existe como unidad, en sus efectos, afirma Heller. Sus funciones surgen como una necesidad cuando los pueblos se hacen sedentarios. El asentamiento en un determinado lugar geográfico, precisa unidad de acción para proteger su espacio. Unidad condicionada necesariamente a un alto grado en la división del trabajo y a cierta permanencia y densidad de relaciones de intercambio. En la medida en que estas condiciones se intensifican la organización territorial es más compleja.

Su función consiste en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un modo de vida común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación y naturaleza semejante. El poder del Estado es fuerte y firme en tanto mayor es el voluntario reconocimiento de quienes lo sostienen. Su acción la ejerce, mediante su estructura política, jurídica y administrativa que da origen a tres esferas de competencia; legislativa, judicial y ejecutiva. Cabe aclarar que, en la práctica, la división no es tal, ya que el ejercicio del poder es indivisible, el poder es único.

¹⁰ Véase Carrillo, Landeros Ramiro, *Metodología y Administración*, Edit. Limusa, México, 1982, 1a. Edición, p. 112.

Los componentes del Estado son: población, territorio, gobierno, autoridad, legitimidad y consenso, los cuales sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interrelación. Debe considerarse de manera integral, es una unidad, no es un orden normativo, no es el pueblo, no está formado por hombres, sino por actividades humanas; tampoco son los órganos que actualizan su unidad de decisión y acción, es la interacción de éstos. Otro elemento intrínseco al Estado es la soberanía. Término, político-jurídico, que aparece junto con el de Estado moderno, para indicar plenamente el poder estatal que le permite afirmarse sobre la organización social, necesario para ejercer el monopolio de la fuerza y lograr la máxima unidad y cohesión política.

La soberanía es la capacidad jurídica, real de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario, incluso contra el derecho establecido; por consiguiente, tiene el poder de imponer la decisión a toda la comunidad. Supone un sujeto de derecho capaz de obrar, acatada por todos los poderes organizados o no que existen en un territorio, en este sentido, es un poder de ordenación territorial, de carácter supremo, y exclusivo. El Estado es normalmente la organización más poderosa dentro de su territorio. La soberanía es la capacidad de autodeterminación de los pueblos, puede modificar o alterar la forma de gobierno si lo considera conveniente.

Gobierno

La política tiene como esencia la toma de decisiones por medios públicos y se ocupa primordialmente del gobierno, es decir, de la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas; ciudad, estado o país. Toda comunidad mayor que la familia contiene un elemento de política: El vocablo deriva del griego *polis*, que designa a la ciudad como la comunidad natural autosuficiente más significativa, incluso por encima de la familia. El gobierno se relaciona con el antiguo arte de la dirección y autodirección. Los griegos empleaban la palabra *kybernetes* para designar al conductor o timonel de un barco; las palabras *gobernador* y *gobierno* derivan de este término. Aristóteles en su *Política* recomienda que los límites del tamaño de una

polis eficiente deberían ser los mismos que los de un barco: ninguno de los dos deben llegar a ser tan grande que no obedezca el timón.

"El gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado."¹¹ Es la parte organizada del Estado a través de la cual toma vida y actúa de manera causal. Es el ejercicio del poder, mediante la gestión de órganos rectores de la dirección y control de los asuntos político-administrativos. En el proceso de gobierno, cualquiera que dirija los asuntos de un país o de alguna organización debe saber cómo mantener el control, cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y los resultados que desea obtener. La aplicación de estos elementos, facilitará el alcance de los fines trazados.

Gobernar es tomar las decisiones esenciales que comprometen el futuro de la nación; una declaración de guerra, la elección de un modelo económico, el tipo de impuestos, etc. El gobierno no es atribuible sólo a los súbditos o al gobernante, aún en el caso de un dictador absoluto. Su existencia y permanencia se debe a la cooperación de ambas partes. Heller afirma que el gobernante tiene poder en el Estado, pero jamás tendrá el *poder* del Estado. Al dirigir y organizar las acciones estatales, le son intrínsecas funciones de carácter "...político (manejo, conservación y consolidación del poder) y de índole administrativo (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden)."¹²

Administración Pública

Toda sociedad que adquiere cierto grado de desarrollo y en su seno se manifiestan diversas consideraciones e incluso contradicciones, requiere organizarse para mantener cohesión social,

¹¹ Carrillo Landeros Ramiro, *Metodología y Administración*, México, 1982, Edit. Limusa, p. 114.

¹² *Ibidem*.

control y armonía en su territorio. Esta cohesión es la unidad de la acción humana, organizada de naturaleza especial; *la organización* es el principio básico de la formación del Estado; su unidad, es la unidad real de una estructura activa, cuya existencia como cooperación humana, es posible gracias a la acción de los órganos, sistemas y procedimientos conscientemente dirigidos hacia la formación eficaz de la sociedad. La administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y operar un organismo social.

La administración pública se encarga de hacer eficientes las actividades del gobierno. Es en primera instancia una relación social, determinada por la división entre Estado y sociedad civil. Ramiro Carrillo, la analiza desde cuatro enfoques: a) Estructural, conformado por las dependencias y entidades que constituyen al poder ejecutivo. b) Operativo, "...conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos para la consecución de los fines gubernamentales. c) Doctrinal, cuerpo teórico de conocimientos acerca de la gestión, organización y contexto general de unidades administrativas que forman parte del área administrativa del gobierno. d) Criterio formalista, representa la estructura legal que fundamenta y orienta la acción del gobierno a través de normas legitimadas por la sociedad.¹³

1.2 Instrumentos del Estado en la regulación y normatividad

El Estado funciona primordialmente a través de hábitos de obediencia, estos hábitos se fortalecen por la posibilidad de imposición de la ley contra quienes la violen. Se vale también su capacidad de negociación, de la creación de una serie de alianzas con todos los grupos y sectores vinculados al sistema, con el fin de reanudar o controlar actividades económicas, se convierte así en elemento aglutinador de la sociedad. La *violencia legítima*, es quizá el más importante instrumento del que se apropia el Estado para controlar a la sociedad. Consiste en aplicar y hacer cumplir la ley, en caso de quebranto o incumplimiento, utiliza la fuerza pública, aun en contra o por encima del

¹³ Véase, Carrillo Landeros Ramiro, *op. cit.*, p. 116.

individuo. Gramsci, acerca del poder del Estado, -expresó- *es una ideología y un aparato de coerción* y seguirá siéndolo, aunque la clase dominante fuera otra.

El papel rector del Estado en la economía

La intervención del Estado en materia económica es para equilibrar las desigualdades, generadas en un sistema de producción capitalista, se lo considera el medio eficaz para asegurar el desarrollo independiente del país, el fortalecimiento de la democracia y elevar el nivel de vida de la sociedad. En la mayoría de los países occidentales el Estado es el rector de la economía, en la medida en que se atribuye la responsabilidad del desenvolvimiento de la sociedad en todos sus aspectos y, consecuentemente, impone las modalidades que juzgue convenientes a la propiedad. Se vale de la economía como medio de su acción peculiar; restringe los procesos cambiantes del tráfico económico y limita o elimina la libre concurrencia.

La participación del Estado en la economía, sigue siendo materia de discusión entre los teóricos. Aún no determinan cual debe ser el tamaño y papel que debe jugar el Estado y el mercado. Lo esencial "...no es evaluar si el Estado debe o no participar en las definiciones económicas que afectan y enmarcan la vida de las naciones; más bien el punto medular es definir y delimitar cuáles son los terrenos donde debe intervenir, mediante qué mecanismos y en cuáles espacios temporales. Como contraparte del mercado, la institución estatal es necesaria para generar un entorno predecible, donde los agentes económicos cuenten con reglas claras pero también donde la dinámica económica no genere riesgos y problemas de marginación social."¹⁴

Ha Joon Chang, afirma; "Ni las naciones con regímenes burocrático-socialistas, ni aquellos países que se han aferrado a la práctica del mercado, han encontrado las posibilidades de un crecimiento sólido y sostenible...en ningún caso real, ni la intervención del Estado se ha dado de

¹⁴ Gutiérrez Ruiz Carlos, "El papel del Estado", del discurso pronunciado en la presentación del libro *El papel del Estado en la economía* del doctor Ha Joon Chang, *Nexus*, México, núm. 233, mayo 1997, p. 23.

una manera que prescindiera de cierto tipo de consideraciones de mercado, ni la operación del mercado se presenta de una forma tan libre y transparente como plantean sus promotores.¹⁵ El debate sobre la intervención del Estado no ha concluido, es en las “mezclas” de instrumentos y en la definición de objetivos sociales donde se definen las opciones de política económica.

Política Económica

El gobierno conduce y administra la riqueza¹⁶ de una nación a través de su política económica: el grado de inflación, el valor del ahorro, las tasas de ocupación y oportunidades de empleo, entre otras variables. Desempeña un papel mayor aún en el crecimiento y distribución del ingreso nacional. La política económica de cualquier país persigue tres objetivos: un permanente crecimiento económico, disminuir la inflación y lograr pleno empleo de los recursos. “En todos los casos, la base de un desarrollo apreciable y generalizado ha sido el crecimiento económico independientemente del signo ideológico de su gobierno,”¹⁷ afirmó el presidente mexicano, al invitar a un debate nacional para diseñar una política económica de Estado. El Gobierno dirige su actividad hacia objetivos globales, metas sociales y económicas, la selección de objetivos socioeconómicos, los medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza, su planificación y uso, son tareas que delimita en su política económica, para cumplir sus programas económicos, financieros y sociales.

La política económica, “Es un conjunto complejo de *acciones* que encuentra en el Estado a su protagonista principal, pero en realidad, resume en cada caso y siempre de manera contradictoria, la disputa en torno a la generación y a la forma de utilizar el excedente económico,

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ La existencia total de bienes, servicios, infraestructura, desarrollo tecnológico, instalaciones y recursos para la producción, son variables decisivas en cuanto al número de opciones de que dispone una sociedad.

¹⁷ Tercer Informe del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, *El Economista*, México, septiembre 2, 1997.

en los cuales se basa la reproducción de la sociedad y los rumbos de esta reproducción”¹⁸ Rolando Cordera reconoce que la política económica no sólo recoge las necesidades de la clase dominante, sino una multiplicidad de determinaciones ideológicas y de relaciones de fuerza que cruzan la dominación clasista y tienden a procesarse por lo general en los aparatos del Estado. Opinión similar a la de Marx : en la dinámica de un sistema económico confluye e interactúa una red intrincadísima de relaciones sociales de la actividad humana.

Un elemento que hace singular a la política económica -acota Cordera Campos- es su enorme capacidad para afectar a un gran conjunto de prácticas y relaciones sociales, lo que da una indudable potencialidad conflictiva en lo político-social. Constituye así en nuestra época, un eje privilegiado de *ordenación* del bloque histórico capitalista.¹⁹

Política Financiera

En un sistema de economía de mercado puro (que aún no registra la historia), la política financiera estatal no tendría razón de ser, pues toda política de esta naturaleza es por definición reguladora, fomentadora, correctiva e intervencionista por parte del Estado en los procesos económicos nacionales, ya que establece y estudia los fines que en materia de ingresos-gastos persigue el sector público, así como los instrumentos utilizados para su obtención. Las finanzas públicas no son estáticas, ni sus principios permiten la misma utilización en las diferentes épocas, por ello, se deben evaluar las circunstancias de tiempo y lugar para un ejercicio financiero eficiente.

A través de la política financiera, un gobierno:

- ◆ Decide los criterios distributivos de la producción como vía de acceso a los servicios y productos para todos los grupos sociales, especialmente los marginados.

¹⁸ Cordera Campos Rolando, “El discreto encanto de la economía política,” (sic), *Nexos*. México, febrero. 1981, núm. 38, p. 13.

¹⁹ Véase, Cordera Campos Rolando, *op. cit.* P. 14.

- ♦ Redefine y adapta constantemente los criterios y la puesta en práctica de teorías de bienestar económico.
- ♦ Busca el equilibrio de la balanza comercial, mediante el estímulo a la exportación.

La política tributaria, de precios y tarifas y de regulación monetaria, son variables que afectan a los programas económicos y sociales, es decir los niveles de bienestar de una nación. Por ello, la política financiera exige gran dosis de sentido común, previsión, escrupulosa planeación, efectiva y honesta dirección y control.

1.3 Esquemas teóricos en el manejo de la economía

Las diferentes formas de intercambio, que traen aparejados un cierto modo de producir y de apropiarse de lo producido, determina el esquema económico aplicado: liberalismo económico, economía mixta y dirigencia absoluta en la economía.

Liberalismo Económico

Como sistema económico surge en Inglaterra, hacia los siglos XVII y XVIII y se fortalece con varias corrientes de pensamiento europeo. En los ideales del inglés Adam Smith uno de sus principales exponentes, se encuentra su esencia. En el ámbito jurídico, la libre contratación y el imperio del derecho; en la esfera económica, un mercado autoregulado, no afectado por monopolios, ni por la intervención política y en lo social el voluntarismo y la colaboración para el mutuo beneficio. En el siglo XIX, se defendió una concepción liberal de la economía en la que tanto el ejercicio de las profesiones como las actividades económicas se realizaron con la mayor libertad y la mínima intervención del Estado. Esta corriente prevaleció hasta la primera guerra mundial. Para el manejo económico y financiero, consideró superior a la iniciativa privada que a la acción pública, así, redujo al Estado a funciones de defensa nacional, educación, justicia y relaciones externas. Para las *buenas finanzas*, recomendaba:

- ◆ Limitación extrema de los gastos públicos.
- ◆ Equilibrio presupuestario anual.
- ◆ Los impuestos son "improductivos" desde el punto de vista económico, y deben causar la menor incomodidad a los contribuyentes.
- ◆ El empréstito es un recurso extraordinario, debe limitarse a urgencias excepcionales.
- ◆ Condena la inflación monetaria.

El pensamiento liberal se condensa en *la libre expresión de la personalidad individual y el rechazo a la autoridad arbitraria*, aunque en algunos casos se contraponen estos principios, la teoría política y social del liberalismo trata de reconciliarlos. El clásico postulado *laissez-faire, laissez-passer*, resume sus ideales, el primer término significa la libertad de producción, el segundo la libertad de comercio. La base fundamental, *inviolable y sagrada* de esta corriente, es la propiedad privada de los medios de producción. Su principal aportación; la separación entre el poder político y el económico, en detrimento del Estado. Separación ilusoria porque el poder económico cuenta con medios eficaces de persuasión sobre el poder político. Para algunos autores este sistema da libertad de acción a las élites, argumentan, el progreso nunca ha sido obra de las masas y no puede serlo; todo control social es organizado por aquéllas o sus representantes. Este esquema se transformó con principios de contenido social, con mayor intervención del Estado.

Economía Mixta

El intervencionismo estatal busca modificar los efectos de la libre empresa, introduciendo normas que frenen los abusos de los grandes monopolios y las graves injusticias sociales, lo que exige un uso racional de los recursos. El modelo de economía mixta se basa en la conjugación de factores, en las relaciones de intercambio interactúan el individuo, las empresas y el Estado, sujetos que equilibran el desarrollo económico obedeciendo a valores de tipo financiero, económico y psico-fisiológicos. Las economías occidentales son economías mixtas, en las que la política financiera

pretende alcanzar los máximos niveles de empleo; combatir los procesos inflacionarios y deflacionarios; garantizar los grandes objetivos del Estado aún en detrimento de las economías particulares (mayor carga impositiva, alza de precios y tarifas, etc.).

En este esquema la acción del Estado, justifica mayor dinamismo e intervención, en atención a su responsabilidad económica y social: decide los criterios distributivos de la producción como vía de acceso a ciertos servicios y productos de las clases marginadas; reorienta y adecua su política fiscal, crediticia, monetaria y bancaria, así como la de su gasto público, garantiza niveles mínimos de contaminación, aún a costa de sacrificar utilidades privadas al prohibir actividades industriales rentables; redefine y adapta constantemente los criterios y la puesta en marcha de teorías de bienestar económico, controla la importación de tecnologías y fomenta fondos para la investigación básica y tecnología aplicada. Bajo este modelo la expansión del Estado es significativa y hace pensar en una intervención cada vez mayor.

Dirigismo

El término designa a una corriente y una política opuesta al liberalismo, desarrollada durante las tres primeras décadas del siglo XX, caracterizada por el abandono progresivo del optimismo del régimen liberal. Este modelo pone en duda los automatismos y beneficios del *laissez-faire*, *laissez-passer*, porque no garantiza la competencia, la libertad humana ni el bienestar social. Difiere del socialismo aun cuando éste es esencialmente dirigista. Impera después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la concepción económica tradicional no explica los nuevos fenómenos sociales. El dirigismo, asume la responsabilidad de la vida económica integral, se atribuye un gran poder de decisión, sus objetivos varían de acuerdo con el tipo de organización social. Sus detractores sostienen que toda política dirigista conduce a una planificación rígida, eliminando con ello las libertades fundamentales del individuo. Autores como Robbins o J. Rueff la acusan de hacer rígida la oferta y demanda de bienes y servicios.

Aunque una economía orientada es ya una economía dirigida y toda planificación económica es dirigista; el dirigismo puede o no desembocar en una política de planificación, depende de la extensión y de los medios disponibles. Estos medios pueden ser directos o indirectos. Son directos: la fijación de precios y salarios, limitar el consumo, subsidiar o si es preciso nacionalizar el sector productivo. Son indirectos los que influyen en la producción; las políticas de distribución social y económicamente justas de la riqueza nacional, la infraestructura de servicios públicos que garantizan orden y seguridad interior y exterior, atención de necesidades colectivas elementales: (correos, telecomunicaciones, transporte y energía eléctrica).

Neoliberalismo

Walter Lippman definió los principios de una nueva política siguiendo el ideal liberal; algunos discípulos de la escuela austríaca retoman estas ideas para dar origen al paradigma económico del *neoliberalismo*, sustentado en los planteamientos transnacionalizantes gestados en los países capitalistas desarrollados. Es una respuesta integral a la crisis actual del capitalismo internacional, reflejada en la pérdida del poder adquisitivo, del salario, el desempleo, quiebras de empresas y la inflación incontrolable por sus altos índices. También responde a una crisis política que acompañó al auge económico de la postguerra.

La base ideológica del neoliberalismo es un retorno al liberalismo, propone mecanismos automáticos del sistema económico, y regir las relaciones de intercambio por el libre juego de las fuerzas del mercado. Sus defensores lo consideran como la vía hacia la justa distribución del ingreso entre las diferentes clases que participan en la producción de bienes y servicios. Principios válidos para cualquier sociedad, independientemente de su grado de desarrollo. A partir de los años cincuenta experimenta gran auge. El neoliberalismo atribuye la crisis capitalista a los siguientes factores:

- ◆ El desbordamiento de la democracia y el deterioro consecuente de la legitimidad de los gobiernos y las instituciones.
- ◆ El enorme aparato estatal, en aras de cumplir las demandas sociales, absorbe exorbitantes recursos financieros, (que pueden ocuparse para incentivar la producción y acumulación) y, genera además un déficit excesivo e inflacionario.
- ◆ La conversión de sindicatos en fuerza nacional con influencia política, agrava las distorsiones en el mercado; reduce el carácter original del trabajo a un factor más del proceso productivo, y
- ◆ El renacimiento del *nacionalismo*, particularmente en países proveedores de materias primas, que son campo fértil para sembrar los innovadores procesos de industrialización.

Estos agentes, han originado el encarecimiento en la producción en los países centrales, así como la no circulación de sus productos terminados en los países receptores del modelo.

El resurgimiento neoclásico es una operación política e ideológica del capital monopólico globalizador internacional, con un doble efecto; al interior de un territorio desintegra a aquéllas fracciones capitalistas endebles; en el exterior pretende expandirse y controlar los mercados de materias primas, que es lo único que ofertan las economías subdesarrolladas, bajo condiciones impuestas por aquéllos. Este modelo aspira a una reestructuración a fondo del sistema transnacional capitalista en función del diagnóstico e intereses definidos en las altas esferas del capital financiero integrador mundial.

1.4 Elementos primarios del servicio bancario

Dinero

En el umbral del tercer milenio, el predominio de la economía de mercado va en ascenso. Su célula fundamental (la *mercancía*), se intercambia de acuerdo con un patrón monetario, siguiendo el viejo esquema desarrollado por Carlos Marx, *dinero-mercancía-dinero*. Sólo que hoy, el dinero en tanto moneda es también mercancía, constituye además la materia prima de la operación bancaria.

La guerra fue el primer sistema para apropiarse de la riqueza ajena, después aparecen otros menos violentos, *el trueque*, intercambio de bienes por otros, otro más eficaz fue el comercio, con él surgen las primeras formas de dinero, vocablo proveniente de Roma (denari). El dinero no es sólo un instrumento técnico que permite la circulación de la riqueza, constituye un fenómeno eminentemente social y político además de económico. "Es la forma más desarrollada y fetichizada del valor, es una relación social típica de las sociedades capitalistas donde la producción se realiza con base en intercambio, y los individuos aparecen como propietarios independientes."²⁰ Es también el resultado de la evolución, de lo que Marx llamó *formas del valor*. El dinero es representativo de los bienes, por tanto no busca el cambio por sí mismo, sino como un medio. Esta originalidad lo hace ser parámetro del valor de cambio, es un invento que va aparejado al desarrollo cultural del ser humano, su valor es convencional, representativo de otros bienes, medio de cambio que circula sin consumirse como tal.

Como medio de pago, el dinero, "tiene la propiedad de comprarlo todo, de apropiarse de todos los objetos es *el objeto por excelencia*." ²¹ De *Timón de Atenas* de Shakespeare, Marx, cita

²⁰ Sólorzano Marcial María del Carmen, cita a Marx, en *El surgimiento de la política monetaria en México: un fenómeno social y Político*, México, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1990, p. 12.

²¹ From Erich, *Marx y su Concepto del Hombre*, breviaríos, México, octava reimpresión, FCE, 1981, p. 170.

varios fragmentos: “Vamos fango condenado...que siembras disensión entre la multitud de las naciones... !Brillante corruptor del más pruo lecho de Himeneo!. Dios visible que sueltas juntas las cosas de la naturaleza absolutamente contrarias, y las obligas a que se abracen; tu que sabes hablar todas las lenguas, todos los designios.”²²

Sobre la naturaleza del dinero... “lo que existe para mi por mediación del dinero, lo que yo puedo pagar (es decir lo que el dinero puede comprar), eso *soy yo mismo*, el poseedor del dinero. Mi propio poder es tan grande como el poder del dinero. Las propiedades del dinero son las mías propias (las del poseedor) y mis propias facultades. Lo que *yo soy y puedo ser* no está determinado, pues, de ninguna manera por mi individualidad.”²³ Enfatiza,²⁴ “...la demanda existe también para el que no tiene dinero, pero su demanda es una creación imaginaria, que carece de existencia para mí, para una tercera persona...y que permanece, por tanto *como irreal y sin objeto*.” La demanda es efectiva cuando está apoyada en el dinero, de lo contrario, sólo queda en deseos, es demanda no efectiva.

El dinero es imprescindible en la vida económica moderna, sin él sería imposible la división del trabajo e intercambio de artículos y servicios. Actualmente el intercambio en todas las economías se da gracias al dinero. Es el instrumento más poderoso y útil del que disponen los responsables de la política económica, su mal manejo puede generar miseria en medio de la abundancia. Para cada individuo es tan importante en su vida diaria que los busca incesantemente. *El dinero no se busca por sí mismo, sino por las cosas que se pueden comprar con él*. No se desea consumir, sino utilizarlo desprendiéndose de él. Nuestro tiempo es la era del papel moneda y del dinero bancario, dinero que no tiene ningún valor intrínseco. Hoy todas las monedas y billetes son esencialmente dinero fiduciario, son dinero por decreto presidencial, por tanto debe aceptarse como medio de pago para todas las transacciones públicas y privadas. Así el dinero es una convención social artificial.

²² From Erich, *op. cit*, p. 171.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

Las funciones del dinero, además de medio de intercambio es una reserva del valor cuando se ahorra. El ahorro es el mayor lujo de todos, afirma Paul A. Samuelson. Es aquella parte de la renta (flujo de salarios, intereses y otros ingresos percibidos) que realizan, individuo, familias, economías domésticas o naciones, como medio efectivo para afrontar épocas malas, o para un gasto a futuro (vacaciones, adquisición de bienes duraderos, inversión) o sencillamente para darse ese gran lujo. Los ricos Ahorran, los pobres *desahorran*, es decir gastan anualmente más de lo que ganan y cubren la diferencia endeudándose.

Desde la moneda acuñada hasta el presente ha *llovido mucho*. Actualmente los tipos de dinero están experimentando rápida evolución. Las tarjetas de crédito, cheques de viaje son bienvenidos en muchas tiendas. Hoy se maneja dinero de plástico, dinero electrónico y hasta dinero virtual. Ya se puede comprar por computadora a través de Internet usando un crédito que se visualiza a través de icono. Es el último eslabón de una gran cadena que empezó con cuentas de metal, conchas y telas y que culminará con impulsos electrónicos invisibles. Ya hay quienes se plantean si las transacciones electrónicas terminaran con el dinero.²⁴ Planteamiento que veo lejano.

La trascendencia del Crédito

El uso del dinero hizo la relación de intercambio más compleja. Se diferenciaban dos operaciones; *la compra y la venta*, pero con independencia en el tiempo y en el espacio *hoy compro aquí, lo vendo mañana allá*. Esto dinamitó al comercio y dio origen a un fenómeno trascendente: *el crédito*, que facilitó aún más la realización de los intercambios y transacciones comerciales. El vocablo *crédito*, proviene del latín *crédere, creer*, entendida como confianza. “...prestar dinero o suministrar mercancías sin más garantías que la confianza en la persona a quien se le otorga. Es un instrumento de cambio que facilita y agiliza la circulación de la riqueza, al mismo tiempo que

²⁴ Véase, “Del pillaje al trueque y a la moneda”, *Muy interesante*, México, publicación mensual, año XIV, No. 04, Edit. Eres, S.A. de C. V. p. 8.

multiplica la capacidad productiva de los capitales."²⁵ Los elementos del crédito son: la existencia de la relación deudor-acreedor; la confianza en la relación; el tiempo convenido para su término, y el precio por la disposición de los fondos, es decir los intereses.

Tablillas de arcilla, dejaron constancia de operaciones crediticias 2,300 años a. de C. (en templos de Babilonia). Aquél que había hecho un depósito al templo, recibía del sacerdote una carta de crédito, misma que debía ser aceptada y pagada por una filial del templo o bien por un templo deudor. La práctica del crédito favoreció la expansión del comercio, que a su vez propició el desarrollo económico de las sociedades. Hoy día es imprescindible en prácticamente todas las operaciones comerciales, desde la adquisición de bienes de consumo en un almacén, hasta las negociaciones de deuda externa entre diversos países.

La progresiva división del trabajo social y la utilización de la moneda como medio de intercambio, muestran cierta evolución de los sistemas económico y monetario. Y en la medida en que se desarrollaron, surgieron operaciones en las que ya no ocurren simultáneamente la venta de mercancías y el respectivo pago en especie, El desfase entre el tránsito real y el pago inmediato se debe a los siguientes factores:

- ◆ La extensión del comercio por distantes regiones del globo que implica separación espacial y temporal de compradores y vendedores.
- ◆ Almacenamiento de mercancías por parte del comercio. Este papel de la red comercial responde a una necesidad operacional del sistema, porque los productos deben estar en el momento y lugar que los solicita el público.
- ◆ Las empresas deben remunerar el trabajo y demás factores, y adquirir insumos durante los procesos productivos cuyos resultados sólo serán obtenidos posteriormente.²⁶

²⁵ Carnet, *El dinero de Plástico, Historia del crédito al consumidor y de los nuevos sistemas de pago en México*, México, 1990, p. 15.

La solución es recurrir a los instrumentos de cambio, a través de los cuales ciertos agentes se disponen a ceder de inmediato determinados bienes económicos, obteniendo a cambio promesas de contraprestaciones futuras -*títulos de crédito*-. La presentación de un título de crédito sirve al esclarecimiento de un hecho de gran validez. La moneda no es más que un título especial de crédito. "...quien la recibe está en realidad, aceptando a cambio de algún producto o servicio prestado un documento que le permite en cualquier momento, cobrar de la sociedad la debida contrapartida, mediante la adquisición de otro bien o servicio."²⁷

"La moneda difiere de los títulos de crédito, sólo porque éstos tienen su vencimiento preestablecido en cuanto a la fecha y, además, están sometidos al real cumplimiento por el deudor, no pudiendo cumplir las funciones de medio de pago."²⁸ Dada la dinámica de estos elementos; medios de cambio y títulos de crédito los bancos comerciales tienen como una de sus principales funciones convertir dichos títulos en medios de pago, por ello la diversidad de operaciones a crédito es una de las características de la economía moderna, que conlleva paralelamente al desarrollo de los sistemas bancarios.

Banca comercial, de inversión y universal

La banca , define al conjunto de entidades (bancos) cuyo objetivo es facilitar el financiamiento de las distintas actividades económicas. Los bancos son intermediarios financieros que canalizan el ahorro de agentes económicos superavitarios hacia los deficitarios, al captar recursos emiten títulos denominados depósitos, los cuales constituyen el insumo fundamental para su actividad, ya que se prestan a otros agentes o emisoras a través de las casas de bolsa, a cambio de una compensación o rendimiento. La banca comercial, financia con recursos propios o los que

²⁶ Véase, Barros de Castro Antonio y Carlos Francisco Lessa, *Introducción a la economía un enfoque estructuralista*, México, Siglo XXI Editores, 51a, edición, 1993.

²⁷ Barros de Castro Antonio y Carlos Francisco Lessa, *Introducción a la economía un enfoque estructuralista*, México, Siglo XXI Editores, 51a, edición, 1993, p. 105.

²⁸ *Ibidem*.

obtienen de terceros; su rentabilidad es la suma de los ingresos: por inversiones, venta de servicios, intereses por préstamos a clientes y, de las reservas que mantengan en el Banco de México, menos sus gastos de operación y el interés que pagan a sus clientes sobre los depósitos.

La industria bancaria por lo general, se divide para fines conceptuales y/o legales en bancos comerciales y bancos de inversión. Los bancos comerciales se especializan en recabar depósitos y hacer préstamos, esto es, hacen intermediación. En tanto los de inversión se ocupan de intermediar operaciones de títulos, esto es en la suscripción de títulos, así como llevar funciones de distribución y corretaje de valores. Los bancos que realizan ambas funciones se conocen como bancos universales.

En Japón y Estados Unidos, los bancos no pueden cumplir con ambas funciones en sus mercados domésticos. Sin embargo la banca comercial de Estados Unidos ha efectuado transacciones correspondientes a la banca universal. En México, las casas de bolsa están limitadas a actividades de banca de inversión, mientras que las instituciones de banca múltiple pueden desempeñar ambas funciones (excepto instrumentar y suscribir acciones). Sin embargo la legislación bancaria de 1990, permitió la existencia de grupos financieros *holdings*, integrado por bancos comerciales, casas de bolsa, casas de cambio, aseguradoras, y otras instituciones financieras.

1.5 Servicios financieros y la naturaleza de la banca

La banca, sector estratégico para el desarrollo

Para apreciar la trascendencia socioeconómica de la banca, es necesario relacionarla con la vida cotidiana y las actividades productivas y financieras de manera integral, tanto a nivel macro como microeconómico (sectorial, de rama y de empresa). Considerar también el binomio banca-gobierno, que desde el siglo pasado muestra estrecha colaboración y mutuo apoyo. Otro aspecto

insoslayable es analizar las políticas económicas y el desarrollo nacional, desde la perspectiva interna y externa.

Carlos Bouzas ilustra la función bancaria de manera coloquial, en todo país existen - comenta- carpinterías, huertas, granjas, empresas grandes y pequeñas o micros; gracias a ellas tenemos los elementos necesarios para sobrevivir. Estas empresas requieren de materia prima que recorre un largo camino en el tiempo y en el espacio hasta llegar al producto final. Para acceder a estos insumos la empresa incurre en gastos e inversiones: pagar la luz, impuestos, salarios, materia prima, maquinaria, y otros gastos; ¿de dónde sale este dinero? Por lo general son tres fuentes: 1) una parte aporta la empresa. 2) otra, el que entrega mercancía y está dispuesto a esperar un tiempo el pago y 3) lo que falta hay que pedirlo prestado al banco, ¿pero de dónde provienen los recursos de un banco? de juntar los dineros de cada ahorrador pequeño o grande.

Entonces la función de un banco es semejante al sistema sanguíneo del cuerpo, "suministrar vida", recurso, movimiento para el funcionamiento de cada célula del país. Cuando cada ahorrador opta por llevar su dinero al banco está participando, metiendo sangre a las arterias del banco para que éste la distribuya equitativa y justamente. Así nuestro dinero dinamiza el proceso de producción del país a través de la banca, agente que convierte el ahorro en inversión. Por ello, el bancario constituye un servicio de interés público, necesario para aumentar las posibilidades de producción, de empleo, de aprovechamiento de recursos y en general de desarrollo económico en cualquier nación, concluye Bouzas.²⁹

Servicios financieros

En la teoría del desarrollo económico, uno de los avances más recientes e importantes es el enfoque de los servicios financieros, el cual afirma que "...su extensión y calidad (a grandes rasgos,

²⁹ Véase, Bouzas Carlos, *Todo lo que Usted quería saber sobre bancos, pero temía preguntar*, Uruguay, El Colegio de México, 1986, pp. 19-21.

los servicios de ahorro, crédito y pago) son claves para el crecimiento económico."³⁰ Lo cual no es nuevo, ya en 1911 Joseph Schumpeter señaló que la dimensión y la complejidad del sistema bancario fue factor determinante en la espectacular industrialización que alcanzó Alemania. Hoy sus aportaciones parecen lógicas; "Los intermediarios financieros desempeñan una función vital en el desarrollo económico al movilizar el ahorro, manejar riesgos, evaluar proyectos, facilitar transacciones y colaborar con las empresas en el aprovechamiento de las ventajas derivadas de las economías de escala."³¹

Sin embargo, durante la mayor parte de este siglo, salvo escasas excepciones, los teóricos del desarrollo económico, subestimaron el papel del sector financiero, a menos que el Estado lo manejara de manera adecuada. John Maynard Keynes, cuya ideología prevaleció hasta los setenta afirmó. "„Cuando prevalecen tasas de interés altas, los ahorros planeados tienden a superar la inversión prevista lo que da por resultado el desempleo. Por lo tanto, el gobierno debe estimular la inversión, manteniendo tasas de interés bajas."³²

Después de la Segunda Guerra Mundial floreció la investigación sobre el desarrollo económico, pero el papel del sector financiero fue desdeñado por las teorías y modelos más importantes como el análisis de Leontief de *insumo-producto* (utilizado por países industrializados especialmente por la extinta Unión Soviética). Consideraron el crecimiento económico como una función de la acumulación de capital físico, y suponían una intermediación entre ahorradores e inversionistas exenta de costos. La aportación de capital constituía la orden del día, mientras más hubiera mejor y en caso de ser insuficiente se importaría, acota Mansell Carstens.³³

³⁰ Mansell Carstens Catherine, *Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México*, México, Comercio exterior, vol. 45, núm. 1, Banco de Comercio Exterior, enero 1995, p. 3.

³¹ *Ibidem.* p. 3.

³² Mansell Carstens, *op. cit.*, p. 3.

³³ *Ibidem.* p. 3.

Fuertes sumas de dólares se canalizaron para ayudar a los países en desarrollo durante los cincuenta y sesenta. Pronto se comprobó que un flujo determinado de capital no tenía el mismo efecto en el crecimiento de una economía subdesarrollada que en una industrializada e incluso en dos desarrolladas. Esto es, que la acumulación de capital y crecimiento no se comporta siempre de acuerdo con las predicciones de los modelos. Pero la idea de que el capital era necesario y por tanto había que proporcionarlo imperó hasta finales de los ochenta, con la variante de que los recursos debían suministrarse a "grupos objetivos" (pequeños empresarios, la industria de la construcción, los campesinos pobres) por medio de la banca de desarrollo y de los fideicomisos especiales de préstamo. A los expertos en desarrollo no les preocupaba si existía "demanda" de créditos entre los beneficiarios. La filosofía financiera dictaba otorgar crédito y de ahí inferían la "necesidad." Se requería crédito (capital), porque generaría según sus previsiones un proyecto de desarrollo positivo. Estas teorías son criticadas por Jan Pieter Krahen y Reinhard y Schmidt, ahude Mansell Carstens.³⁴

Los múltiples bancos de desarrollo e instituciones financieras cuya función es canalizar fondos subsidiados, incurrieron en déficit graves y contribuyeron, en muchos casos a crisis fiscales a nivel nacional, porque el esquema aplicado partía de hipótesis falsas sobre las necesidades financieras de los grupos objetivo y la importancia del sector financiero, además de ignorar por completo los efectos reales (y muy costosos) de los incentivos mal orientados. Actualmente los servicios financieros desempeñan un papel fundamental en cualquier economía, las instituciones que conforman este sector permiten que los agentes económicos suavicen su consumo en el tiempo; el ahorro se canalice a proyectos de inversión; el riesgo presente en diversas actividades económicas se minimice y, en general que el proceso de producción se realice eficientemente.

³⁴ Mansell Carstens, *op. cit.* p. 4.

La naturaleza de la intermediación financiera

La banca como intermediario financiero "... existe porque los mercados financieros, no funcionan de manera perfecta. En esencia las operaciones de esta índole están sujetas a información asimétrica."³⁵ Los prestamistas no disponen de información veraz y completa de los prestatarios (cuáles son sus verdaderos activos, en qué van a utilizar el préstamo, cuál es en realidad su disposición y capacidad para pagar, etc.) El mejorar esta información implica un costo. Hacer valer un contrato cuando un prestatario no cumple también cuesta.

La información es imperfecta cuando los prestamistas no pueden distinguir entre riesgos crediticios buenos o malos y en consecuencia se puede originar una "selección adversa": En determinado nivel de tasas de interés, quienes representan el mayor riesgo crediticio son precisamente aquéllos que buscan préstamos. Una vez otorgado un préstamo (en un entorno de información imperfecta y costos positivos relacionados con el cumplimiento de los contratos), el prestamista queda expuesto a un peligro moral³⁶ que el prestatario observe un comportamiento riesgoso y por tanto se reduzcan las posibilidades de pagar el préstamo.

"Los intermediarios financieros se especializan en reducir los riesgos y los costos relacionados con la información asimétrica. Como se dedican a reunir y analizar información, logran economías de escala de manera muy similar a una fábrica. A fin de reducir la selección adversa, los intermediarios financieros se concentran en evaluar la calidad crediticia de las unidades familiares o las empresas y disminuyen el peligro moral supervisando a los prestatarios y haciendo efectivos los contratos, lo cual tiene un costo mucho menor del que pagaría un individuo."³⁷

³⁵ Mansell Carstens *op. cit.* p. 5.

³⁶ Un ejemplo de "peligro moral", sería realizar un examen sin supervisión. El saber que el profesor al calificar no sabrá quienes copiaron, los estudiantes tienen un gran incentivo para copiar y mejorar así su calificación. Pie de página de Mansell Carstens *op. cit.* p. 5.

³⁷ Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 5.

También existe el riesgo de selección adversa y peligro moral para los cuenta-habientes, si no poseen información perfecta sobre la calidad absoluta y relativa de los bancos, no pueden distinguir entre una institución financiera bien administrada y la que se encuentra en peligros excesivos. "Esta asimetría en la información puede generar pánico cuando algún banco quiebra y sus clientes intentan retirar en masa sus ahorros. Para evitar estas angustias, hoy día, las autoridades intervienen utilizando fondos para asegurar los depósitos, así como créditos del banco central"³⁹ Pero debe haber límites objetivos, porque cuando los bancos perciben que su responsabilidad sólo es parcial, tienden a realizar operaciones más riesgosas. De ahí la importancia de una regulación y supervisión financieras adecuadas, resalta Catherine Mansell.⁴⁰

1.6 Marco legal de la política económica mexicana

El artículo 25 de nuestra Carta Magna confiere al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral, fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático, fomentando el crecimiento, el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que propicie el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. La equidad social y productividad son los criterios que delimitarán sus tareas, con firme apoyo a empresas públicas y privadas, bajo modalidades que reclame el interés público, sin descuidar la conservación de los recursos productivos y el medio ambiente. El proyecto nacional implícito en el artículo 25 constitucional, establece un sistema de economía mixta, y especifica que al desarrollo económico concurrirán con responsabilidad el sector público, social y privado sin menoscabo de otras actividades que contribuyan al progreso del país.

El constituyente de 1917, proveyó al Estado de los instrumentos legales para lograr los preceptos del artículo 25 y 28 constitucionales, preservó las libertades económicas y otorgó al Estado la rectoría y gestión económica bajo postulados éticos y de interés general; consagró el

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Mansell Carstens Catherine, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

derecho de la propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, condicionada al interés público. El artículo 28, confiere el manejo exclusivo de las áreas estratégicas a fin de evitar monopolios de bienes o servicios en perjuicio de la sociedad, para ello dispone de los organismos y empresas que le permitan el control de estas áreas. También exige un Banco Central autónomo.

En México, los artículos 25 y 26 de la Carta Magna, y la Ley de Planeación, jerarquizan y ordenan la vida integral de la sociedad apegada a valores y principios supremos, compatible con la regulación y promoción de la vida económica, social, política y cultural de la nación. El artículo 26 precisa, un sistema de planeación democrático sólido, dinámico, permanente y equitativo que conlleve a la independencia y la democratización integral del país. Mandato que se concreta en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetan los programas de la Administración Pública Federal. El poder ejecutivo establece los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, facultad que establece el artículo 4o. de la Ley de Planeación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

En el plano legal, para la conducción efectiva de las tareas gubernamentales, existe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual organiza las actividades del quehacer público. Divide a la administración Pública Federal en dos áreas: centralizada y paraestatal. La primera integrada por la Presidencia de la República, diecisiete secretarías de Estado, los departamentos administrativos, (actualmente sólo hay uno) y la Procuraduría General de la República. La paraestatal, se conforma por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos. El conjunto de estos organismos y dependencias materializa el Plan Nacional de Desarrollo.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP

El artículo 31 de la Ley anterior (LOAPF) reglamenta la función hacendaria y planificadora del Gobierno Federal. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le compete proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, la elaboración del PND es su responsabilidad. En materia financiera es responsable de la coordinación operativa y administrativa del sistema financiero, así como su acato a las leyes correspondientes, para ello cuenta con dos comisiones y la colaboración del Banco de México.

El manejo del área fiscal y crediticia es también de su competencia, en política monetaria debe proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de servicios, la utilización del crédito público para la ejecución de programas y metas trazados por el ejecutivo federal. Controla los precios y tarifas de bienes y servicios en su totalidad. Es pues, órgano vital para cristalizar los proyectos nacionales. De su manejo depende el éxito o fracaso de la estabilidad económica y financiera del país.

Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento

Creada durante el régimen de José López Portillo, agosto de 1979. Con fundamento en los artículos 21, 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, 10 y 14 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 4o. y 5o. de la Ley General de Deuda Pública, modificada por última vez en julio de 1993. Su finalidad, regular la intervención estatal en el área económica, bajo una acción concertada de las dependencias y entidades involucradas en el desarrollo del país, y para dar seguimiento al programa financiero del Gobierno Federal. Integrada por cinco secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público, Controlaría y Desarrollo Administrativo, Comercio y Fomento Industrial, Desarrollo Social y, Trabajo y Previsión Social, es presidida por las dos primeras, con apoyo del Banco de México, sus funciones son:

- ◆ Vigilar que el gasto público y financiamiento sean congruentes con las expectativas nacionales y específicas; es decir desde la planeación nacional del financiamiento, hasta los objetivos sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo.
- ◆ Prever las necesidades de financiamiento para cubrir las obligaciones, cuidando que los ingresos vía federal estén equilibrados con el ejercicio presupuestal.
- ◆ Analizar el comportamiento del gasto público y su financiamiento para detectar desviaciones y sugerir medidas correctivas.
- ◆ Examinar la situación financiera de las empresas y organismos públicos más relevantes y de aquéllas que presenten condiciones críticas a fin de proponer medidas conducentes a su recuperación.
- ◆ Operar a través del Comité Técnico de Información, el sistema integral de información de ingreso y gasto público.

1.7 Estructura del Sistema Bancario Mexicano

De manera sistémica, se puede ver al sistema financiero como un conjunto de subsistemas: el bancario; el de organizaciones y actividades auxiliares del crédito; el referido a los intermediarios que actúan de manera directa y principalmente en el mercado de valores; el asegurador y el de fianzas. Otro enfoque sería dividirlo en instituciones bancarias y no bancarias. Las primeras ejercen funciones bancarias propiamente dichas, las segundas se desempeñan como intermediarios financieros *no bancarios*, carecen de la capacidad jurídica para captar recursos del público en el mercado nacional con un fin rentable y, de la obligación de pagar intereses por los importes recibidos. A Partir de 1982, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, señala como intermediarios financieros *no bancarios* los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero y las que otras leyes consideren como tales.

El sistema bancario está integrado por: el Banco de México, las instituciones de crédito, tanto de banca múltiple como de desarrollo; el Patronato del Ahorro Nacional cuyas operaciones, particularmente las pasivas, tienen similitud con las de los bancos; los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que se crean para complementar las funciones del Banco Central. Por ejemplo, FOBAPROA Fondo Bancario de Protección al Ahorro, que a partir del primero de enero de 1999, será sustituido por el Instituto de Seguro de Depósito Bancario, CECOBAN, Fideicomiso en que opera la Cámara de Compensación y el FICORCA, que proporcionaba cobertura contra riesgos cambiarios.

Ley de Instituciones de Crédito

Esta ley regula el servicio de Banca y Crédito, En su artículo segundo establece: el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito que son de dos tipos: Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de Banca de Desarrollo. Considera servicio de banca y crédito; "...la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios de los recursos captados."⁴⁰ "No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que en ejercicio de las actividades que le sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques."⁴¹ La prestación del servicio de banca y crédito atiende los siguientes objetivos:

- ◆ Fomentar el ahorro nacional.
- ◆ Facilitar al público el acceso a los servicios bancarios.

⁴⁰ Legislación de Banca, Crédito y Actividades Conexas, Actualizada, México, 4a. edición, Ediciones Delma, 1996.

⁴¹ Legislación bancaria, *op. cit.*, pp. 1 y 2.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

- ◆ Canalizar eficazmente los recursos financieros.
- ◆ Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados internacionales.
- ◆ Impulsar un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y una competencia sana entre las instituciones de banca múltiple.
- ◆ Apoyar a los sectores productivos que determine el Congreso de la Unión, según la especialidad de cada institución de banca de desarrollo.

En lo no previsto por esta ley ni por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicará la legislación mercantil, el Código Civil para el Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación. Estos preceptos legales son válidos también para las instituciones de banca de desarrollo cuando el caso lo amerite, porque esencialmente éstas se rigen por su propia ley orgánica.

Banca de Desarrollo e Instituciones de Banca Múltiple

Son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas. La Secretaría de Hacienda expide el reglamento orgánico de cada banca de desarrollo, así, define sus bases organizativas y funcionales. En su capital social y mínimo no hay cabida para la participación de personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure la exclusión de los extranjeros. Se rige por un consejo directivo, que actúa bajo directrices del ejecutivo federal, mediante la SHCP. Sus funciones son formular anualmente programas operativos y financieros de presupuestos, gastos e inversiones generales, y hacer proyecciones de ingresos, que la Secretaría de Hacienda adecua en función a la asignación de recursos fiscales.

Las Instituciones de Banca Múltiple, son sociedades anónimas de capital fijo, su objeto es la prestación de servicio de banca y crédito, su duración es indefinida, debe contar con el capital social y capital mínimo estipulado por la Secretaría de Hacienda y, con domicilio social en territorio nacional. Tienen carácter intransferible por la naturaleza de sus funciones, son autorizadas por la Secretaría de Hacienda, con la anuencia del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. "El capital mínimo de cada una de las instituciones de banca múltiple será la cantidad equivalente al 0.12 por ciento de la suma de capital neto que alcancen en su conjunto al 31 de diciembre del año inmediato anterior."⁴³ También se les confiere la capacidad de fusionarse.

1.8 Autoridades financieras

La regulación y vigilancia del sistema financiero es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; la SHCP regula parte de las operaciones que realizan los intermediarios financieros. Al Banco de México compete el control de la operación del sistema bancario y ciertas actividades propias de otros intermediarios: casas de bolsa, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero o casas de cambio, las comisiones vigilan los sectores a que están referidas. Estos organismos reguladores cuentan, además con facultades para instrumentar políticas en la operación de dichos intermediarios financieros.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda resuelve las dudas que surjan en el ejercicio de las funciones bancarias, tiene la facultad de establecer criterios de aplicación general a los organismos de intermediación financiera, autoriza el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de

⁴³ Legislación de Banca Crédito y Actividades Conexas, Ediciones Delma, 4a. Edición, Febrero de 1995, Naucalpan, Estado de México. pp 594. p. 11.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

entidades financieras extranjeras, al igual que sucursales de bancos extranjeros de primer orden, cuyas operaciones activas y pasivas podrán realizarse sólo con residentes fuera del país. Auxiliada por el Banco de México y las Comisiones, la SHCP se encarga de la regulación y vigilancia del sistema financiero y de autorizar las leyes orgánicas de las instituciones de crédito.

Banco de México

A partir de 1925, el artículo 28 constitucional, estableció la obligatoriedad del Estado de crear un Banco Central, a fin de establecer un orden financiero y económico nacional. Aunque en sus inicios realizó funciones de banca comercial y estatal, paulatinamente se definió como banca pública y agente financiero del gobierno. En 1993 adquiere autonomía en el ejercicio de sus funciones y administración. Su objetivo primordial es conservar la estabilidad de la moneda nacional, se le atribuye por tanto su acuñación y la emisión de billetes. Regula también la intermediación y servicios financieros.

Su actual ley Orgánica, modificada en diciembre de 1993, menciona tres objetivos: 1) Proveer de moneda nacional a la economía del país. 2) Procurar la estabilidad del poder adquisitivo del peso mexicano. 3) Promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Para ello realiza las siguientes funciones:

- ◆ Regular la emisión y circulación de la moneda, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.
- ◆ Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.
- ◆ Prestar servicio de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.
- ◆ Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.

- ♦ Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional que agrupen a bancos centrales, y
- ♦ Operar con los organismos a que se refiere el punto anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera."⁴³

El interés nacional será la norma constitucional de conducta del banco central, además de ser un contrapeso no sólo a las demandas de los objetivos legítimos del gobierno, sino también a las expectativas de la ciudadanía.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Órgano desconcentrado de la SHCP, creado el 11 de febrero de 1946, para inspeccionar y observar el acato de las Instituciones de Crédito a las disposiciones legales y apoyar a esta Secretaría con juicios objetivos acerca del área bancaria y crediticia, elabora propuestas sobre el régimen bancario; emite disposiciones acorde a la ley, a fin de mejorar sus tareas y, coadyuva al Banco de México en la regulación de las operaciones de las instituciones de crédito.

Vigila el servicio público de banca y crédito, revisa, verifica, comprueba y evalúa lo concerniente a sus recursos, obligaciones y patrimonio con el objeto de que operen sobre bases sanas, controla a las instituciones bancarias e intermediarios financieros en sus operaciones con valores. Esto significa que las instituciones de crédito de banca múltiple y de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los Fideicomisos del Gobierno Federal para el fomento económico, rinden cuentas de sus operaciones en términos de la Ley del Mercado de Valores, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

⁴³ Ley del Banco de México, *Legislación de banca, crédito y actividades conexas*, México, Ediciones Delma, 4a. edición actualizada, febrero 1995, pp. 157-158.

Antes de su creación, las funciones las asumía de alguna forma Nacional Financiera, S.A., actualmente sus tareas son:

- ◆ Vigilar las operaciones con valores efectuadas por las instituciones de crédito, y a las sociedades de inversión.
- ◆ Mantener el registro y la estadística nacional de valores.
- ◆ Aprobar las tasas de interés de los valores en combinación con el Banco de México.
- ◆ Opinar sobre establecimiento y funcionamiento de las Bolsas de Valores.
- ◆ Aprobar la inscripción de valores.
- ◆ Suspender la cotización de valores.
- ◆ Aprobar o vetar la oferta pública de valores no registrados.
- ◆ Opinar sobre el establecimiento de Sociedades de Inversión.
- ◆ Aprobar valores objeto de inversión institucional.
- ◆ Hacer funciones de publicidad y propaganda de los valores.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Para garantizar a los usuarios de seguros y fianzas que las empresas se apeguen a lo establecido por la ley, existe la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Ésta Comisión vigila, revisa, evalúa y ontrola a las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas y las instituciones de fianzas, promueve las medidas adecuadas para su buen funcionamiento. El 3 de enero de 1990 se eliminaron y crearon atribuciones en el sector asegurador, se reformó el marco jurídico con el fin de promover su modernización y operación eficiente. Para propiciar una sana competencia, se sustituyó el requisito de concesión para operar con el de autorización de tipo "discrecional", con el fin de alcanzar estándares internacionales. Para ampliar la capacidad de reafianzamiento nacional se autorizó nuevamente la participación de extranjeros en el capital social de las

aseguradoras. Con el objetivo de generar y aprovechar economías de escala y de sinergia, bajo el concepto de banca universal, se permitió la creación de grupos financieros.

La medida más importante del sector asegurador fue el permitir la inversión extranjera en el capital social, el nivel máximo es del 49 por ciento. Hasta 1992, existían 18 reaseguradoras extranjeras, a través de oficinas de representación o auspiciadas mediante sociedades mercantiles con participación mexicana mayoritaria. En ningún caso contaban con personalidad jurídica propia. Cabe aclarar que las aseguradoras, junto con arrendadoras y empresas de factoraje integran el bloque más abierto a la inversión extranjera del sistema financiero mexicano. Sin embargo, pese a las medidas modernizadoras, el principio de desregulación y autonomía de gestión del Banco de México, la legislación debe continuar adecuándose para hacer de este sector, auténtico motor del desarrollo nacional.

CAPÍTULO 2

DESARROLLO DE LA BANCA UNIVERSAL Y DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

2.1 Evolución de la banca universal

La actividad bancaria es una de las más importantes en la sociedad humana. Actualmente existen bancos en todos los países del mundo, independientemente del sistema socioeconómico. Su evolución y la especialización de funciones se puede apreciar a través de las diferentes etapas históricas en que se manifiesta la forma en que el hombre ha impulsando el desarrollo.

La Edad Antigua

Los orígenes de la banca se remontan al año 2000 *a de C.*, periodo en que ya se efectuaban en Babilonia y Egipto operaciones de depósito y préstamo de mercancías. Los conocidos como bancos de giro de cereales se extendían por todo el territorio y entregaban documentos convertibles en dinero como contrapartida que avalaban sus depósitos en especie, efectuados en los silos propiedad del Faraón. Posteriormente aparecen banqueros laicos (informalmente ya existía este tipo en los templos de Delfos y Efeso) antecedente de la Banca Pública, al lado de éstos surgen los banqueros privados, clase privilegiada. Sus funciones tenían fe pública y a ellos se recurría en vista de su experiencia y conocimientos legales; practicaron las cuentas activas y pasivas.

La polis ateniense no permitió el ejercicio de la banca por particulares, ni siquiera bajo su vigilancia, por ello hacia el siglo IV a. de C. estableció bancos públicos con funcionarios por ella designados, quizá para eludir y evitar abusos que existían en materia de intereses. El término "banquero" surge aquí, debido a que los comerciantes de dinero se establecían sobre un banco que llevaban al ágora. El antecedente económico de la primera Banca Central se encuentra entre los judíos, al establecer Moisés un tesoro sagrado para el mantenimiento del templo, el cual fue

representativo de la nación y de los sacerdotes; constituido por un gravamen religioso especial sobre los primogénitos recién nacidos, limosnas y donativos voluntarios, su objetivo era financiar sus funciones. Al lado del templo aparece un banquero especial, el cambista. La Historia bancaria de Atenas, cobijó la evolución completa de la Banca, conoció el tipo religioso, privado, intervencionista y público.

El Estado Romano

El siglo II a. C. ve nacer a la Banca, muchos de los integrantes de la Orden Ecuestre se dedicaron al préstamo habitual y a la recepción de depósitos, operaciones que registraban en el *calendarium*, libro especial. Posteriormente aparecen otros banqueros, el *argentarius* y el *negociator*. Por último, se encuentran los bancos públicos, que recaudaban impuestos, otorgaban préstamos, recibían depósitos, etc. y éstos existían en la mayoría de las provincias del imperio con lo que se constituía una verdadera red bancaria. Roma tuvo una oficina de control de los bancos públicos, se puede hablar de un sistema bancario con alto grado de evolución.

La banca romana desarrolla por primera vez las operaciones de cuenta corriente en el sentido actual y hace del banquero un personaje especializado, es el profesional de la subasta del dinero. El depósito (*receptum*), medio específico para saldar deudas con auxilio del banquero, buscaba obtener medios de pago inequívocos y seguros, porque la acuñación de plata vino tardíamente y la cuantía dependía del botín logrado en las expediciones militares. El imperio Romano no es destruido, se desintegra política, social y económicamente al haber más bárbaros que romanos y da paso a la Edad Media.

Edad media

Al inicio del medievo la banca sufre un drástico estancamiento debido a la postura negativa de la iglesia de otorgar préstamos con interés, así como a la recesión del comercio en Europa. Este

largo periodo de diez siglos (V-XV) se caracterizó por un aislamiento que imposibilitó el comercio y el tráfico de dinero y, por lo tanto, las actividades bancarias. El escaso dinamismo de este sector se encuentra en judíos y sirios. Los primeros mostraron su experiencia y controlaron la totalidad de este mercado apoyados por el Estado, mientras que los sirios desplegaron una amplia actividad comercial.

A la negativa de la iglesia de cobrar interés en los préstamos, Tomás de Aquino señaló causas justificativas del cobro de interés que aún perduran; "...el lucro que deja de percibir el acreedor al prestar su dinero y los daños que pueden sobrevenirle por la morosidad del deudor o de un caso fortuito."¹ También en esta época se encuentran los templarios, manejaron cerca de nueve mil temples, en los que recibían depósitos de dinero y de objetos preciosos, alquilaban además cajas de seguridad. Diseminados en Europa y Asia, fueron los antecesores de la Alta Banca Internacional. Para este tipo de banquero, el financiamiento bélico, fue esencial, apoyaron a las cruzadas, después, se encargaron de la recaudación de impuestos y financiamiento de las guerras, realizaban básicamente dos tipos de operación. 1) El cambio de monedas grandes contra pequeñas, con un cierto beneficio. 2) La negociación con letras de cambio al alcance sólo de los grandes banqueros.

Mercantilismo

Al relacionar el mercantilismo a varias ciudades del norte de Europa y del mediterráneo, los cuantiosos beneficios permitían la acumulación del dinero y la concesión del crédito a la monarquía y municipios. Gran parte de los préstamos se canalizó a empresas bélicas, a las que abonaban un interés muy bajo; cuando éstas fracasaban, el resultado era la bancarrota de los banqueros. Cuando fue insuficiente su capacidad para financiar expediciones militares, los

¹ Soto Sobreya y Silva, *Ley de Instituciones de Crédito. Antecedentes y comentarios*, México, 1993. Edit. Porrúa, S.A. 14.

principes o ciudades absorbieron y monopolizaron el negocio bancario que cedían o arrendaban a particulares a cambio de préstamos en dinero.

El ejemplo más antiguo de semejante monopolio bancario es la Banca San Giorno de Génova; el más reciente, el Banco de Inglaterra.² Este último, fue el primero que practicó sistemáticamente el papel de intermediario financiero, en las operaciones efectuadas a través de la letra de cambio, mediante el descuento de la misma, instrumento con gran aceptación debido al auge de las ferias medievales y la inseguridad que representaba el trasladar físicamente el dinero. Mediante la letra de pago se solicitaba de un banquero de otra plaza que abonara una cantidad determinada al portador de la letra. En Italia, los franciscanos fundaron el primer Monte de Piedad (1428), cuyos préstamos tenían fines de beneficencia, prestaban sobre semillas y otros tipos de bienes muebles, al principio sin interés y posteriormente con el 25 por ciento anual.

Edad Moderna

El desarrollo del tráfico comercial a partir del Renacimiento siglos (XV-XVI), dio un impulso considerable a la Banca, al punto que algunos banqueros como los Médicis o los Fugger, adquirieron un enorme poder político. Apareció entonces la letra de cambio que, a diferencia de la de pago, podía endosarse y se convertía así en un instrumento de crédito. Se compraba previa deducción de una comisión llamada agio, así nació la técnica del descuento. En los albores de esta época hay dos tipos de banqueros de competencia internacional a) La casa Fugger fundada por Hans Fugger, banqueros de los papas y de monarcas de la Casa de Hasburgo. b) La casa Médicis, obra de Juan de Médicis (Florencia 1400). Destacó su apoyo a las artes y a la literatura durante el Renacimiento.

² Soto Sobreyra y Silva, *op. cit.*, p. 16.

En el siglo XVI, probablemente por abuso de los banqueros privados, surgieron en algunas repúblicas italianas y en España bancos del Estado, esto es públicos: en Génova el Banco de San Jorge fundado en 1408, cerró a mediados del siglo XVII. En Venecia durante 1593, el Banco de San Ambrosio y, en Barcelona se estableció una casa bancaria llamada Tabla de Cambios, cuyos funcionarios no podían efectuar depósitos. Los siglos XVII y XVIII enriquecieron el sector bancario con una nueva figura: el banco local o municipal (sistema semejante al utilizado en Estados Unidos de América) como el Banco de Amsterdam fundado en 1609, el respaldo de sus operaciones se garantizaron con el tesoro de la ciudad de la cual tomó su nombre y el Banco de Hamburgo establecido en la ciudad de su nombre en el siglo XVIII, creó una moneda propia, el *marco blanco*.

La edad moderna, atestiguó trascendentes avances financieros; vio nacer al *billete de banco* como un verdadero título de crédito, nueva modalidad de dinero que reportó grandes ventajas al banquero que normalmente efectuaba sus operaciones por una cantidad mayor de la cobertura metálica debida. Es decir, en el fondo podía llegar a ser papel moneda aún cuando legalmente era moneda de papel. Existe consenso en considerar al Banco de Estocolmo como el primero que, en 1650 transformó el certificado de depósito de monedas en un verdadero título de crédito, eximiéndose de conservar en caja la totalidad del dinero metálico depositado por sus clientes. La emisión de billetes recorrió caminos escabrosos, con alto costo social, caso concreto, la quiebra del Banco de Estocolmo, que a los tenedores de sus billetes reembolsó únicamente el 50 por ciento de su valor.

En Inglaterra al extinguirse los templarios, los comerciantes guardaban sus fondos en la Casa de Moneda del Estado lo cual no era muy confiable, Guillermo III se hizo con ellos un préstamo forzoso. Optaron entonces por depositar su dinero con orfebres, quienes les daban una nota contra entrega de la cual hacían su devolución. Hay quienes consideran este hecho como el antecedente de los cheques, este depósito no dejaba de ser riesgoso, por lo que los comerciantes

gestionaron ante el rey citado la autorización para crear un banco que se llamó *de Inglaterra*, a cambio le proporcionaron un préstamo de un millón doscientas cincuenta mil libras.

El banco inglés surgió sin ningún privilegio, su existencia se debía a la simple autorización para operar por once años. Fue hasta 1697 cuando logró una mejor posición, obtuvo nuevas concesiones: prolongar su duración; sería sociedad única por su naturaleza; se fijó un interés del 8 por ciento para los bonos del Tesoro; podría incrementar su capital; emitir billetes pagaderos a la vista; su patrimonio se exentaba de impuesto; la alteración de sus billetes se tipificó como delito de felonía, (traición). A pesar de este vigoroso impulso, la institución inglesa no estuvo exenta de momentos amargos, a punto de la quiebra en 1720 y 1798. Su importancia en teoría ha sido excepcional, porque desde su reorganización en 1697 hasta hoy ha fungido como Banco Central. Aunque se inició y desarrolló como banco privado, tuvo siempre injerencia e intervenciones nacionales hasta hace pocos años en que por influjo del Partido Laborista fue nacionalizado, situación que todavía conserva³. La alteración de billetes, considerada como delito, se adoptó prácticamente por todas las legislaciones del mundo, al igual que el singular trato de los bienes patrimoniales del banco.

La Revolución Francesa

La Revolución Francesa de fines del siglo XVIII, abrió una era de libertad y posibilidades a los intermediarios financieros, satisfizo sus aspiraciones e intereses. El ejercicio del crédito evolucionó y prosperó para sentar las bases que hoy conocemos, gracias a que los dirigentes estuvieron en contacto con el comercio del dinero y con los financieros, reclamando libertad y seguridad para el ejercicio de la Banca y del crédito. Así, de 1789 a 1799 los banqueros realizaron sus funciones con una facilidad que no habían conocido antes. La asamblea constituyente les confirió privilegios y

³ Dato comprobado, Entrevista con Nora Vasconcelos y Sergio Negrete, colaboradores de "El economista", Negrete es corresponsal en Londres, Inglaterra, mayo, 1998.

los colocó entre los ciudadanos activos. Para los jacobinos los capitales al igual que los ciudadanos tenían una patria. Se habla a partir de entonces de capital inglés, francés; banca francesa, inglesa, etc. Después surge el Sindicato Internacional Bancario, encabezado por la Banca Roschild apoyando a Inglaterra en su lucha contra Napoleón Bonaparte. Por ello puede decirse que no fueron las armas inglesas y de sus aliados las que vencieron a Napoleón sino los banqueros.

Para el siglo XIX, la parte fundamental de la técnica bancaria moderna se encuentra ya constituida. Los bancos disponen de instrumentos de alta perfección: la letra de cambio, el billete de banco, el pagaré, el cheque (el más antiguo que se conserva está fechado el 11 de julio de 1676); instrumentos que han inyectado dinamismo a la economía. Los documentos descontables y los billetes de banco tuvieron un campo de acción limitado al crédito a corto plazo. Para mejorar esta situación, emitieron valores mobiliarios movilizandando el ahorro privado y otorgando créditos a largo plazo. Esta gama de actividades y medidas posibilitó a las instituciones de crédito influir en el rumbo del desarrollo económico de un país.

En este siglo ya se puede hablar de auténticos intermediarios financieros a diferencia del Banco medieval y del Banco del Renacimiento quienes eran ante todo custodios del fondo de la colectividad. Este perfeccionamiento técnico fue la vía inequívoca hacia una economía monetaria de cambio, dominada totalmente por la revolución industrial, que representó una crisis, según afirmó San Simón en 1821: "Esta crisis consiste esencialmente en el paso de un sistema feudal teológico a un sistema industrial y científico...la política se transforma en ciencia de la producción. Los industriales y los banqueros obtienen la realidad del poder porque en ellos reside la fuerza económica verdadera."⁴ De ser cierta esta supremacía de los industriales y de los banqueros se causaría un perjuicio a la estructura social porque al feudalismo agrario se sustituiría por un feudalismo más peligroso: el industrial y financiero, comenta Soto Sobreyra.

⁴ Soto Sobreyra y Silva *op. cit.* p. 20.

Durante el siglo XX ocurren dos grandes guerras y una devastadora crisis. Las primeras propiciaron sistemas monetarios inflacionarios, de la Primera Guerra Mundial surgió un sistema político: el comunismo, que barrió de sus fronteras al banquero privado, quedando sólo el Estado que se desarrollo económicamente gracias a créditos de la banca privada, principalmente la alemana. La Segunda Guerra además de consolidar a Rusia dio lugar a los bancos públicos de las naciones, con diferentes nombres y finalidades complejas. Indudablemente en dichos bancos y fondos se hace posible la intervención política de unos gobiernos sobre otros, hubo presencia también del Fondo Monetario Internacional.

Crisis de 1929

Atribuida a los bancos norteamericanos, desencadenada el 24 de octubre de 1929 en la Bolsa de Nueva York por la política conservadora de los momentos previos a esta fecha. Los banqueros de Europa recurrieron a sus gobiernos para tratar de encontrar solución al problema. Los comités de Inglaterra y Alemania y una comisión en Francia hicieron comparecer a los banqueros de sus respectivos países, y llegaron a conclusiones similares. "Existe una crisis capitalista de competencia y se han cometido graves errores en el campo del crédito."⁵ Desafortunadamente, Europa sufre el desastre de la crisis iniciada en Norteamérica, que se traduce en bancaria e invade paulatinamente al mundo. Los bancos en quiebra solicitaron ayuda del Estado para reorganizar su capital y volver a su anterior liquidez.

En estas circunstancias se da una mayor injerencia del Estado en la orientación económica: interviene en los grandes problemas bancarios ordenando sus políticas, reforzando la dirección del Banco Central sobre la política monetaria y financiera, fundando nuevos bancos, apropiándose de la mayoría o totalidad del capital social; sometiendo a la banca privada a un marco jurídico y subordinando sus actividades al interés general.

⁵ Soto Sobreyra y Silva, *op. cit.* p. 22.

2.2 Formación del capital financiero

El reconocer que existe una crisis capitalista de competencia y graves errores cometidos en el campo del crédito, incitó a buscar las fallas en el funcionamiento y evolución reciente del capitalismo. En un intento por comprender estas manifestaciones económicas, Rafael Bouchain⁶ expone las características que definen el funcionamiento del sistema capitalista desde el surgimiento del concepto de *capital financiero*, a finales del siglo XIX, hasta principios del presente. En la aparición y desenvolvimiento de este nuevo capital destaca el papel de los bancos. Esencial apoyo teórico de Bouchain es *El capital financiero*, de Rudolph Hilferding, y varias obras de Lenin.

El capital financiero aparece cuando las tendencias inherentes a la concentración y centralización de los capitales permitieron que sucumbiera el efímero periodo de libre competencia, dando paso a la competencia imperfecta dominada por los monopolios y las asociaciones de capitalistas a través de la fusión del capital bancario con el industrial y el comercial. Es decir, la fusión entre el capital bancario y el industrial da significado al capital financiero, a partir de aquí se habla de una etapa avanzada del desarrollo del capitalismo. En ésta fase del capitalismo se produce la conjunción de varios factores: el estadio monopolista de la economía capitalista, el desarrollo de los mercados de valores y, el destacado papel de los bancos a cuyas funciones ordinarias de intermediación financiera, adicionan otras que les permite fungir como agentes financiero. Estos factores se retoman de Hilferding, cuando afirma que "...el capital financiero...se desarrolla con el auge de la sociedad por acciones y alcanza su apogeo con la monopolización de la industria...pero son los bancos los que disponen del capital bancario y el dominio sobre ellos lo tienen los propietarios de la mayoría de las acciones bancarias."⁷

⁶ Véase capítulo uno y dos de Rafael Bouchain Galicia, *La Liberalización internacional de los servicios financieros*. México, cuadernos de economía, IIE, UNAM, primera edición 1994.

⁷ Hilferding Rudolph, citado por Bouchain Galicia Rafael, *La Liberalización internacional de los servicios financieros*, México, cuadernos de economía, IIE, UNAM, primera edición 1994, p. 21-22.

encontramos aquí los tres elementos descritos: el auge de la sociedad por acciones, la monopolización de la industria y el papel determinante de los bancos.

La aparición y desarrollo de la sociedad por acciones da origen al mercado de valores, mecanismo natural mediante el cual opera la separación entre propiedad y función del capital. El capitalista -explica Hilferding- en la búsqueda por maximizar su ganancia se enfrenta con una barrera; la inmovilidad del capital fijo invertido en la producción, lo que impide la libre afluencia de capitales, una forma de movilizar este capital la brinda el mercado de valores, gracias a los rendimientos que permite la tenencia de acciones. Este mercado representa el mecanismo que satisface la aspiración del capitalista por el mayor beneficio posible de su capital estático, ahora lo que desea es el mayor dividendo y el alza de la cotización de sus acciones. El mercado de capitales se desarrolla y funciona porque produce una profunda transformación de la estructura financiera de las empresas y de los gobiernos, lo que comprende la emisión de obligaciones representativas del valor total de sus activos de capital.

Para Lenin el concepto *capital financiero* es entendible en un contexto internacional, por ello incorpora a su estudio la exportación de capitales. Señala como característica sobresaliente del desarrollo capitalista, el predominio de grupos de países capitalistas avanzados sobre los atrasados y, propone el concepto *imperialismo*, para describir dicho proceso de neocolonialismo económico que representa el reparto geográfico de los mercados entre los países imperialistas. El *imperialismo* es para Lenin, la fase monopolista del capitalismo. En tanto, el capital financiero, es el capital bancario de algunos grandes bancos monopolistas, fundido con el capital de las grandes alianzas monopolistas de las industrias. En consecuencia, el reparto del mundo es el tránsito de la política colonial a la política colonial de dominación monopolista de los territorios del globo enteramente repartido.

Funcionamiento del capital financiero y los bancos

La tendencia a la monopolización puede provenir de dos tipos de causas: técnicas inherentes al desarrollo de la industria (economías de escala) y las derivadas del desenvolvimiento capitalista, aquí destaca el interés de los capitalistas por suprimir la competencia, que pueden conseguir al eliminar la separación entre empresas, ramas y sectores productivos. Hilferding identifica causas económicas y técnicas que anulan la competencia y propician la concentración y centralización del capital. Las económicas conducen a la cartelización o comunidad de intereses en donde los competidores acuerdan limitar la competencia para optimizar sus ganancias y adoptar precios de monopolio para obtener ganancias extraordinarias. Las causas técnicas conducen a la fusión de empresas o formación de trusts, concentrando la masas del capital mediante la adopción de economías de escala, lo que maximiza el beneficio del monopolio.

La comunidad de intereses (cártel) y la fusión (trust) pueden ser homogéneas (cuando se integran por empresas del mismo sector, combinadas (cuando abarcan sectores complementarios), homoesféricas (dentro de una industria) y heteroesféricas si se realizan entre diferentes esferas (industrial, comercial y bancaria). La combinación parcial no limita la competencia, refuerza a la empresa combinada frente a la aislada, mientras que la asociación total pretende la eliminación. Combinaciones, fusiones y trusts conceden ventajas técnicas sobre las ventajas económicas y a la vez las ventajas técnicas derivan en ventajas económicas.

Participación de los bancos en el capital financiero

Aquí destaca el interés de los bancos por el negocio de las empresas, al acelerar y facilitar el proceso de concentración industrial. La industria depende cada vez más de los bancos, porque éstos disponen de manera creciente del capital-dinero que es invertida en aquella y, a través de la cartelización (asociación de intereses monopolistas) se estrechan las relaciones entre los bancos y la industria. De esta forma, la tendencia monopolista que nace en las esferas más desarrolladas del

capital industrial es fomentada por el capital bancario y a la vez reforzada, ya que la concentración bancaria, acrecenta el círculo de empresas en las que el banco participa como dador de crédito e instituto financiero. Esta asociación de capital que subyace al proceso de concentración bancaria vence fácilmente la magnitud del capital que proyecta invertir empresa alguna.

La tendencia a la concentración industrial y bancaria conduce a la centralización de la propiedad monopolista, alterando las funciones bancarias y permitiendo la constitución del capital financiero. La centralización de la propiedad, se produce con la posesión monopolista de valores y, mediante este proceso se ha separado cada vez más la función de la propiedad de la función de producción. El papel del banco como mera institución de crédito, queda rebasado y se convierte en instituto financiero, al que interesa más el proceso de asociación que su función primaria pues representa mayor rentabilidad. El banco en forma natural se apropia de la mayoría de las acciones, y es la posesión de la mayoría de las acciones de los bancos la que les permite el dominio sobre los negocios que realizan.

En esta fase monopólica del capitalismo, los bancos son líderes en el funcionamiento del capital financiero, debido en gran parte al predominio de la concentración industrial mediante la formación de monopolios que no habían imaginado antes. Hasta los años sesenta del siglo pasado los monopolios sólo eran endebles gérmenes, tras la crisis de 1873 se produce un largo período en el que se desarrollan los cárteles, aunque no fueron motivo de preocupación, se consideraron fenómenos pasajeros e intrascendentes. Es con el auge de fines del siglo pasado, y de la crisis de 1900-1903, cuando los cárteles se transforman en sostén de la vida económica.

Otro punto que conviene precisar es la forma en que se da la concentración bancaria y el nuevo papel de los bancos como agentes financieros. El proceso de concentración es muy fuerte, de manera que los grandes absorben a los pequeños o los subordinan a través de diversos medios, ya sea incorporándolos al consorcio, mediante la participación en su capital, por la compra o

cambio de acciones, o el sistema de créditos, se propicia con ello una participación de primero, segundo y tercer grado hacia un centro único, lo que elimina la relativa independencia de unidades económicas. Este dominio o participación, tiende a restringir el funcionamiento de las leyes económicas que funcionan automáticamente y, se extiende extraordinariamente el de la regulación a través de los bancos, por lo cual aumenta de manera alarmante la responsabilidad que en materia económica nacional e internacional recae sobre unas pocas cabezas dirigentes⁸

Es claro que el incremento colosal de la industria y el proceso de concentración de la producción en empresas cada vez más grandes son características del desarrollo capitalista, su funcionamiento con relación al capital monetario y al desarrollo de los bancos, permite que las ganancias de la producción mercantil vayan a parar a manos de los “genios” de las maquinaciones financieras, es decir del banquero, quién se apropia de la ganancia generada por la industria. En esta fase del desarrollo capitalista, los bancos además de ser intermediarios financieros son agentes financieros, de manera que la información que poseen y el control del crédito, les permite subordinar a las empresas industriales, y la concentración del capital y el aumento del giro de los bancos permite que los capitalistas dispersos, se constituyan en un capitalista colectivo. El llevar el control técnico financiero de una empresa, puede establecer una relación de subordinación hacia ésta. El conocer, controlar y, decidir el destino y rentabilidad de los capitales, permitiendo o negando su uso, les da el poder de subordinar.

La dominación del capital bancario traspasa todos los tamicos que se atreven a detenerlo o enfrentarlo. En estas circunstancias su poderío no es cuestionable, ni es novedad. Marx ya lo afirmaba en el siglo pasado. “los bancos crean a escala social la forma...de la contabilidad general y de la distribución general de los medios de producción.”⁹ En su desenvolvimiento como agentes financieros, los bancos ejercen su dominio sobre las bolsas de valores (bancos de inversión). Para Lenin, “La dominación de los bancos sobre la bolsa de valores no es otra cosa

⁸ Afirmaciones de Shuktz Goeveritz, citado por Rafael Bouchain, *op. cit.* p. 29.

⁹ Citado por Rafael Bouchain, *op. cit.* P. 30.

que el estadio industrial completamente organizado.¹⁰ Las operaciones bancarias de suscripción de valores y de otorgamientos de créditos (al sector privado y público), van afianzando la dominación de la oligarquía bancaria (propietaria del capital financiero) y de un entorno monopólico, así, tal oligarquía va imponiendo a toda la sociedad un tributo en favor de los monopolistas.

El monopolio -asienta Lenin- penetra inevitablemente en todos los aspectos de la vida social, independientemente de cualquier régimen político y de cualquier otra particularidad. En la medida que aumentan las operaciones bancarias y en que se produce el proceso de concentración bancaria, los bancos se convierten en capitalistas onnipotentes que disponen de casi todo el capital monetario de todos los capitalistas, así como de la mayor parte de los medios de producción y de las materias primas, fenómenos que constituyen uno de los procesos fundamentales de la transformación del capitalismo en imperialismo.¹¹

2.3 Mercados financieros internacionales

Mercado de capitales y de dinero

Hablar de un mercado financiero es referirse a una organización, sea empresa privada o pública, que busca canalizar sus necesidades superavitarias o deficitarias de recursos financieros. al mercado que los utilice eficientemente. Esto es, un sistema financiero. Teóricamente está dividido en dos tipos de mercados: de capitales y de dinero. En el primero se comercian instrumentos de inversión y financiamientos a largo plazo: préstamos, obligaciones, certificados de participación, bonos, acciones etc. Se negocian valores con la finalidad de satisfacer las necesidades de capital de las empresas para la realización de proyectos de largo plazo. Al igual que los demás intermediarios financieros, son instituciones que transfieren ahorros de la economía a los inversionistas. El

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Lenin, citado por, Rafael Bouchain, *op. cit.* pp. 30-31.

segundo, comercia instrumentos de crédito a corto plazo, al que acuden oferentes que tienen dinero temporalmente ocioso y demandantes que lo requieren. División meramente conceptual, porque ambos están estrechamente relacionados. Hoy en día, ninguna nación puede prescindir de un mercado financiero, pues caería en el trueque y aún así, esta forma de intercambio sería su mercado financiero.

Los mercados de dinero “..son tan antiguos como el dinero mismo...comercian dinero e instrumentos financieros de corto plazo con la suficiente liquidez para ser consideradas *seudomonedas*, el vencimiento de estos instrumentos rara vez excede a un año (En Estados Unidos son parte de este mercado instrumentos con plazos hasta de 5 años).¹² Mercado de dinero, se refiere al conjunto de instituciones que compran o venden instrumentos de crédito a corto plazo como bonos del Tesoro y papel comercial. A diferencia de la bolsa de valores, el mercado de dinero no está situado en ningún lugar, se trata más bien de una red de corredores, compradores y vendedores.

*"El Mercado Internacional de divisas y los mercados de dinero internacionales están estrechamente ligados, ambos son mercados de dinero...en el de divisas se comercia el dinero como forma de pago, mientras que en los mercados de dinero, lo negocian como crédito o como depósito de valor. De la misma forma que el tipo de cambio es el precio de una divisa en el mercado cambiario, la tasa de interés es el precio en el mercado de dinero."*¹³

Tasas de interés

A lo largo de la historia de todas las sociedades, los prestamistas han cobrado a los prestatarios una tasa de interés (equivale al costo del dinero por unidad de tiempo). Estas tasas siempre se han

¹² Mansell Carstens Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, México, Editorial Milenio, S.A. de C.V. ITAM, A. C., segunda reimpresión febrero 1993, p. 129 y 131.

¹³ Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 130.

considerado excesivas. Las tasas excesivas o *usura* estuvieron prohibidos en la Europa medieval, cuando la iglesia ordenaba las tasas de interés. Hoy, algunos países establecen un límite al costo del dinero, y en otros el pago de intereses está prohibido. (Arabia Saudita),¹⁴

A partir de la década de los setenta, los principales mercados de dinero, al igual que el de divisas se caracterizaron por tres tendencias: grandes avances en comunicaciones y tecnologías de cómputo, volatilidad de las tasas de interés y desregulación. Los avances tecnológicos, permitieron realizar la mayor parte de las transacciones de estos mercados (de dinero y de divisas) vía telefónica o a través de computadoras. Los mercados de dinero, a diferencia de los de divisas, por lo general son extrabursátiles y sus instrumentos casi nunca se intercambian físicamente, se transfieren por medios electrónicos.

La volatilidad en las tasas de interés tiene las mismas causas que la de los tipos de cambio: políticas monetarias y fiscales inconsistentes. La incertidumbre en las tasas de interés provoca que los participantes en los mercados financieros internacionales desdénen a los instrumentos no líquidos, y opten por los del mercado de dinero. Coyuntura que originó la aparición de nuevos instrumentos: futuros, opciones y swaps, con dos objetivos: especular y protegerse contra las bruscas fluctuaciones de las tasas de interés.

La desregulación consistió en erradicar las medidas impuestas como límites de tasas de interés y controles de cambio, que operaron hasta mediados de los setenta del presente siglo, cuando las presiones inflacionarias y la inestabilidad en los tipos de cambio empezó a preocupar a las autoridades financieras de Estados Unidos, situación que tuvo un efecto negativo: el que la actividad financiera, se desviara hacia otros mercados más lucrativos (bienes raíces, oro, plata) o se efectuara con agentes externos. La respuesta a esta desvirtuación del sistema económico

¹⁴ Véase, Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 131.

internacional se dio en 1974 al desregular las tasas de interés bajas y poco realistas sobre los depósitos y se eliminó el control de cambios. Japón e Inglaterra eliminaron sus controles de cambios en 1979.

Los mercados de dinero no están tan integrados e internacionalizados como el mercado de divisas. Los primeros, aún se encuentran en una etapa rudimentaria, por lo general, están cerrados a los extranjeros, resultado de: "...la falta de infraestructura requerida para operar un mercado moderno; fundamentos legales, capacidad administrativa, sistemas de comunicación, pero esencialmente porque el gobierno, principal protagonista en el mercado de dinero nacional moderno, prefiere establecer las tasas de interés en vez de dejar que el mercado lo haga, y prohíbe la participación extranjera por temor a perder el control de la política monetaria interna. Cuando el gobierno no toma decisiones en base a un desenvolvimiento real de la economía, las consecuencias suelen ser desastrosas. Ciertamente que debe mantener control, pero apegado a una oferta y demanda real. Este ha sido el caso no sólo de la mayoría de los países en desarrollo sino también hasta fechas recientes de los países industrializados."¹⁵

Mercado cambiario

En las fases primitivas de la humanidad el comercio se realizaba mediante el trueque, algunos bienes como los granos y el ganado se usaban a manera de dinero, es decir, como un medio de intercambio, de depósito de valor y de unidad de cuenta. Pero los sacos de grano se descomponen, el ganado puede sufrir lesiones o morir, los animales vivos no son divisibles, ambos son difíciles de transportar. Aproximadamente en el año 2,500 a.C., surgió una innovación comparable en importancia a la invención de la rueda: la *moneda de metal* acuñada por los egipcios para ser usada como dinero. Duradera, divisible de apariencia constante y calidad uniforme, fácilmente manejable y portable, esto explica su aceptación y adopción universal.

¹⁵ Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 133.

Hacia el año 600 a.C., se logró un avance mayor: empezó a circular moneda de oro con un sello oficial que especificaba la calidad y cantidad de metal precioso, garantizada por el cuño del escudo del gobernante que se tratara. En un principio, el cambio de las monedas de los distintos países se limitó a una operación que verificaba el contenido de metal precioso y a descontarlo. Durante los siglos siguientes, en la medida que aumentaba el comercio realizado en términos de oro y plata, fue necesario fraccionar la moneda porque no había exactitud al intercambiar. Dicha necesidad origina el oficio de cambista, personaje muy particular que cargando un banco y una báscula, a cambio de una comisión valuaba las monedas, luego de morderlos y pesarlos establecía la relación que había entre un *Luis moneda* y los maravadíes.¹⁶

Más adelante le dejaban dinero y él extendía un papel con su firma, en la sociedad lo bautizaron como *banquero*. Estos son los indicios del papel moneda, que facilitaba las transacciones, ya no era necesario traer físicamente su equivalente en moneda. Muy de vez en cuando se le ocurría al depositante ir con el banquero y canjear por monedas de oro y plata sus *papelitos*; esto era un *sistema de libre convertibilidad*. El problema fue cuando varios llegaron con sus *papelitos* en busca de maravadíes, luises y chelines y el banquero dijo que no tenía para todos, la reacción fue lógica: sorpresa e ira, y...!destruyeron el banco!. Fue esta la primera *banca- rota*.¹⁷

El advenimiento de papel moneda marcó el inicio del desarrollo cambiario, el intercambio monetario se tornó en una operación más compleja. Kublai Khan introdujo el primer papel moneda en China (1273), pero fue hasta fines de la Edad Media siglo (XV), cuando se difundió su uso en Europa y el Nuevo Mundo. Durante esa época los bancos europeos, mercaderes y orfebres, comenzaron a emitir comprobantes en papel, que avalaban sus fondos en oro o plata y se utilizaron en pago por bienes y servicios, tanto en los mercados locales como en los más lejanos.

¹⁶ Maravadi: Moneda española de cobre, valía la trigésima cuarta parte del real del vellón.

¹⁷ Véase, Bouzas Carlos. *Todo lo que Usted quería saber sobre bancos, pero temía preguntar*. Uruguay, El Colegio de México, 1986, p.35.

Los gobiernos pronto empezaron a emitir papel moneda, al cual declararon divisa legal y aceptaron en pago de impuestos, aunque no siempre era convertible en oro o en plata. "El dinero no convertible, también llamado fiduciario, financió numerosas guerras, incluyendo la revolución francesa, la Independencia Estadounidense y la primera Guerra Mundial."¹⁸

Actualmente la gran mayoría de las monedas nacionales se emiten en papel moneda que no es convertible en oro y plata; el mercado cambiario negocia principalmente con transferencias bancarias, más que con monedas o con papel moneda. Este moderno sistema comenzó a desarrollarse durante el periodo de postguerra, cuando la cooperación mundial fomentó el comercio y las finanzas internacionales, después de casi medio siglo de guerras y desastres económicos. "Esta cooperación se formalizó mediante el sistema monetario conocido como *Bretton Woods*, el cual consta de una serie de acuerdos signados por 44 países (incluyendo México) en Bretton Woods, New Hampshire, en 1944."¹⁹ El objeto era mantener la libre conversión de una divisa por otra, en un entorno de tipos de cambio estables. El parámetro elegido fue el dólar estadounidense, se fijó a razón de 35 dólares por onza, las demás monedas se fijaron en torno a éste.

El sistema *Bretton Woods* logró su objetivo de estabilidad monetaria por más de veinte años, a mediados de la década de los sesenta la oferta de dólares comenzó a rebasar la demanda, debido al gasto excesivo del gobierno estadounidense en medidas de defensa provocadas por la Guerra Fría y el Conflicto en Vietnam; la disminución de la demanda internacional de dólares, como moneda de reserva y, la expansión del gasto social.²⁰ Por esta saturación de dólares, Estados Unidos ya no pudo mantener su capacidad de conversión establecida. En Agosto de 1971 cierra la *ventanilla de oro*, esto es, cancela las ventas de oro y con ello la capacidad de conversión del dólar/oro. Con medidas paliativas el sistema Bretton Woods se mantuvo dos años más,

¹⁸ Mansell Carstens Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, México, Editorial Milenio, S.A. de C. V. ITAM, A. C., segunda reimpresión febrero 1993, p. 8.

¹⁹ Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 9.

²⁰ *Ibidem*.

finalmente en 1973 sufrió un colapso, cuando las principales monedas comenzaron a flotar contra el dólar.

2.4 Sistema monetario internacional

El sistema monetario internacional es marco de referencia en el que se suscitan los arreglos cambiarios y en el que se refleja el comportamiento de los tipos de cambio "...sin dichos arreglos sería imposible efectuar en los mercados internacionales transacciones en bienes, servicios y activos financieros...cuando no existe forma legal de cambiar una moneda por otra se dice que dicha moneda es *inconvertible*."²¹ Las monedas inconvertibles tienen tipos de cambio, pero al igual que el precio de un producto no esta disponible, carecen de significado económico. El rublo fue moneda inconvertible y sobrevaluada, lo que obstaculizó el comercio y la inversión en la desaparecida Unión Soviética.

La falta de convertibilidad fue un serio problema a principios de este siglo. Después de la primera Guerra Mundial, varias monedas fuertes pasaron por periodos de inconvertibilidad. Para algunos analistas este fenómeno contribuyó a la depresión (1929-1933) y a las tensiones políticas que dieron origen a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). La serie de acuerdos que constituyó el Sistema Bretton Woods y el actual Sistema Monetario Internacional nacido a raíz del colapso del primero a principios de los setenta, se dedicaron a mantener la convertibilidad de divisas, aunque sin verdadero éxito.

Actualmente más de la mitad de las monedas del mundo carecen de convertibilidad, lo que contrae el comercio internacional. La mayoría de las monedas inconvertibles pertenecen a Europa del Este y a países del tercer mundo con agudos problemas económicos, (cabe aclarar que el peso mexicano si es convertible). En el mercado cambiario, desde fines de la Segunda Guerra Mundial

²¹ Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 55.

hasta 1973, el Sistema Monetario Internacional, *Sistema Bretton Woods*, se caracterizó por los tipos de cambio fijos. De sus acuerdos surge el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el objetivo de promover la convertibilidad monetaria y con ello el comercio mundial.

Organismos Monetarios Internacionales

El Fondo Monetario Internacional, controlado y operado por todos sus miembros, incluyendo a México, otorga préstamos a los países asociados que tienen desequilibrios temporales en su balanza de pagos, con el objetivo de evitar devaluaciones innecesarias. "El pronóstico de los tipos de cambio consistía en adivinar el momento en que las autoridades ya no podrían sostener el flujo de las reservas internacionales o cuando el Fondo Monetario Internacional no podría ayudar a financiar el déficit en la balanza de algún país."²²

Si bien ya no existe el Sistema Bretton Woods, sus instituciones como el Fondo Monetario Internacional, El Banco Mundial y el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles continúan operando. El FMI ha perdido prestigio, pero aún ofrece asesoría y presta dinero a sus miembros. El Banco Mundial actúa como banco de inversión, fundado para otorgar préstamos de reconstrucción a la Europa de la postguerra, actualmente apoya el desarrollo económico de los países tercermundistas. El GATT promueve el libre comercio y actúa como foro para resolver disputas comerciales.

Existen además otros foros encargados de fomentar la cooperación monetaria internacional como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las reuniones, cumbres económicas, que efectúan los jefes de Estado de las principales potencias. "Menos conocidas pero quizá más importantes son las reuniones que se celebran en el banco de los bancos centrales, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) en Basilea, Suiza. En abril de cada año los

²² Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 57.

directores de los bancos centrales de la mayoría de los países (incluyendo México), se reúnen para discutir las políticas de cooperación monetaria internacional.²³

2.5 Participantes en los mercados financieros

Actores del mercado de dinero internacional

Cualquier persona que compra o vende un Certificado de Tesorería (si lo pudiera hacer) es agente activo en el mercado de dinero, al igual que si participa en un sistema informal de crédito como las tandas. Pero en los mercados de dinero internacionales, la participación de personas físicas pasa a segundo término, más bien es indirecta. Los que sí tienen contacto directo son: los ministerios de finanzas, bancos centrales y comerciales, gobiernos municipales y organismos gubernamentales, empresas y otros intermediarios financieros, bancos de inversión, distribuidores, corredores y sociedades de inversión.

El Ministerio de Finanzas o Secretaría de Hacienda

La Secretaría de Finanzas o la Secretaría de Hacienda, según el caso, es el principal participante en un mercado de dinero. Son los gobiernos quienes regulan los mercados nacionales y solicitan préstamos cuando sus ingresos; vía impuestos, cuotas, ventas, tarifas, etc., no cubren sus gastos o cuando no pueden equilibrar sus ingresos con sus egresos, es raro el gobierno que no solicite préstamos. Demanda que cubre en primera instancia, el sistema bancario nacional, en segunda, los agentes externos. Países desarrollados y unos cuantos subdesarrollados -entre ellos México- solicitan préstamos de otros organismos económicos, utilizando instrumentos de deuda a corto plazo de gran liquidez.

²³ Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 58.

En los países con un mercado de dinero moderno, que ya se instrumenta en México, la Tesorería emite papel a corto plazo con diferentes periodos de vencimiento y, los subasta en el *mercado primario*. El banco central, permite a los corredores autorizados; "...casas de bolsa, bancos y operadores de títulos especializados en papel gubernamental, pujar por el papel, usando como margen de decisión el *descuento* sobre el principal; esto es, los participantes ofrecen pagar un monto menor al valor nominal del instrumento, reflejando la diferencia en la tasa de interés. En muchos países, se emite el papel con descuentos (o tasas de interés) dictadas por el gobierno, lo que reduce la liquidez del instrumento, estos operadores primarios comercian el papel en el *mercado secundario* con otros bancos, instituciones financieras, empresas y personas físicas."²⁴

Bancos Centrales

Un banco central es un organismo público que opera como banco del gobierno, de los demás bancos y de las empresas. Para mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, un banco central, como el Banco de México: reglamenta la oferta de la moneda nacional y dirige junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la política monetaria interna; provee de moneda nacional a la economía, promueve el sano desarrollo del sistema financiero, vigila y regula el sistema bancario y, propicia el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Para controlar la oferta monetaria nacional: participa en la compra y venta de deuda gubernamental, al público, y al gobierno mismo y establecer lo lineamientos para determinar los tipos de cambio y tasas de interés (en coordinación con la Tesorería).

En su tarea de instrumentar la política monetaria, los bancos centrales realizan operaciones de mercado abierto, tanto en los mercados primarios como en los secundarios. Cuando un banco central mueve las tasas de interés hacia arriba o hacia abajo, manipulando la oferta monetaria, se dice que realiza *operaciones de mercado abierto*. Es decir, reduce o inyecta liquidez a la banca y en consecuencia al público. En la medida que ingresa más dinero al sistema financiero bajan las

²⁴ Mansell Carstens, Catherine, *op. cit.*, p. 137.

tasas de interés y, cuando éste sale del sistema las tasas se elevan. En un entorno inflacionario las operaciones del mercado abierto pueden tener un efecto opuesto; si el banco central desea bajar las tasas de interés y al hacerlo inyecta demasiada liquidez al sistema financiero, genera expectativas inflacionarias, advierte la maestra Catherine Mansell.²⁵

El mercado primario, consiste en subastas de valores gubernamentales, en el cual el banco central participa como agente gubernamental, comprando o vendiendo de su propio portafolio. Después de comprar títulos en una subasta, los operadores autorizados del mercado primario pueden venderlos en el mercado secundario a bancos comerciales o de inversión, compañías de seguros, empresas, etcétera. En el mercado secundario también participa el banco central, de hecho la mayoría de las operaciones del mercado abierto se realizan en éste mercado.

Si el Banco Central fija las tasas de interés por debajo de la oferta y demanda del mercado, el dinero se desplaza hacia otros instrumentos del mercado no regulados, hacia mercados de dinero de otros países o mercados como el de bienes duraderos. Los países desarrollados con un mercado de dinero moderno han comprobado la inconveniencia de esta política, hoy en pocos países se intenta fijar las tasas de interés. "El banco central puede influir sobre las tasas de interés, en un mercado libre de dos maneras: 1) A través de ajustar la oferta monetaria mediante la compra y venta de cetes y/o otros instrumentos del mercado de dinero. y 2) Utilizando su poder para controlar y regular el sistema bancario."²⁶

Para lograr la liquidez necesaria, el Banco de México se vale de sus operaciones con valores, colocando o adquiriendo en el mercado abierto títulos seriales emitidos por el gobierno o por la banca. obtiene así en el mercado la sustitución de activos líquidos por activos productivos. Cuenta también con el recurso de expedir normas de carácter general aplicables a variadas

²⁵ Mansell Carstens *op. cit.*, p. 138.

²⁶ Mansell Carstens *op. cit.*, p. 138.

operaciones de los intermediarios financieros. Existe gran variedad de regulaciones dependiendo del país, pero los que cuentan con un sistema bancario moderno, otorgan a su autoridad en materia monetaria, dos instrumentos importantes: capacidad de determinar los requerimientos de un encaje legal y la facultad de fijar la tasa de descuento.

Los requerimientos de reserva (encaje legal) sobre depósitos, son para proteger a los depositantes de problemas en el sistema bancario y a la vez proporcionan al gobierno la forma de ajustar la capacidad de los bancos de crear dinero. Cuando los requerimientos de reserva son menores a 100 por ciento, los bancos tienen la capacidad de crear dinero. Un ejemplo, con la hipótesis de que el sistema bancario está sujeto a 10 por ciento; Royal Bank recibe un depósito de 1,000 dólares, puede prestar 900 dólares y dejar 100 en depósito con las autoridades financieras. El receptor de los 900 dólares los deposita en el Chase Manhattan, quien a su vez dispone del 90 por ciento de esta cantidad, significa que puede prestar 810 dólares y deposita 90 como encaje legal. Al continuar haciendo depósitos y préstamos está generando dinero, cada repetición tiene un efecto multiplicador con cantidades cada vez menores, operación conocida como *multiplicador monetario*; es la oferta monetaria dividida entre la base monetaria, es decir el circulante. El multiplicador monetario actual de Estados Unidos, se aproxima a 2.8; por cada dólar que recibe el sistema bancario se crea un total de 2.80 dólares en crédito del sistema. El multiplicador monetario en México se estima en 1.5 pero es muy volátil.²⁷

El multiplicador monetario y los requerimientos de encaje legal son mecanismos de control en la oferta monetaria. Por cada depósito original que hacen los bancos, la oferta monetaria aumenta y caen las tasas de interés. Al reducir el encaje legal, la oferta monetaria aumenta, elevarlo, contrae la oferta monetaria, pues cada depósito, genera cada vez menos depósitos, la oferta monetaria decrece y las tasas de interés aumentan.

²⁷ Mansell Carstens *op. cit.*, p. 140.

Los bancos necesitan fondos líquidos para hacer frente a sus obligaciones, si en un momento éstas son mayores que la disponibilidad de liquidez, tendrán que recurrir a otra fuente de fondeo una alternativa es la *ventanilla de descuento* del banco central, en la cual pueden obtener fondos a corto plazo, mediante *el descuento* de su cartera de crédito. El banco central cobra una tasa preestablecida por este servicio, la llamada *tasa de descuento*: que normalmente sirve de base a la tasa de interés del mercado. Por lo tanto, si el banco central desea elevar las tasas de interés, puede elevar las tasas de descuento y a la inversa.

No todos los bancos centrales tienen ventanilla de descuento. México carece de ella, su opción para obtener fondeo es sobregiros en la cuenta única que mantienen todos los bancos y casas de bolsa en el Banco de México. El costo del sobregiro *es una función del monto y la frecuencia de los sobregiros*, de tal forma, que el *costo marginal* sea creciente. El costo promedio por un sobregiro en el peor de los casos es de tres veces la tasa de los cetras.²⁸

Lo anterior demuestra, que las operaciones de mercado abierto, el ajuste del encaje legal y la tasa de descuento tienen un fuerte impacto sobre las tasas de interés domésticas, que en el buen manejo de éstos mecanismos reside gran parte de la eficiencia financiera interna. Cuando el mercado de dinero interno se abre a la participación extranjera o cuando se desarrolla un mercado offshore, el banco central pierde parcialmente su poder de controlar la oferta monetaria y las tasas de interés nacionales. La mayoría de los bancos centrales, incluido el Banco de México participan en otros mercado de dinero, especialmente en los estadounidenses y los offshore, con la finalidad de lograr mayor grado de liquidez, condición para defender su tipo de cambio, obtener mayores tasas de rendimientos y menores riesgos para sus reservas internacionales, garantiza también relaciones internacionales más estrechas y quizá más humanas, finalmente, buscan mayor grado de liquidez, condición para defender su tipo de cambio.

²⁸ Mansell Carstens *op. cit.*, p. 141.

Gobiernos Estatales y Municipales

En algunos países desarrollados los gobiernos estatales y alcaldías, así como organismos gubernamentales participan como prestatarios e inversionistas en los mercados de instrumentos de deuda. En su mayoría los créditos son a largo plazo y se documentan con bonos. También emiten papel a corto plazo de manera similar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México, para cubrir sus necesidades hasta recibir los ingresos por impuestos. Este papel se emite, por lo general, con un descuento sobre su valor nominal, el cual refleja la tasa de interés. Cuando un gobierno municipal desea invertir sus fondos a corto plazo y mantener su liquidez, frecuentemente compra instrumentos del mercado de dinero a través de un banco de inversión. En México no se permite a los gobiernos municipales emitir deuda de corto plazo, algunos estados están tratando de cambiar esta disposición que obstaculiza su capacidad de desarrollo. Situación que refleja el camino por recorrer en cuanto a la regulación, administración, adecuación y manejo de los recursos en territorios relativamente pequeños.

Empresas, grandes prestatarios del mercado de dinero internacional

Las más grandes son participantes cruciales en los mercados de dinero, intervienen como inversionistas o como prestatarios. Como inversionistas, buscan obtener tasas de rendimiento más altas, con menor riesgo. Pueden invertir sus activos en capital fijo (planta, equipo, bienes raíces) o en activos más líquidos; los diversos instrumentos de los mercados de dinero. Las empresas necesitan mantener cierta liquidez, al invertir en activos como depósitos a plazo fijo, bienes raíces y otros, corren el riesgo de no tenerla. Y en caso de requerir fondos, tendrán que pagar tasas de interés estratosféricas por créditos a corto plazo. Los préstamos en los mercados de dinero son más baratos que en un banco comercial, debido a que muchas empresas pueden emitir papel comercial a tasas relativamente bajas. Al participar en los mercados de dinero, se benefician de tasas de rendimiento atractivas y de la liquidez ofrecida por tener instrumentos de corto plazo, de fácil recuperación al negociarlos en un mercado secundario.

En México las empresas son prestatarios importantes del mercado de dinero doméstico. Sólo algunas que cuentan con calificación crediticia sobresaliente y operaciones importantes a nivel internacional, han comenzado a emitir deuda en los mercados internacionales, esencialmente en instrumentos de corto plazo denominados en dólares estadounidenses. Las que no pueden financiarse en los mercados de dinero extranjeros, a tasas de interés aceptables vía emisión de papel comercial, pueden pedir a un banco, préstamos con denominación en divisas. Uno de los objetivos principales de las sucursales de los bancos mexicanos en el exterior es atraer depósitos en divisas fuertes y prestarlos en México.

Bancos comerciales

Al acceder a los mercados internacionales de dinero, los bancos comerciales, al igual que las tesorerías y empresas nacionales tienen un menú más amplio de alternativas de fondeo y, por lo tanto, pueden reducir más sus costos por este concepto. Para un banco es fundamental mantener liquidez, si no la tiene, podría verse incapacitado para responder a créditos inesperados, y en tal caso es probable que se dé una *corrida contra el banco*. Cuando la liquidez de un banco es baja, puede obtener préstamos en los mercados de dinero.

Actores de los mercados de cambio

Los principales participantes en estos mercados son los clientes al menudeo, las grandes empresas, los bancos centrales y privados, casas de cambio, y los corredores de divisas. Los clientes al menudeo son los turistas, pequeños comerciantes e inversionistas, los turistas suecos que cambian coronas suecas por dólares en Hong Kong; los japoneses que cambian cheques de viajero en Londres; los mexicanos que compran dólares en Houston. Los inversionistas que repatrian dólares para canalizarlos a un fondo de inversión en México, los pequeños comerciantes que en Austria cambian chelines para pagar facturas de importación en marcos alemanes; los trabajadores turcos

en Canadá que envían giros en dólar canadiense a sus familiares en Estambul, quienes a su vez los cambian por lira turca.

Grandes Empresas, casas de cambio y corredores de cambios

Las empresas pequeñas y medianas participan en el mercado cambiario al menudeo. Las grandes empresas que realizan operaciones de cambio constante y por montos substanciales tienen, inclusive, su propio departamento de cambios con el fin de tratar directamente con el mercado, ejemplo de ello es British Aerospace y Sony, que efectúan operaciones en todo el mundo. Mexicana de Aviación, empresa nacional con operaciones fuertes en divisas, puede cambiar dólares por pesos para remodelar o ampliar sus instalaciones, o Pemex puede comprar pesetas españolas con dólares para servir su deuda externa denominada en la primera divisa. Estas transacciones demandan personal especializado.

Algunas casas de cambio son sucursales al menudeo de los bancos, por ejemplo la sucursal de Bancomer en el aeropuerto Benito Juárez de la Ciudad de México. Otras, son organismos especializados en cambios que pueden o no estar relacionados con bancos. Las hay también pertenecientes a particulares, dedicadas a operaciones al menudeo. Otras más operan al menudeo y mayoreo. En general, funcionan de acuerdo con las normas establecidas en cada país, no hay reglas homogéneas para todas.

En los mercados de cambio los términos *corredor* (broker) y *cambista* (dealer) se utilizan indistintamente, ya que ambos se dedican a la compra y venta de monedas extranjeras. Pero al hablar de instituciones especializadas en el corretaje, es conveniente establecer la diferencia. Un cambista mantiene un inventario de moneda extranjera, que aumenta cuando sus clientes desean vender y disminuye cuando requieren comprar; en tanto, el corredor sólo empata a compradores con vendedores sin asumir una posición propia frente al mercado cambiario.

Existen pocos corredores de divisas, la mayoría se localiza en los grandes centros cambiarios, su función es semejante al de los corredores de otros mercados: de acciones o de metales preciosos, reducir costos. "Al centralizar la información, los corredores reducen los costos de compra-venta para los participantes del mercado (quienes, de lo contrario, invertirían valioso tiempo en la búsqueda de contrapartes o conseguirían precios menos atractivos)."²⁹ Así, los corredores, ayudan a dotar de más liquidez al mercado cambiario. Sus ganancias provienen del cobro de un margen reducido que generalmente, es de una fracción de centavo por dólar, aunque parezca pequeño, en transacciones de millones de dólares puede reeditarles ganancias sustantivas.

Bancos centrales y comerciales

Los bancos centrales tienen el monopolio de la emisión de moneda, por ello dictan su precio o la cantidad en poder del público. Eligen además el régimen de tipo de cambio: fijo o flexible. El primero, establece el precio de la moneda circulante con respecto a otra, en el segundo; pueden fijar la cantidad de dinero y permitir que su precio o tipo de cambio flote con respecto a otra moneda. El banco de México ha aplicado los dos tipos.

Entre los diversos servicios y funciones de los bancos comerciales está el vender y comprar moneda extranjera. Para ello poseen inventarios de efectivo, de cheques de viajero y de moneda extranjera (*posiciones en divisas*). Estos depósitos generalmente están en bancos corresponsales. Así, el Grupo Financiero Serfin puede tener depósitos en yenes en el Sumitomo Bank o en libras esterlinas en Barclays y en dólares canadienses en el Royal Bank. Cuando la *central de cambios* de un banco comunica que puede comprar o vender cualquier cantidad de moneda extranjera a sus clientes o, a otros bancos, se dice que la institución *establece un mercado* en esa moneda; por lo general, lo hacen sólo los bancos grandes. Al hacer mercados en diferentes monedas, inyectan liquidez sustancial al mercado cambiario.

²⁹ Véase, Mansell Carstens Catherine, *Las Nuevas finanzas en México*, México, 1992, Editorial Milenio, S.A. de C.V. Instituto Mexicano de Ejecutivo de Finanzas, A. C. e ITAM, A. C., p. 21.

La norma general es que los bancos no cobren comisiones ni tarifas preestablecidas por estos servicios, lo cual es factible porque el tipo de cambio que norma la compra de la divisa es menor que el de la venta, de lo contrario se correría el riesgo de quiebra. Los bancos tienen clientes al menudeo y al mayoreo. Los primeros compran divisas en el aeropuerto, en un banco en una casa de cambio. Los segundos -grandes empresas, otros bancos, bancos pequeños que no tienen un departamento de cambios propio y sucursales bancarias- hacen sus operaciones de acuerdo con el tipo de cambio del mercado al mayoreo o interbancario.

Para el cliente al menudeo el servicio es más caro, ya que operan con cantidades pequeñas de moneda y el costo de acceso y servicio es más alto (rentas, servicios, salarios de cajero, guardias, papelería, etc.). La diferencia entre el precio de compra y venta que se maneja en cualquier moneda es alto. El costo de manejar grandes volúmenes de divisa es menor por unidad, así, los clientes que operan al mayoreo disfrutan de más altas ganancias.

Determinación del diferencial entre tipos de cambio

Monto de operación. Los bancos tienden a aumentar el diferencial entre precios de compra y venta en las operaciones menores, y bajarlo en las grandes transacciones.

Liquidez del mercado de su moneda. Si la moneda es *liquida*, puede comprarse y venderse (en términos de dólares), en grandes cantidades respetando su tipo de cambio. Las monedas fuertes (dólar estadounidense, libra esterlina, marco alemán y yen) son líquidas entre sí, por tanto, su diferencial entre los precios de compra y venta es reducido. Las monedas menos líquidas: lira turca, quetzal guatemalteco, corona danesa, tienen diferenciales más amplios.

La importancia del centro financiero. El diferencial entre las cotizaciones de compra y venta es más reducido en los principales centros financieros; Nueva York, Tokio y Londres. Aquí cuenta el prestigio de la moneda, logrado por la estabilidad política y social que brindan las sociedades más

desarrolladas. En centros financieros más pequeños como México, Atenas o Perú, los diferenciales entre precios de compra y venta tienden a ser más amplios.

Tipos de Instrumentos. Si la forma de divisa que se maneja es una transferencia bancaria fácilmente negociable, el diferencial entre las cotizaciones de compra y venta será más reducida.

Volatilidad del tipo de cambio. A mayor volatilidad del tipo de cambio, el diferencial entre las cotizaciones de compra y venta aumenta. En condiciones de estabilidad cambiaria, el diferencial tiende a reducirse, pues implica menor riesgo para el banco o casa de cambio de un movimiento inesperado.³⁰

2.6 Mercados financieros mexicanos

Mercado de dinero nacional

El gobierno mexicano, convencido de la conveniencia de contar con un mercado de dinero moderno, en 1978, imitó al mercado de Estados Unidos e introdujo una obligación gubernamental de corto plazo, el Certificado de Tesorería (Cete). Las tendencias que afectaron a los mercados de dinero internacionales: avances, volatilidad de tasas de interés y desregulación, también repercutieron en México. Hoy en día las transacciones se realizan primordialmente a través del teléfono y otros medios electrónicos. Los instrumentos no se intercambian físicamente, sino que se lleva un sistema de asignación centralizado y computarizado. Las operaciones se realizan sobre todo en la bolsa mexicana de valores. Con excepción de la deuda del gobierno, los títulos registrados en la Bolsa de Valores hacen uso del INDEVAL (Instituto del Depósito de Valores) creado en 1978 para la custodia, compensación, liquidación y transferencia computarizada de valores.

³⁰ Véase Mansell Carstens Catherine, *op. cit.*, p. 18 y 19.

Aunque parece que los mercados de dinero internacionales, tiene un número asombroso de instrumentos como Cetes, Fondos Federales, papel comercial, aceptaciones bancarias y otras, todos son esencialmente iguales: *deuda comerciable de corto plazo*. Los bancos empresas y entidades gubernamentales mexicanos son participantes activos en los euromercados. El Gobierno Federal negocia en el mercado de dinero con: Certificado de Tesorería, Pagafés y Tesobonos; Ajustabonos y títulos a largo plazo, como los Bondes. Los Ajustabonos junto con los Cetes son instrumentos idóneos para la realización de las operaciones de mercado abierto del Banco Central. "Los Cetes son el principal instrumento de deuda a corto plazo del Gobierno Federal, equivalen a los Treasury Bills de Estados Unidos; los Bondes son bonos de desarrollo a un plazo más largo, con una tasa de interés variable pagadera cada 28 días con base en las tasas actuales del mercado; los Tesobonos se denominan en dólares y son pagaderos a su vencimiento en pesos al tipo de cambio al contado y los Ajustabonos están ligados al índice de precios al consumidor"³¹

Para México, los mercados de dinero internacionales son ante todo aquéllos no mexicanos pero que están abiertos a la participación de mexicanos, y la parte del mercado de dinero mexicano, abierta a extranjeros. La participación de los mexicanos en los mercados de dinero, tanto domésticos como internacionales es muy dinámica y sofisticada, comparados con otros países de niveles de ingreso per cápita similares. Sin embargo, México puede beneficiarse de una mayor participación e integración con los mercados de dinero internacionales si existe mayor integración y eficiencia en los mercados domésticos.

Mercado cambiario nacional

El mercado de cambios mexicano es parte integral del mercado internacional y al igual que los demás está descentralizado, es electrónico y continuo. Esto significa que los mexicanos pueden comprar o vender divisas en el mercado al menudeo y, las centrales de cambio de los bancos en el

³¹ Mansell Carstens Catherine. *op. cit.* p. 8, cita de pie de página

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

país pueden operar en el mercado mundial interbancario con divisas. De igual forma, los extranjeros y sus bancos pueden comprar y vender dólares, francos o cualquier otra divisa con instituciones financieras mexicanas. Es continuo porque las centrales de cambio de los bancos y casas de cambio, pueden realizar operaciones en el mercado cambiario internacional de otras monedas diferentes al peso a cualquier hora, no obstante a que el mercado peso/dólar tiene un horario de 9.00 a 13.30 horas. Aquí los participantes son los mismos agentes que en el mercado internacional: clientes al menudeo, las grandes empresas, los bancos y casas de cambio, los bancos centrales y los corredores de divisas y su forma de operar es muy similar, con algunas características específicas.

Características especiales del mercado cambiario mexicano

- ◆ La mayor parte de las operaciones se realiza en el mercado peso/dólar, el movimiento en otras divisas es mínimo.
- ◆ Por norma, no es permisible liquidar transacciones en pesos fuera de México. Las transacciones del peso contra otras monedas diferentes del dólar pasa por dos fases; peso/dólar y dólar/otra moneda.
- ◆ Anteriormente existía un mercado cambiario dual peso/dólar: el mercado controlado y el libre, hoy están unificados.
- ◆ El mercado peso/dólar maneja un concepto diferente de mercado al contado y de mercado adelantado al que impera en el ámbito internacional. También su Mercado de Coberturas Cambiarias de Corto Plazo tiene características propias.

Acerca de éstas características, cabe mencionar lo siguiente:

Importancia del dólar estadounidense. Existe una intensa actividad de compra y venta de monedas extranjeras en México, pero la más importante es la efectuada entre peso/dólar, lo cual

no es extraño, si aproximadamente el setenta por ciento del comercio exterior de México, se realiza con los Estados Unidos. Dada la apertura comercial y el mayor grado de sofisticación de inversionistas mexicanos, se espera que otras monedas fuertes tengan mayor presencia en el mercado de cambios.

Prohibición de pagos en pesos en el extranjero. En 1985, después de varios ataques especulativos contra el peso, se pensó que la participación de los bancos extranjeros en el mercado cambiario peso/dólar era desestabilizadora y, por tanto, obstaculizaba el desarrollo de un mercado líquido peso/dólar en México. Por ello, el gobierno prohibió por decreto del 5 de noviembre de 1985, liquidaciones en pesos en el exterior, lo que significó que los bancos extranjeros dejaran de manejar, libremente cuentas en pesos³² restricción que hasta hoy persiste.

El mercado cambiario del peso con divisas diferentes al dólar. Este mercado interbancario existe de forma indirecta. Cuando un banco, empresa o casa de cambio nacional desea comprar moneda diferente al dólar, primero compra dólares en el mercado peso/dólar y luego en dólares adquiere la divisa requerida en el mercado internacional interbancario. El procedimiento implica operar en dos mercados; el del peso/dólar y el de dólar/otra divisa. La venta de divisas diferentes del dólar, sigue el mismo mecanismo. Primero se cambia la moneda extranjera por dólares y después los dólares se cambian por pesos. Esto es debido a que el mercado peso/no dólar no tiene liquidez suficiente. Al combinar dos mercados líquidos se obtienen indirectamente, transacciones líquidas de peso/no dólar.

El mercado libre, el controlado y su unificación. Ante los problemas crónicos de balanza de pagos, se ha optado por un régimen de tipo de cambio múltiple o dual y ciertas operaciones cambiarias se someten a un tipo de cambio determinado en el mercado y, otras transacciones a uno o más tipos de cambio controlados. México no es la excepción. "En agosto de 1982, ante la restricción del crédito externo, la disminución de ingresos por exportación de petróleo, la falta de

³² Desde entonces, Citibank además de ser el único banco comercial extranjero en México, es el único que puede participar como intermediario en el mercado peso/dólar. Cita de pie de página de Catherine Mansell en su obra *las Nuevas Finanzas en México*, p. 37.

control sobre el déficit público y las fugas insostenibles de capital, las autoridades decretaron un sistema cambiario dual, con un tipo de cambio *preferencial* y otro *general*.³³

"El tipo de cambio preferencial se aplicó a la importación de bienes prioritarios, al pago de intereses de la deuda externa pública y privada y de las obligaciones del sistema bancario con el exterior."³⁴ Así, el flujo de divisas para el mercado preferencial se obtuvo principalmente de las exportaciones de petróleo y de los créditos signados por el gobierno. Las transacciones de oferta y demanda de divisas no comprendidas en este apartado, se efectuaron con el tipo de cambio general. A pesar del sistema dual de tipos de cambio, la inestabilidad cambiaria continuó por algunos meses, provocando fugas de capitales. Por ello el primero de septiembre de 1982, se decreto el control generalizado de cambios. La crisis cambiaria fue factor determinante en la nacionalización de la banca privada mexicana, decretada en la misma fecha. El nuevo control de cambios al no lograr su objetivo: frenar la fuga de capitales, en algo más de tres meses fue sustituido. El presidente Miguel De la Madrid decretó la operación de un mercado controlado y otro libre. *Controlado*, significó sólo los ingresos susceptibles de control en la práctica, no afectó la totalidad del flujo de divisas que ingresaba al país.

Bajo el régimen de tipo de cambio controlado operaron los ingresos por exportaciones de mercancías; de servicios de empresas maquiladoras y el crédito externo adicional; la mayor parte de las importaciones; pagos del principal y de intereses de la deuda externa del Gobierno Federal y de las empresas públicas y privadas; los gastos del servicio diplomático y consular; los de becarios y las aportaciones y cuotas a organismos internacionales. El régimen libre se aplicó a los ingresos generados por el turismo, operaciones fronterizas y otros servicios. Este tipo de cambio fluctuó de acuerdo con las condiciones del mercado y con la intervención del Banco de México. En este

³³ Mansell Carstens Catherine, *Las Nuevas finanzas en México*, México, 1992, Editorial Milenio, S.A. de C.V. Instituto Mexicano de Ejecutivo de Finanzas, A. C. e ITAM, A. C., p. 38.

³⁴ *Ibidem*,

caso, *libre* no se refirió a la libre fuerza del mercado sino a que todos los agentes económicos tuvieron acceso a él.

Los mercados cambiarios al contado y adelantado

En el mercado internacional de cambios, la compra/venta de divisas al contado, implica su entrega, en un plazo no mayor a dos días hábiles después de realizada la operación, aunque también hay operaciones con entrega el mismo día y 24 horas hábiles después, pero son menos frecuentes. En México, este procedimiento es similar en las operaciones con divisas distintas del dólar. Pero en el mercado peso/dólar el tipo de cambio al contado es un rubro especial. Las operaciones al contado frecuentemente se realizan con entrega el mismo día, 24 horas. Debido a la incertidumbre del tipo de cambio peso/dólar, la entrega de 24 y 48 horas hábiles después, puede considerarse como una especie de mercado *adelantado al contado*.

Hasta septiembre de 1985 los bancos norteamericanos y mexicanos negociaron numerosos contratos adelantados en pesos con respecto al dólar, pero a partir de noviembre el gobierno mexicano prohibió las liquidaciones de pesos en el exterior, lo que provocó que la International Monetary Market División del Chicago Mercantile Exchange CME, suspendiera las operaciones sobre este contrato. Este organismo ofrecía un contrato a futuro sobre el peso, con cierto éxito hasta principios de los ochenta. La excesiva volatilidad del peso, erradica esta posibilidad. La CME estableció *márgenes* (sirven como depósitos de buena fe) prohibitivos para el contrato del peso mexicano.

Hoy, este tipo de contratos sobre el peso ya no existe, tampoco se negocian futuros en ninguna bolsa. Esta carencia se suplió el 5 de enero de 1987, cuando el banco central introdujo el *Mercado de Coberturas Cambiarias de Corto Plazo*. Un mercado, para cubrir el riesgo cambiario del peso/dólar, que no requiere liquidaciones fuera de México. Actualmente la mayoría de bancos mexicanos y casas de bolsa pueden participar después de cumplir con estrictos requisitos.

Los contratos de cobertura

Estos se liquidan de acuerdo con la variación del tipo de cambio, son un recurso útil para quienes buscan cobertura contra las depreciaciones del peso, por ejemplo las empresas extranjeras radicadas en México que reportan utilidades en dólares. Este tipo de empresas y las nacionales son los actores en el mercado de coberturas. Los contratos de cobertura se compran y venden con los bancos mexicanos y casas de bolsa, su vencimiento puede ser cualquier fecha que no rebase los 365 días.

"Los compradores pagan una prima a los vendedores, la cual está determinada por el mercado, teóricamente, es igual al valor presente del consenso del mercado sobre la devaluación esperada del peso en el periodo que cubre el contrato...al término de éste el vendedor transfiere al comprador una cantidad en pesos, igual a la depreciación observada del peso frente al dólar, multiplicada por la cantidad subyacente en dólares que aparece en el contrato. Así el comprador...obtiene resultados financieros similares a los que ofrece la compra de dólares adelantados."³⁵

Perspectivas del mercado cambiario mexicano

Hasta finales de 1994 a la economía mexicana se le proyectó un futuro financiero sólido y ascendente, pero en diciembre, afloraron los malos manejos de la política monetaria, se demostró, que sin estabilidad económica objetiva, no hay avance y crecimiento real. El mantener un tipo de cambio competitivo reduce riesgos de movimientos abruptos e inesperados en el sistema económico, el caso contrario provoca su desestabilización. La sobrevaluación del peso fue uno de los factores que desencadenó la crisis de 1994-1995, colapso que no sólo detuvo el avance económico sino que lo hizo retroceder a niveles ya superados.

³⁵ Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 44.

Al iniciar el decenio de los noventa se propició mayor integración a la economía mundial, los volúmenes de operación del peso/dólar y otras monedas se elevaron considerablemente, ello exigió mayor grado de sofisticación en su infraestructura. La tendencia es que un mayor número de bancos y casas de cambio mexicanos diversifiquen sus operaciones cambiarias más allá del dólar, hagan mercado en más divisas, ofrezcan contratos adelantados y se especialicen en la cobertura contra riesgos cambiarios, tanto para sus propias instituciones como para sus clientes, necesidades aún no cubiertas. Es necesario que se eliminen restricciones de acceso al mercado que aún existen, por ejemplo; la prohibición de liquidaciones en pesos fuera de México, posiblemente los costos y estrictos requisitos puedan simplificarse. Estos objetivos, representan un gran desafío para los participantes en los mercados cambiarios, pero que es necesario afrontar, si se desea contar con liquidez monetaria oportuna, mantener la balanza comercial equilibrada, estabilidad en los tipos de cambio, que en su conjunto acrecentarían la presencia y prestigio de México en los mercados financieros nacionales e internacionales.

CAPÍTULO 3

CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

3.1 Naturaleza del servicio de banca y crédito

El Estado, al determinar el carácter y línea de acción al servicio de banca y crédito, define los términos en que ejercerá su tarea financiera. En la rectoría del sistema bancario, destaca la alternancia de dos esquemas jurídicos: *la concesión y la autorización*. El término *concesión* es inherente al servicio público, es decir a las tareas del Estado, lo *inherente* no implica exclusividad, significa que el servicio público lo pueden prestar, además del Estado, los particulares bajo ciertas normas. Las actividades económicas que no tienen el carácter de servicio público pero que son de interés colectivo, sin llegar a ser propias del Estado, pueden ejercerlas los particulares bajo la *autorización* de éste. En México los primeros bancos, en su mayoría extranjeros operaron mediante *concesión*, otorgada por la autoridad hacendaria. Con la reforma de 1962, el servicio de banca y crédito adquiere el carácter de servicio público. Hasta ese año los términos *concesión y autorización* se utilizaron indistintamente, no hubo precisión al respecto.

De 1897 a 1946, el servicio bancario fue prestado por particulares a través de la *concesión*, en este último año se modifica la ley para darle carácter de *autorización* y en 1962, regresa a ser *concesionado*, pero ahora asumiendo las implicaciones jurídicas.¹ Se mantuvo así hasta 1982, en la actividad bancaria pasa a ser *exclusiva del Estado*, no *concesionable*, es decir sin injerencia de particulares. Finalmente como parte de la reforma impulsada por el presidente Carlos Salinas de Gortari, a partir de 1990 se modifica el artículo 28 constitucional para nuevamente autorizar en el ejercicio bancario a particulares. La innovación es que se establece como "facultad discrecional." y sólo se otorga a aquéllos que cumplan estrictos requisitos fijados por la ley, aclara Guillermo Ortiz Martínez.

¹ Véase Ortiz Martínez Guillermo, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Una visión de la Modernización de México, México, FCE, 1994, p. 21.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA 79

3.2 Participación del Estado y particulares en la prestación de servicios financieros

De la naturaleza que se da a la prestación de los servicios financieros depende en gran medida que prestarlos sea exclusividad del Estado, corresponda sólo a los particulares o configure un sistema financiero mixto, en que el Estado se reserva la propiedad y el control de algunas instituciones y permita que el resto de ellas lo manejen los particulares.² Este último sistema es el más generalizado, el banco central queda entre los primeros y en numerosos casos ciertas instituciones financieras de fomento económico, como los bancos de desarrollo.

Establecer la exclusividad del Estado en la prestación de los servicios a uno o varios tipos de intermediación financiera, segmenta al sistema y por ende limita su desarrollo: altera los mercados financieros; de dinero y de capitales, entorpece la capacidad de respuesta de oferentes y demandantes de crédito, en síntesis: "...resta eficiencia y competitividad al sistema financiero tanto en su ámbito interno como en su proyección y presencia internacional. Estos inconvenientes se disminuyen considerablemente con un sistema financiero mixto en que se abre la participación de la sociedad. La doctrina económica y la práctica real, no justifica la exclusividad del Estado para fungir como intermediario, destinando recursos del erario que pueden emplearse mejor en funciones básicas inherentes ineludiblemente al Estado."³

3.3 Evolución de la banca (1523-1887)

Acosta Romero,⁴ bajo el influjo de la nacionalización bancaria hace un análisis de la

² Véase, Borja Martínez Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, México, FCE, primera edición 1991, p. 25.

³ Borja Martínez Francisco, *op. cit.*, p. 25.

⁴ Véase, Acosta Romero Miguel, *Transformación del Sistema financiero Mexicano*, Memoria de la Primera reunión de la Academia internacional de derecho mercantil y de protección al consumidor, México 1983, UNAM, p. 3.

evolución de la banca comercial hasta 1983, avizoró importantes cambios, aunque no con la celeridad que se dieron. Divide el proceso en dos periodos: 1) Desde el establecimiento del primer banco en 1864, hasta la creación del Banco Central en 1925, le denomina fase primitiva. 2) De 1925 hasta su estatización, 1982. Bajo este esquema se puede considerar una tercera etapa, a partir de 1982, que incluye el proceso de reforma del sistema financiero, encaminado a la internacionalización de sus mercados. Con apoyo de otros autores trato de conformar esta última fase, que alcanza puntos álgidos durante la etapa salinista (1988-1994). Cabe aclarar que la reorganización financiera aún no termina, a escasos meses de tocar los linderos de este siglo, en el Congreso sigue el debate sobre las causas de los desastres financieros, y la búsqueda de fórmulas efectivas que eviten las recurrentes crisis económicas. Las consecuencias negativas de las inconsistentes políticas económicas y financieras, son parte de la vida ordinaria del mexicano. Por ello esta tercera etapa queda abierta para insertar los inacabados procesos transnacionalizantes del capital.

En el ocaso del siglo XX se están consolidado reformas de la administración anterior y resolviendo aspectos no previstos. En 1998 se proponen cambios substanciales a iniciativa del poder ejecutivo; otorgar mayor autonomía a las instituciones reguladoras (Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Banco de México, principalmente), y suscribir como deuda pública, es decir de cada mexicano, la deuda de los bancos que absorbió el Fondo Bancario de Protección Ahorro, FOBAPROA. Las autoridades argumentan que los \$552 300 millones de pesos, acumulados a febrero de 1998, destinados a los bancos vía FOBAPROA no fueron para el rescate de los bancos, ni para los banqueros sino para evitar el colapso del sistema financiero nacional. Argumento que ha puesto en tela de juicio el desempeño de todo el sistema financieros y bancario nacional. Varios analistas han demostrado que hubo más de dos alternativas para evitar la recesión económica de 1994-1995. Estos temas merecen exhaustivo análisis, que no haré aquí, por razones de espacio y tiempo. Empecemos pues, con lo anunciado.

Época Colonial (1523-1810) y el Banco de Avío

Cabe aclarar que en la época colonial y de independencia prácticamente no hubo actividad bancaria, quizá por ello no las considera el maestro Acosta Romero, pero hay aspectos rescatables. Con la caída de Tenochtitlán inicia el periodo de la Colonia en México. Para España, la riqueza del territorio mexicano, representó un complemento a su deteriorada economía. Del suelo nacional, España extrajo oro y plata principalmente, lo que le permitió continuar sus aventuras bélicas en Europa. Aunque también enviaba a la Nueva España excedentes de algunos artículos, vigilaba que no se elaboraran en ella. Su política fue expoliadora y monopolista para el nuevo mundo, lo plagó de restricciones, prohibiciones y gravámenes. Estos factores, aunados a su aislamiento del mundo, una mala comunicación interna y el exceso de circulante en moneda de plata, fueron las condicionantes para el magro desarrollo del crédito y sus operaciones.

La dependencia política y el saqueo económico ejercido por el conquistador anularon la actividad bancaria. Se impulsó sólo el comercio y explotación de minas bajo el control de la Corona. Sin embargo, la dinámica interna de la economía y el comercio con el exterior requerían del uso del crédito, y al no intervenir el Estado, esta actividad fue asumida por los capitalistas privados: mineros, comerciantes, hacendados, la iglesia también hizo lo propio.

Acaudalados mercaderes cubrieron necesidades crediticias con altas tasas de interés. El clero era el prestamista de medianos y grandes hacendados, otorgaba cuantiosos créditos hipotecarios y ante la imposibilidad de pago, se apropiaba de las fincas, fue la institución con mayor poder en esta época. La minería constituyó la principal actividad productiva de la Nueva España, no obstante el gran interés que la metrópoli demostró, el apoyo que le dio fue muy irregular, permitió que por mucho tiempo fueran los comerciantes la financiaran. Se crearon así bancos de plata y compañías de avío, propiedad del Consulado de Comerciantes a los que los mineros acudían en busca de crédito.

Fue hasta las últimas décadas del siglo XVIII, quizá demasiado tarde, cuando España decidió mejorar la deteriorada economía de su colonia mexicana, dio impulso a esta actividad que era su principal proveedor de riqueza. Creó la Escuela de Minas, para contar con el personal capacitado en la explotación óptima de los minerales, equipó la Casa de Moneda con maquinaria moderna. Las medidas más importantes fueron la creación del Tribunal de Minería y el Banco de Avío de Minas, en 1783. "El tribunal atendía los asuntos judiciales y económicos relacionados con la actividad minera, supervisaba el funcionamiento de la Escuela de Minas y promovía el empleo de técnicas de explotación modernas."⁵ También regulaba el aprovisionamiento y distribución del azogue, determinaba la adjudicación de las minas a sus denunciantes, y otorgaba los anticipos para los avíos mediante el Banco de Avío de Minas.

El Banco de Avío fue la primera institución oficial de crédito de la Nueva España y primer banco refaccionario en América, se constituyó con los productos del *señoraje*.⁶ Su funcionamiento fue muy similar al de los bancos actuales. Surgió con el fin de apoyar y refaccionar a los mineros más necesitados; cometido que no cumplió, porque los intereses privados se sobrepusieron al interés social. El mayor monto de créditos fluyó hacia los mineros más poderosos. Pese a todo, impulsó el desarrollo de la minería en los últimos años de la Colonia. Su duración fue breve, a los 12 años de operar, el virrey suspendió sus actividades por grandes pérdidas; de 1.25 millones de pesos prestados a 21 empresas, sólo había recuperado 500 mil pesos.⁷ Posteriormente volvió a operar con mayor control y beneficio para los reyes de España, afectado por los embates de la lucha libertaria, desapareció en los primeros años del México independiente.

⁵ Carnet, *El dinero de plástico*, México, 1990, p. 50.

⁶ *Señoraje* Impuesto cobrado a los mineros por la Real Hacienda, p. 59. *Ibidem*.

⁷ Comenta Rosa María Ortega, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, México, 1991, p. 9.

La Independencia

Durante los primeros 43 años de vida independiente, se careció de intermediarios financieros, los mercados de dinero y de capitales eran prácticamente inexistentes, las operaciones crediticias no constituían objeto de actividad empresarial y las contiendas internas casi ininterrumpidas, limitaban no sólo el crecimiento sino también la creación del quehacer financiero. La oferta de crédito provenía de algunas casas y negociaciones mercantiles, de la Iglesia y personas físicas que otorgaban préstamos, usualmente con garantías hipotecarias.

En 1821 existían dos instituciones creadas durante el Virreinato: El Banco de Avío de Minas, regido por las Ordenanzas de Minería que refaccionaba a esa industria, y el Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas, hoy Nacional Monte de Piedad, fundado con propósitos de ayuda social; concedía préstamos prendarios a bajas tasas de interés a personas físicas necesitadas de recursos. El primero se extinguió en 1826 y el segundo se mantuvo, apoyado por el Gobierno Federal, ampliando gradualmente sus operaciones crediticias. De este periodo se heredó la Casa de la Moneda y el Nacional Monte de Piedad.

Si bien con anterioridad a la independencia, existieron dos empresas que se ocuparon del ramo del seguro marítimo, fueron liquidadas debido a los altos riesgos en la navegación |por la guerra que enfrentaban España e Inglaterra. Fue en la década de los sesenta cuando aparecieron los primeros intermediarios financieros estables. En 1864, nació el primer Banco, el de Londres y México y Sudamérica, que durante un decenio fue el único. Surgieron también dos compañías de seguros, una en el rubro de vida y otra destinada a incendios, ambas de corta vida.

"El Banco de Londres y México, filial de The London Bank of México and South América Ltd, fue el primer banco comercial privado establecido en México. Inicia operaciones el primero de julio de 1864, con un capital de dos millones 500 mil pesos,

equivalentes a 500 mil libras esterlinas, sus fundadores Guillermo Newbold y Roberto Geddes.⁸ Esta institución introduce los primeros billetes que tuvieron aceptación general y circulación estable, ya que anterior a este hecho, se manejaron vales y pagarés emitidos por grandes casas comerciales, pagaderos a la vista y al portador, forma de pago que se erradicó porque facilitó la práctica de fraudes.

Aún cuando la correduría mercantil tiene muy antigua presencia, en el virreinato se expidieron numerosas disposiciones que reglamentaban la concesión y título para desempeñar oficio de corredor de bolsa (establecimiento mercantil), que incluía actuar como agente de cambio e intermediario entre compra y venta de valores, esta actividad feneció por la ausencia de un mercado bursátil.

3.4 La historia bancaria inicia con el Porfiriato (1877-1910)

Panorama internacional

La depresión mundial iniciada en 1870, obligó a replantear la forma de expansión adoptada por las principales potencias europeas. Si bien la crisis se prolongó hasta mediados de 1890, a partir de 1880 hubo mejoría en algunos sectores de su economía, de acuerdo a la maestra Sánchez Martínez se dio una reanudación del intercambio comercial por dos vías: mediante inversión extranjera directa y a través de empréstitos. Imperó la idea de que los capitales que salieran tendrían que ayudar a la revitalización de su industria que seguía estancada. Por lo tanto las transferencias de capitales a otros países (de América Latina, Canadá, Austria y la India) fueron reflejo y consecuencia de las contradicciones internas de ese desarrollo capitalista. "En este sentido, la expansión hacia afuera del capitalismo europeo fue realmente una válvula de escape que ayudó a la revitalización de la economía europea."⁹

⁸ Carnet, *op. cit.* p. 62.

⁹ *Ibidem.*

"Las particularidades específicas que mostró la expansión de capital variaron según el ritmo y la forma de expansión económica interna de cada país europeo, y a partir de esto según la posición hegemónica que tuvieron en el orden económico internacional."¹⁰ Fue una incesante lucha entre las principales potencias capitalistas (Inglaterra, Francia, Alemania y Estados Unidos) por zonas de influencia y un mayor control del mercado mundial, hicieron sentir su presencia en Centro y Sudamérica, México, Turquía, Egipto y las colonias alemanas en África.

"La inversión norteamericana en el extranjero se centró en los ferrocarriles y en las minas de varios países latinoamericanos. Con poca experiencia financiera y con una banca que iba a la zaga de la europea, el capital estadounidense tuvo una limitada participación como prestamista internacional: de hecho, la banca norteamericana enfrentó como principal tarea el financiamiento de la expansión económica de su propio país."¹¹ En este entorno internacional, se desarrolla a lo largo de tres décadas el liberalismo económico de Porfirio Díaz.

Contexto político-económico interno

Los periodos que corresponden a la República Restaurada (1867-1876) y principalmente el porfiriato (1877-1910), se conocen por su estabilidad política y su desarrollo económico de corte capitalista. Después de la intervención francesa la economía mexicana estaba muy deteriorada y gracias a las medidas de liberales como Guillermo Prieto y Matías Romero y por la disposición de los bienes desamortizados al clero, fue posible revitalizar el desarrollo económico. Los recursos del exterior empezaron a llegar canalizándose a inversiones en infraestructura, industria y comercio, y con ello la actividad bancaria comenzó a tomar importancia.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Quijano José Manuel, *Estado y banca privada*, ensayos del CIDE, México, Primera reimpresión, octubre 1983, ensayo de Sánchez Martínez Hilda, p. 18.

Durante casi todo el siglo XIX, la usura y el crédito prendario practicado por los grandes comerciantes y la iglesia, fueron los principales canales de financiamiento de las diversas actividades económicas. "El Banco Nacional Monte de Piedad (institución gubernamental de crédito prendario), y el Banco de Londres, México y Sudamérica, eran las únicas instituciones con las que contaba el país y su participación como tales fue realmente limitada. La insuficiencia de instituciones de crédito, combinada con la libre acuñación de moneda, originaron grandes irregularidades en el terreno monetario; manifestadas en una permanente inestabilidad del patrón monetario nacional y la imposibilidad del surgimiento de nuevos activos monetarios."¹²

El modelo económico liberal porfirista puede concretarse en tres aspectos: crear las condiciones para atraer capital extranjero privado; que la cúpula privada promoviera el desarrollo mediante sus inversiones y, finalmente tener un sector privado nacional con gran apoyo socio-político del gobierno. En consecuencia no hubo un crecimiento estructural interno: la industria nacional no era competitiva, el deseo de diversificar los mercados exportadores se redujo al intercambio con Estados Unidos, a quien se destinaba un alto porcentaje de producción a cambio de la mayoría de ingresos fiscales y de divisas.

Con el general Díaz se inicia la historia de la actividad bancaria en México, y con ella la de la moneda fiduciaria, base esencial de la generalización de nuevos flujos financieros en la economía. En los últimos 25 años del siglo pasado, confluyeron varios elementos que dieron origen a un nuevo sistema financiero y monetario mexicano: "...acumulación de capitales mercantiles, crecimiento del comercio exterior, modernización y expansión minera, apertura de los ferrocarriles y, establecimiento de las grandes fábricas. Todo ello, acentuó la necesidad de los bancos y a la par generó los recursos para crearlos. La progresiva expansión de la economía de intercambio impuso cambios significativos en el volumen y composición del medio circulante a partir del surgimiento de la moneda fiduciaria."¹³

¹² Sánchez Martínez Hilda, *op. cit.*, p. 15.

¹³ Sánchez Martínez Hilda, *op. cit.* pp. 15-16.

Al sistema bancario del porfiriato, se le puede identificar en tres etapas: formación y expansión de la banca privada (1880-1907); consolidación bancaria; 1897-1907) y su decadencia y crisis (1907-1910). De manera breve se abordan las particularidades que la banca privada adquirió en estos tres momentos, destacando la estrecha interacción que banca y sociedad mantienen en su formación y desarrollo. La banca es resultado de las condiciones sociales (externas e internas) y éstas a su vez reciben influjos determinantes del comportamiento de aquélla, acorde al carácter y rumbo asignado por el Estado.

Formación y crecimiento del Sistema Bancario Mexicano (1880-1897)

Aún cuando la actividad bancaria fue inaugurada por el Banco de Londres y México, seguido por los bancos pioneros estatales con la concesión de emitir billetes (Banco de Santa Eulalia en Chihuahua, creado en 1875, por Francisco MacManus y el Banco de México, cuyos billetes eran de denominaciones bajas 25, 50 y 100 centavos, autorizado en 1878 a Francisco F. Maceyra, Antonio Asúnsolo y Luis Terrazas prominentes mineros y terratenientes). "...fue de 1880 a 1897 cuando el crédito apareció regularmente organizado a través de prácticas estables y de instituciones especializadas. Durante éstos años se instalaron en territorio mexicano 14 bancos de emisión, un banco hipotecario y se ampliaron las facultades del Banco Nacional Monte de Piedad...para que funcionara como banco de emisión."¹⁴

De estas instituciones financieras, cuatro se instalaron en la Ciudad de México: Banco Nacional Mexicano, Banco Mercantil Mexicano, Banco Internacional Hipotecario y el Banco de Empleados. El 6 de abril de 1884 se fusionaron los dos primeros e integran el Banco Nacional de México. Regido por el Código de Comercio, se obligaba a otorgar al gobierno el manejo de la deuda pública y la apertura de una cuenta corriente a bajo interés, incipientes funciones de una banca oficial. Recibió privilegios y exenciones que lo favorecían como empresa privada.

¹⁴ Sánchez Martínez Hilda, *op. cit.* p. 60-61.

La conjunción de un vigoroso crecimiento económico nacional con el cuantioso flujo de inversión extranjera, impulsaron las actividades crediticias y éstas el desarrollo de la banca. Prueba de ello son las 39 instituciones bancarias surgidas en sólo 30 años (1878-1907). El capital inicial de estos primeros bancos fue en su mayoría extranjero. "El Banco de Londres y México con capital inglés, El Nacional Mexicano, con capital francés en más del 70 por ciento, El Mercantil Mexicano, casi en su totalidad con capital de españoles radicados en México, y el de Santa Eulalia con capital Norteamericano."¹⁵ "El sistema bancario porfirista, integrado por el Banco Nacional de México, El Banco de Londres y México y el Banco Central Mexicano, fue la raíz del cientificismo industrial y comercial."¹⁶

Los gobiernos locales y el federal otorgaron concesiones bancarias en gran parte por las ventajas crediticias que les reportaba su instalación. De aquí se infiere también, el *por qué* dichas concesiones contaron con estímulos especiales para expandir la red bancaria, se les benefició en términos de emisión de billetes, del plazo de la concesión y de estímulos fiscales.¹⁷ El periodo en que al Monte de Piedad se le autorizó emitir billetes, éstos y los del Banco Nacional de México, eran los únicos válidos. La emisión de billetes, fue un gran aliciente para el banquero, le permitió aumentar sus pasivos y en consecuencia, prestar más dinero de lo que su capacidad de capital le permitía, ya no debía esperar depósitos del público para otorgar créditos, ni contar con las suficientes garantías de sus emisiones.

Incipiente legislación financiera 1888-1890

De 1874 a 1890, la actividad financiera tuvo un importante y sostenido crecimiento, principalmente en la banca y las empresas aseguradoras y, en menor medida en las compañías de fianzas. En 1880 la compra-venta de acciones mineras se incrementó de manera notable,

¹⁵ Carnet. *op. cit.* p. 64.

¹⁶ Ramírez Mario, Eugenia Correa, Erwin Rodríguez y otros, *Banca y crisis del sistema*, México, Editorial Pueblo Nuevo, Talleres Gráficos de México, S.A., enero 1983, p. 25.

¹⁷ Véase, Sánchez Martínez Hilda, *op. cit.*, p. 61.

sus atractivos rendimientos dinamizaron al incipiente mercado bursátil, por primera vez se hicieron transacciones con títulos en local cerrado. El crecimiento del mercado de dinero y aún el de capitales permitió sustentar de manera creciente la actividad financiera.

El progreso económico, que movilizó a los mercados financieros, requirió fortalecer y diversificar los servicios prestados por diferentes intermediarios especializados: bancos, empresas aseguradoras, compañías de fianzas, agentes de valores y almacenes generales de depósito, destacaron también asociaciones financieras sin ánimo de lucro (cajas de ahorro y empresas mercantiles). En el capital de sociedades mexicanas y en establecimientos par bancarios fue amplia la inversión extranjera, gracias al largo régimen liberal de Porfirio Díaz, 31 años (1876-1877-1880 y 1884-1911). En el mercado de valores, hubo una tendencia contraria a la registrada en banca, seguros y fianzas, ya que el servicio de correduría se reservó a mexicanos por nacimiento o naturalización.

Este cúmulo de actividades se efectuó sin control, no existió un sistema que reglamentara y homogeneizara cada tipo de servicio. Tanto los estados como la federación otorgaron concesiones para el establecimiento de bancos, y esto ocasionó una proliferación de aquéllos principalmente en Zacatecas, Durango y Chihuahua. Los diversos intermediarios actuaban bajo regímenes que diferían sensiblemente de una a otra institución del mismo género, dependiendo de su contrato de concesión negociado de manera particular con el gobierno. "Los bancos operaban sin ninguna regla de liquidez, seguridad, de protección de los intereses de los depositantes y emitían papel moneda sin limitación alguna en relación al capital pagado, fenómeno típico en países como el nuestro, que recién habían proclamado su independencia, no tenían experiencia en legislar y en administrar la cuestión bancaria."¹⁸ La legislación mercantil aplicable a sus actividades, les permitió amplio margen de estructura y

¹⁸ Acosta Romero Miguel, *Transformación del Sistema financiero Mexicano*, Memoria de la Primera reunión de la Academia internacional de derecho mercantil y de protección al consumidor, México 1983, UNAM, p. 2.

operación. Fue en los últimos lustros del siglo XIX cuando se establecen legalmente los sistemas financieros en México.

Es con la reforma constitucional de 1882 (artículo 72, Fracción X, que corresponde al actual artículo 73, fracción X), cuando se federaliza la actividad bancaria.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: sección III, de las facultades del Congreso, fracción X: "El congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación de servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123."¹⁹

Código de Comercio

La respuesta a la anarquía del incipiente sistema bancario se dio el 20 de abril de 1884, con la expedición del Código de Comercio que ya consideró algunas disposiciones bancarias: la exclusividad otorgada al gobierno para la autorización del establecimiento de este tipo de instituciones; prohibición a personas radicadas en el extranjero para abrir en México sucursales bancarias con facultad de emitir billetes; limitación en la emisión fiduciaria, la cual no debía rebasar al capital exhibido y una tercera parte de ésta debía garantizarse con un depósito en la Tesorería Federal en efectivo o títulos de deuda pública; se estableció un impuesto del 5 por ciento sobre el total de los billetes emitidos, el banco que no se sujetara a estas normas se liquidaría en seis meses."²⁰

Debido a la evidente rigidez legal hacia los bancos y a fenómenos imprevistos, el proceso reglamentario no se concretó. Se estaba ante la crisis mundial de 1884, manifestada

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: sección III, de las facultades del Congreso, fracción X: México, 1995, Editorial. Alianza, p. 51.

²⁰ Hilda Sánchez Martínez, comenta ampliamente este aspecto, en el ensayo citado: *El Sistema Monetario Mexicano bajo una perspectiva histórica: el Porfiriato*. p. 62.

en una baja de exportaciones y de la inversión extranjera hacia el país. Al interior la situación no era mejor: desmesurados gastos gubernamentales en infraestructura y el déficit hacendario acumulado de años anteriores. En éste contexto, fue inevitable una crisis económica, se desestabilizó el sistema bancario, el público se apresuró a exigir sus depósitos, lo que condujo a su descapitalización y por tanto, contracción de sus actividades.

Las condiciones legales impuestas a los bancos contrastaban con los privilegios otorgados al Banco Nacional de México. La inconformidad de los afectados no se hizo esperar, se interpusieron amparos contra las liquidaciones que estipulaba el Código de Comercio. Así, se abrió una lucha legal y política sobre la legislación bancaria existente, debate que se prolongó hasta 1889, cuyo punto crucial era: *monopolio o libertad de emisión*. Se resolvió con la expedición de un nuevo Código de Comercio, el de 1889, cuya esencia fue "no legislar muy en firme" sobre el área bancaria, mientras no hubiese un estudio serio que garantizara la certeza de crear el mejor sistema bancario para México.

A partir de esta experiencia, el gobierno buscó tener el respaldo de una institución financiera que significara una fuente *permanente y segura* de recursos, eligió al Banco Nacional Mexicano, resultado de la fusión del Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano, le brindó la posibilidad de emitir billetes en exclusiva con aceptación en pagos oficiales y ser su agente financiero. El gobierno apoyó esta fusión como una salida a su agobiante problema financiero. "...el Banco Nacional de México surge en 1884, con un capital de 20 millones de pesos, y una concesión de 50 años para funcionar como banco de emisión, exento de pago de impuestos existentes o por existir (excepto el predial y el del timbre), sobre su capital, acciones, billetes y dividendos, independientemente del monto que alcanzaran."²¹

²¹ Sánchez Martínez Hilda, *op. cit.* p. 65.

Las autoridades se vieron obligadas a relajar el control que pretendieron ejercer en materia bancaria, factor decisivo para el carácter de la futura legislación. El Código de 1889 señaló que las instituciones de crédito se regularían por una ley especial, y mientras se concretaba; ningún organismo de esta naturaleza podía crearse sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y sin la aprobación del Congreso de la Unión. Era inminente articular un sistema de banca especializada más eficiente, que apoyara la intensa actividad económica en que estaba inmerso el país -con gran despunte a partir de 1894-. El crédito se requería para la modernización o expansión de empresas o haciendas a mayores plazos de vencimiento y la estructura bancaria anterior no respondía a estas nuevas necesidades.

El Sistema Bancario se reorganiza y consolida. Primera Ley (1897)

En la antesala del siglo XX, México aún no contaba con legislación especializada del servicio bancario, se regía por el Código de Comercio. No existía precisión legal entre actividad comercial y financiera, tampoco hubo homogeneidad en la normatividad, los bancos estatales operaron con reglamentos propios. Fue evidente la desarticulación legal; muchas emisiones eran de aceptación regional; los criterios para otorgar y establecer el monto de un crédito diferían de un Estado a otro, urgía estandarizar criterios. Con este objetivo, el ministro de Hacienda de Díaz, José Ivés Limantour, emitió el 19 de marzo de 1897 la Ley de Instituciones de Crédito, fue éste el primer intento de reorganizar el sistema bancario, con la corresponsabilidad de banqueros y autoridades hacendarias. La nueva ley marcó importantes avances:

- ◆ Mantuvo el sistema de pluralidad de bancos de emisión.
- ◆ Facultó a la Secretaría de Hacienda para autorizar las concesiones bancarias.
- ◆ Unificó criterios para apertura y operación de los bancos nacionales.
- ◆ Perfiló un sistema de banca especializada acorde a la demanda de servicios bancarios, por ello se autorizó la banca de emisión, refaccionaria e hipotecaria,

diferenciadas por el plazo a que se otorgaba el crédito: corto, mediano y largo respectivamente.

La banca de emisión fue la de mayor éxito lo cual no es extraño, en un país no acostumbrado al ahorro ni a inversiones de largo plazo. Esto indica que dentro de las *operaciones activas*, las de corto plazo estuvieron en primer plano, los descuentos mercantiles o letras de cambio quedaron al margen. En 1910, había sólo seis bancos refaccionarios, fue necesario autorizar a los hipotecarios la realización de operaciones de corto plazo para evitar su quiebra.

En cuanto a emisión; la nueva ley -comenta la maestra Hilda Sánchez-²² estableció un sistema de pluralidad de bancos emisores en el que prevalecieron importantes concesiones a los más fuertes: al Banco Nacional de México se le facultó para emitir billetes en cantidad equivalente al triple de su existencia en caja, en tanto al resto les prohibió que la emisión junto con los depósitos reembolsables a la vista a un plazo no menor de tres días rebasara el doble de las existencias en caja o en metales preciosos. A este banco y al de Londres y México, se les permitió realizar operaciones a nivel nacional; a los estatales los limitó a establecer sucursales en su demarcación regional, sus billetes tenían sólo validez local. El Banco de México conservó sus derechos de banquero gubernamental y sus billetes eran los únicos aceptados en transacciones federales.

La función del banco hipotecario fue otorgar créditos hasta por diez años con interés simple y hasta por cuarenta con interés compuesto. La emisión de su bonos no debía rebasar el importe de los préstamos. Los refaccionarios cubrirían créditos de mediano plazo, hasta de dos años en beneficio de empresas agrícolas, industriales y mímicas. Podrían emitir bonos de caja sin exceder a la cantidad de dinero en efectivo, en metales preciosos o en obligaciones

²² Hilda Sánchez Martínez, *op. cit.* p. 62.

que tuvieran en su cartera. El auge económico de este periodo permitió sostener el ritmo de crecimiento de la actividad bancaria en general sobre las bases de una supuesta especialización que realmente no existía. Con la finalidad de estimular la expansión de la actividad bancaria a lo largo del territorio nacional y evitar su concentración en las plazas comerciales más importantes, la ley exentó el pago de impuestos federales y locales sobre el capital, acciones y dividendos a los primeros bancos que se establecieron en cualquier Estado de la república carente de sucursales.

Decadencia de la banca porfirista (1907-1910)

Devaluación de la plata

El régimen porfirista pasó por severas crisis comerciales desde sus inicios, pero entre 1904-1907 se recrudecieron, debido a causas internas y de orden internacional. La devaluación constante del valor de la plata a partir de 1880, repercutió en una crisis económica interna, ya que constituyó el principal producto de exportación, del que dependía la estabilidad económica nacional. La desmonetización que hicieron a finales de siglo varios países europeos, inundó el mercado de este metal, lo que generó una sobreoferta que hizo caer su valor, aunado a los avances tecnológicos en su extracción y explotación, propiciaron un aumento abrupto e inesperado en su producción y la disminución del valor del trabajo agregado.

Por ello, destaca el estudio de Carnet,²³ el peso perdió más de la mitad de su valor en sólo veinte años y en la misma proporción el metal con que estaba hecho. El peso mexicano fue una moneda fuerte hasta la década de los ochenta del siglo pasado, se cambiaba a uno por dólar, para 1907 tan sólo equivalía 49 centavos de dólar. Tardamente se comprendió que el

²³ Véase *El dinero de plástico, historia del crédito al consumidor y de los nuevos sistemas de pago en México* Carnet, *op. cit.*, p. 62.

valor del peso en el mercado internacional valía por la cantidad de plata que poseía y no al valor de cambio que representaba.

Estos acontecimientos culminaron en una severa recesión económica, acompañada de gran espiral inflacionaria en el naciente siglo XX. La poderosa oligarquía que controlaba las actividades comerciales y productivas nacionales estaba escindida. Quienes tenían intereses en la minería y el transporte, asociados en su mayoría con norteamericanos pudieron resistir los estragos de la aguda devaluación y crisis económica.

El clima interno era un contenedor de pólvora; había irritación en la naciente clase media, las clases populares mantuvieron un raquítico poder adquisitivo y un endeudamiento de por vida con las tiendas de raya, nunca vieron mejoría ni en los momentos de bonanza porfirista, ya que permanecieron brutalmente explotadas en las haciendas, minas e industrias. El correr de los años sólo deterioró más sus condiciones de vida. Predominó un profundo malestar social que rebasó la línea económica y tomó un tinte político. Las huelgas de Río Blanco y Cananea fueron los primeros avisos de la enorme inconformidad y malestar con este régimen liberal, protector de la burguesía.

La política económica de Díaz estuvo subordinada al sistema bancario, su influjo fue determinante en la economía y política nacional. Los negocios tenían sus raíces en el sistema bancario, que en pocos años había multiplicado su importancia, su crecimiento se hallaba indisolublemente ligado al desarrollo económico "...en 1909, el Producto Interno Bruto se estimaba en 2,240 millones de pesos; el valor en pesos de los activos del sistema bancario era de aproximadamente 937, el 41.8 por ciento respecto al valor del PIB. Las cuentas por documentos descontados, préstamos sobre prendas, operaciones hipotecarias, préstamos refaccionarios y créditos en cuenta corriente, sumaban casi 300 millones."²⁴

²⁴ Torres Mejía David, *La Política Bancaria de la Revolución*, tesis de licenciatura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1975. p. 14.

La banca en manos privadas era la principal fuente de financiamiento para los negocios, el monto de sus operaciones la convertía en pilar del sistema económico. Su injerencia en decisiones políticas fortaleció su poder; prominentes empresarios de la banca ostentaron flamantes puestos políticos. El Banco Nacional de México fungía como Subsecretaría de Hacienda, encargado de los asuntos financieros del gobierno. Fue una etapa en que el *dejar hacer* fue la táctica de la política económica. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se limitó a sancionar las actividades bancarias y a procurar el libre desarrollo de las fuerzas en juego, permitió la competencia bancaria desleal entre grandes y pequeños bancos, con ello contribuyó a las hondas diferencias sociales y al estancamiento del crecimiento interno independiente.

Este régimen se limitó a crear las condiciones para que el capital, sin importar su nacionalidad, pudiera desenvolverse. Consideró al capital extranjero imprescindible para el desarrollo del país; optó por un liberalismo económico rígido, que negaba la trayectoria histórica liberal. La desigualdad social, la anulación de la democracia y de las libertades fueron sus características. A partir de 1907 las contradicciones del sistema bancario empezaron a manifestarse por sus puntos más vulnerables: los bancos regionales. La baja en los precios y en el volumen de exportaciones mexicanas debido a la crisis mundial de 1907, afectó al sector agroexportador, principal cliente de la banca mexicana.

."La primera ruptura del sistema se presentó con los bancos de Yucatán, el Mercantil y el Yucateco. Dichas instituciones que habían sido liberales en el otorgamiento de créditos a los henequeneros vieron congeladas sus carteras con la baja del precio de la fibra, uno de los principales productos de exportación del país. El segundo eslabón perdido fue el Banco de Campeche,...reconocido como la máquina financiera de la familia Castellot. El desastre de este banco se presentó en junio de 1908, cuando los accionistas minoritarios denunciaron sus oscuras gestiones financieras ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."²⁵

²⁵ Sánchez Martínez Hilda, *op. cit.* p. 71.

Por la gravedad de los casos, el secretario de Hacienda intervino, José Ivés Limantour, auxiliado por dos importantes bancos capitalinos: El Nacional de México y el Central Mexicano; reestructuró y saneó éstos bancos y, nuevamente se pusieron al servicio de sus antiguos deudores, pero el problema de origen persistió, en poco tiempo estaban otra vez descapitalizadas. Esta experiencia, puso en tela de juicio a todo el sistema bancario en un contexto de crisis mundial y nacional.

En 1908, La Secretaría de Hacienda comunicaba el diagnóstico del sistema bancario "...la mayor parte de los bancos de emisión, exceptuando el Nacional y el de Londres y México están funcionando sobre bases inestables, sus capitales en muchos casos ficticios, y sus inversiones y préstamos carecen de la suficiente garantía y necesaria liquidez."²⁶ Asimismo, hacían negocios que por su naturaleza no corresponden a sus funciones. Frente a este panorama, el 19 de julio de 1908 se promulgaron reformas a la Ley de Instituciones de Crédito de 1897.

1908, ante la crisis financiera se reforma la Ley de 1897

Las reformas bancarias de 1908 se enfocaron a dirimir la contradicción fundamental del sistema bancario: impulsar la creación de bancos comerciales; ya que en su mayoría funcionaban como semihipotecarios, semirefaccionarios y más aún como sociedades financieras. Uno de los objetivos era desligar a los bancos de las funciones que no les competían y sanear sus carteras para promover una máxima y pronta liquidez de sus estáticos activos. También era urgente conceder créditos a mediano y largo plazo.

Los cambios esenciales fueron: prohibir las operaciones desligadas de las de depósito y descuento comercial; en su primer año de vida, un banco no podía conceder crédito a sus accionistas y administradores; suspender las concesiones para fundar nuevos bancos de

²⁶ Sánchez Martínez Hilda, *op. cit.* p. 73.

emisión, sólo se autorizó al Banco Nacional para el establecimiento de nuevas sucursales en el país. Reformas que lejos de sanear a la banca, generaron una crisis debido a las contracciones operativas y encarecimiento del crédito. Los bancos de emisión no habían conseguido recursos para recuperar sus carteras ya sea porque sus deudores no estaban en condiciones de pagar sus créditos hipotecarios o porque el débil mercado de capitales no les ofreció ayuda alguna.

La promoción de crédito a largo plazo fue letra muerta, únicamente dos bancos: el de la Laguna y el de Campeche pasaron de emisores a ser refaccionarios, pero sólo para continuar favoreciendo a sus accionistas y no para contribuir a la canalización de crédito a la agricultura. Al finalizar el régimen porfirista, previo al estallido revolucionario la crisis del sistema bancario era generalizada, exceptuando a los bancos más grandes que sobrevivieron al proceso revolucionario e incluso participaron en la formación del moderno sistema bancario que inicia con la fundación del Banco de México.

El partido de los científicos integrado por los funcionarios responsables de la política económica, vio como los banqueros -a quienes habían protegido y alentado- especulaban con sus recursos y se negaban cada vez más a arriesgarlos en empresas productivas, igualmente los inversionistas norteamericanos amenazaban con sustraer sus inversiones en el país si no obtenían una serie de concesiones verdaderamente onerosas. Así este partido que representaba al grupo más poderoso del país, fue el pararrayos de la tormenta que se avecinaba. Poco antes de estallar la revolución ya existía en el centro del poder una enconada lucha entre los grupos que representaban los intereses norteamericanos y los europeos. El derrocamiento de Díaz evidenció la estrecha relación del sistema político con el bancario, a la caída del primero siguió el de la oligarquía bancaria.

3.5 La lucha armada: desintegración política, económica y social

El descrédito revolucionario por la hostilidad de los bancos (1910-1920)

Con el advenimiento de la revolución, hubo significativas transformaciones en el sistema capitalista mexicano. La lucha de clases estallaría en toda su magnitud, al grado que el desgastado sistema oligárquico que engendró al capitalismo primario exportador entró en crisis y en acelerado proceso de extinción. Los distintos grupos dominantes adoptaron diversas estrategias, enfocadas a salvaguardar sus intereses. Esta inestabilidad política, afectaría más a las empresas medianas y pequeñas que a las grandes con recursos para protegerse o negociar con los caudillos que acechaban su zona de operación; la conservación de sus intereses y continuar acumulando capitales.

El llamado de Francisco I. Madero para que el pueblo se levantara en armas el 20 de noviembre de 1910 tenía un objetivo político: *el respeto al sufragio libre y la no reelección de los gobernantes*, dada la situación imperante el éxito fue fácil, y el 7 de Junio de 1911 Madero entraba triunfante a la capital mexicana. Las expectativas que despertó su llamado superaron lo previsto. Para la gran población desposeída significó la oportunidad de abolir un régimen opresivo que los explotaba casi como esclavos, para la joven clase media era el momento de participar en la vida política nacional, privilegio sólo de una vieja burguesía con más de treinta años en el poder, para los inversionistas extranjeros; principalmente mineros, constructores y petroleros norteamericanos era la oportunidad para liberarse de los molestos científicos que obstaculizaban sus actividades en beneficio de los europeos. Así, el movimiento revolucionario asumió además del cauce político, el social y el económico, plasmados en el Plan de Guadalupe y el de Ayala.

Victoriano Huerta al servicio de la oligarquía bancaria

Con Madero (1910-1913) los bancos mantuvieron sus operaciones. Después de los sucesos de la Decena Trágica en febrero de 1913, que culminan con los asesinatos de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez y, el nombramiento en la embajada estadounidense de Victoriano Huerta como presidente, los elementos explosivos estallan. Huerta asume el poder el 18 febrero de 1913. Con la consigna de *regresar al viejo régimen porfirista*, tuvo el apoyo de los grupos dominantes: agricultores, textiles y banqueros. El sector bancario, por su poder económico, fue determinante para financiar el reforzamiento del ejército y apagar los diversos puntos de agitación, ordenó a todos los bancos cerrar su puertas al menor avance de los constituyentes. Dispuso también de los recursos del erario y el control casi absoluto del país: red ferroviaria y puertos.

En este periodo de interregno político, la situación económica nacional y paralelamente la actividad crediticia inicia una etapa compleja y anárquica. Al generalizarse el movimiento revolucionario cada jefe militar tomó las medidas económicas y monetarias que consideró pertinentes e inundó el territorio mexicano de decretos, vales, billetes y monedas de los más variados tipos y formas nunca antes registrado en la historia. "La enorme cuantía de las emisiones de los jefes revolucionarios, que no tenían ningún respaldo en metálico, así como los vales y cartones emitidos por los comerciantes; *bilimbiques*, aunado a la dramática caída en la producción de bienes y servicios, produjeron una profunda inflación, que agravó la situación económica. El crédito en esos años retrocedió a volúmenes y formas superadas lustros atrás; se efectuaba con vales y pagarés entre particulares. No faltaron los préstamos forzosos que los caudillos imponían a las poblaciones ocupadas, con la promesa de pagarles cuando triunfara la causa."²⁷

²⁷ Carnet, *op. cit.* p. 64.

A partir del levantamiento de los constitucionalistas un día después del ascenso de Huerta, (febrero 19 de 1913) comenzó el desmembramiento del sistema crediticio y complicó el ventajoso esquema que se le presentaba al usurpador; desató el enfrentamiento definitivo entre los iniciadores de la revolución y el militarismo del viejo régimen, terminó con la posibilidad de restablecer el sistema de alianza Estado-burguesía bancaria. Carranza buscó unir las fuerzas opositoras a Huerta. La división del país entre constitucionalistas y huertistas se reflejó en el sector bancario con la ruptura geográfica de sus negocios.

El general Huerta necesitado de recursos para su administración y para vencer a las fuerzas populares alzadas en su contra; recurrió al crédito tanto interno como externo; forzó a los bancos para que le proporcionaran financiamiento, negoció préstamos en Europa y trató de impedir la salida al exterior de la moneda metálica, medida que provocó pánico entre la población. La escasez de los medios de cambio, originada por el atesoramiento y exportación de monedas desembocó en especulación, agio y el crecimiento acelerado de los precios: inflación. Ante esta situación, emitió billetes de curso forzoso y poder liberatorio ilimitado, se apropió de gran parte de las reservas metálicas de los bancos, les prohibió canjear sus billetes por moneda metálica. "Empezaron los tiempos conocidos como *época de la moneda de papel*. En abierta bancarrota, el Banco Nacional de México -que fungía como banca central- cerró desde el 20 de diciembre de 1913 hasta el 15 de enero de 1914, para evitar que el público en forma violenta y masiva reclamara la devolución de sus depósitos."²⁸

La burguesía bancaria, desde el principio estuvo más que dispuesta a ligar su suerte a Victoriano Huerta, aportaron grandes sumas de recursos a su causa; préstamos por aproximadamente 50 millones a cambio del privilegio de emitir billetes en exclusividad. Conspiraron y sabotearon al constitucionalismo. Violaron las leyes bancarias que les diera origen, emitieron papel moneda sin disponer de las reservas metálicas. En fin, patrocinaron el retorno al viejo orden de cosas y todo parecía indicar que lo lograrían.

²⁸ Carnet, *op. cit.* p. 68.

Carranza contra el viejo régimen: etapa de interregno político

La contraparte la representó Carranza, los bancos nunca estuvieron dispuestos a tratar con su gobierno, ignoraban territorios constitucionalistas. Al inicio del conflicto armado los bancos de Monterrey, Mercantil, de Nuevo León; el de Sonora, el Occidental de México y el de Mazatlán enviaron sus existencias en metálico a Estados Unidos para ponerlas a salvo, práctica usual en casos de inestabilidad política y social aún en la actualidad, los demás paralizaron sus actividades y retiraron el oro y la plata de la circulación, las pocas operaciones que hacían con frecuencia eran al margen de la ley.

En torno al núcleo bancario se agrupaban los más prominentes empresarios extranjeros y nacionales; sostén de la industria, el comercio y la minería, núcleo que apoyó a Huerta a cambio de mantener sus privilegios y proteger sus intereses. Carranza se propuso desatar este poderoso nudo oligárquico. En el discurso del 24 de septiembre de 1913, sienta bases legales que hasta hoy persisten; reestructurar el sistema bancario para evitar el monopolio de las empresas particulares que habían extraído por varias décadas las riquezas de México; abolir el derecho de emisión de billetes por bancos particulares, éste sería reservado a la Nación mediante un banco de emisión, el Banco de Estado. Si era preciso desaparecería toda institución bancaria que no fuera controlada por el Estado, fue la línea que siguió su inconclusa gestión.

En este periodo de crisis política, introdujo abundantes medidas legislativas tendentes a controlar al sistema bancario. El 7 de octubre de 1913 prohibió la circulación de los billetes emitidos por bancos *pro-huerta*, ya que el móvil era el *de sostener al usurpador*. Ante la desconfianza popular en el papel moneda, Carranza incorporó en marzo de 1916 una nueva modalidad de billetes *los infalsificables*, elaborados en el extranjero con mayor calidad, estos sustituían las emisiones anteriores. El objetivo fue homogeneizar la circulación de billetes

legítimos y recuperar la confianza. Esta emisión se garantizó con 20 centavos oro por cada peso. Al no tener la aceptación esperada se depreció aceleradamente.

En diciembre de 1913, cuando ya estaban bajo el mando de la Revolución los estados de Chihuahua, Sonora, Tamaulipas, Sinaloa y Durango, Carranza se encontraba entre el verdadero boicot económico que le hacían los bancos, cerrando sus puertas. Ordenó a los bancos ubicados en su zona de dominio abrir sus puertas y brindar servicios al público en un término no mayor de treinta días, el incumplimiento se sancionaría con la pena de caducidad y demás establecidas por la Ley, notifica también la vigencia de la Ley General de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897, reformada el 19 de junio de 1908.

En virtud de que la lucha civil no estaba definida, se vivía un vacío de poder, los bancos hicieron caso omiso de las disposiciones. Carranza insiste mediante circular del 29 de diciembre de 1913, en la que prorrogaba el plazo hasta el primero de febrero de 1914. Prohibió también la circulación de vales al portador, con que los bancos habían sustituido la moneda y billetes. ignorado de nueva cuenta, dispuso de los bancos el 18 de febrero de 1914.

."La Secretaría de Hacienda tomaría posesión de las oficinas de Bancos y sucursales: Banco Nacional de México, en Hermosillo y Nogales; oficina Matriz y sucursal en Nogales del Banco de Sonora en Hermosillo, de las sucursales del Banco Occidental de México y del Banco Minero de Chihuahua en Hermosillo."²⁹ Para ganarse el apoyo de la población, el documento finalizaba. "...no habiéndose encontrado los libros de dichas instituciones de crédito, se hace saber a los deudores de las mismas, suspendan los pagos de sus créditos pertenecientes a dichos bancos hasta que conforme a la ley se proceda a la liquidación de las mencionadas instituciones."³⁰

²⁹ Ramírez Mario y otros, *op. cit.* p. 18.

³⁰ *Ibidem*

El triunfo del Constitucionalismo

Cuando el general Huerta abandona el país, a mediados de 1915, el sistema bancario mexicano estaba en completa bancarrota; baja considerable de sus recursos: capital, depósitos y reservas en caja y con deudas prácticamente impagables. Si bien la política bancaria carrancista hasta antes de 1915 no podía jactarse de grandes logros, el triunfo del constitucionalismo cambió la situación. Al imponerse la revolución sobre Huerta y el ejército federal, los bancos se encontraron en su peor momento, tomaron parte de la lucha y ahora estaban en el lado derrotado. El costo fue alto: ganaron la enemistad de las corrientes revolucionarias más importantes, fueron excluidos de la alianza política, que daría forma a la Constitución y ésta al nuevo régimen.

La reestructuración del sistema bancario recordó la vigencia de la Ley de 1897: en relación con el uso indebido que habían hecho de la emisión de billetes sin respaldo en metálico, ya que en su artículo 16 previene el capital que garantice la circulación de billetes, éste debe existir en caja, en dinero efectivo o en barras de oro y plata, por tanto los bancos de emisión están obligados a tener un respaldo en metal del 50 por ciento del monto de sus depósitos y emisiones.³¹

El balance al 30 de abril de 1914 demostró que este precepto se violó en detrimento de la garantía que el público tenía derecho a exigir de esas instituciones por los billetes en circulación. "... tan sólo un 36 por ciento está avalado, por lo tanto las instituciones crediticias están imposibilitadas para redimir sus billetes y devolver sus depósitos."³² Prohibió admitir los billetes de otros bancos o cualesquiera otros títulos de crédito. Se acusó a la banca de haberse dedicado en plena lucha armada a la especulación, al agio y al acaparamiento de la riqueza. Otra medida importante, fue el plan para inspeccionar y

³¹ Véase, Ramírez Mario, *op. cit.* p. 19.

³² Ramírez Mario *op. cit.* p. 22.

regularizar la situación de los bancos. Elaborado el 27 de agosto de 1915 por Venustiano Carranza y Rafael Nieto, se contempló también la fundación del banco único de emisión controlado por el Estado.

La Comisión Reguladora e Inspectoradora de las Instituciones de Crédito

Con el objetivo de reorganizar al sistema financiero, el 26 de octubre de 1915 se funda la Comisión Reguladora e Inspectoradora de Instituciones de Crédito, presidida por Rafael Nieto, Secretario de Hacienda en funciones. Dos días después en sesión con los representantes de todos los bancos de emisión, se informó de su existencia y atribuciones, entre otras: inspeccionar la situación de los bancos para declarar la caducidad de las concesiones de aquéllos que operaran fuera de la ley, y derogar los arreglos hechos con Victoriano Huerta.

La Comisión Reguladora inició funciones con la revisión de los balances y aquéllos cuyo pasivo excedía al doble de su activo metálico fueron declarados ilegales. Fue evidente que la situación financiera de la mayoría de las instituciones bancarias era crítica; que sus existencias en metálico no garantizaban el rescate de sus billetes ni la devolución de los depósitos. Para diciembre de 1915, la solvencia bancaria se limitó a nueve bancos y se declaró la caducidad de sus concesiones a los quince restantes. De éstos, cinco se declararon en caducidad (el de Guanajuato, Morelos, Durango, Chihuahua y Aguascalientes), debido a la negativa de sus funcionarios a mostrar los libros y el estado de caja a los inspectores de dicha Comisión.

Luis Cabrera uno de los principales ideólogos de la revolución y ministro de Hacienda de Carranza comentó, que la banca extranjera a pesar de registrarse como empresa nacional, tener bases de acumulación de capitales en el país, haber explotado las riquezas a su alcance, a la llegada de Carranza al poder, reclamaba inmunidad por la extranjería de sus capitales. En general la situación ya era insostenible con los bancos; impedían la circulación y el crédito.

Era necesario destruir la fuerza política de los banqueros, que habían apoyado sucesivamente a Díaz y a Huerta, y constituían el vínculo con el resto de los grupos económicos nacionales, su poder rivalizó e incluso superó al del Estado. La coyuntura se dio cuando éstos enarbolaban su origen extranjero y el hecho de que no estaban operando, puesto que habían boicoteado a Carranza, cerrando sus puertas.

Incautación de la banca

El 16 de septiembre de 1916, Carranza expidió un ordenamiento drástico; anulaba las leyes bancarias vigentes y decretó la incautación de la banca, es decir el gobierno tomó posesión de los bancos. Para Acosta Romero esta fue la primera nacionalización bancaria.³³ Los Consejos de Incautación fueron los centros de decisión y control, ahora la élite bancaria quedaba a merced de la nueva política financiera que exigió a los bancos; disponer del 100 por ciento de sus emisiones y depósitos en reservas metálicas, realmente imposible de cumplir. Se llegó al extremo de cerrar los principales bancos y encarcelar a sus funcionarios. Los bancos hipotecarios y los refaccionarios no fueron incautados, al igual que los establecimientos y sucursales de bancos extranjeros, ya que se regían por simples circulares de Hacienda y no por la Ley General de Instituciones de Crédito.

Durante el periodo de incautación de los bancos, había necesidad de capital. Carranza suprimió la circulación de los billetes para regresar a la de moneda metálica, y como los bancos incautados poseían las existencias metálicas más importantes no había más salida que "tomárselas prestadas". Se restableció la circulación metálica, se decretó la liquidación e incautación de los bancos. De este modo la banca de emisión desapareció virtualmente de la sociedad, de la economía y la política mexicana, su destino quedó en manos de la Revolución. A partir de este momento se contemplaría el reinicio del financiamiento de las actividades industriales, comerciales, agrícolas y de servicios, es decir, la reinstalación de un

³³ Véase, Acosta Romero Miguel, *op. cit.* p. 4.

sistema económico deteriorado. Sin embargo, tuvieron que transcurrir nueve años para que el país ya pacificado iniciara un despegue económico, fue con la creación del Banco de México (1925) que se inaugura una etapa de crecimiento ininterrumpido por más de cinco décadas.

3.6 Etapa Post-revolucionaria: periodo de reconstrucción nacional

Álvaro Obregón regresa el poder a la banca (1921-1924)

Asesinado Venustiano Carranza (1920), la política bancaria cambio radicalmente. A partir del primero de diciembre de 1920, los banqueros apoyaron al nuevo gobierno de Álvaro Obregón. Alberto J. Pani, ministro de Relaciones Exteriores, fue el eslabón para unir a banqueros y gobierno, quería borrar de golpe la política de incautación de Carranza, a quien él sirvió como ministro de Industria y Comercio. Obregón, recibía una banca dividida y resquebrajada, sin embargo buscó ganar su confianza para poder coordinar todas las actividades económicas. Expresó su firme convicción en restablecer el orden para acceder a una situación de prosperidad sin precedentes, los banqueros se apresuraron a apoyarlo.

Desincautación de la Banca

El sector bancario estudiaba la forma de liquidar sus activos y pasivos antes de reanudar las operaciones legales, y buscaba la desincautación de sus negocios. Obregón anunció que pronto se resolvería el conflicto, como signo de buena voluntad suministró a los bancos cantidades suficientes para atender necesidades urgentes, era un momento en que la escasez de dinero agudizó la crisis de las operaciones bancarias. Se ocupó también de obtener el reconocimiento de su gobierno en el exterior, la renegociación de la deuda externa y la absoluta pacificación del país. Quizá por ello se efectuó el súbito proceso de desincautación de los bancos a escasos dos meses de haber tomado el poder. Así los bancos retornaban a quienes habían conspirado contra el constitucionalismo. Las rencillas, traiciones, deslices y arrebatos de la lucha interna pasaron a segundo término.

La Ley de desincautación bancaria se promulgó el 31 de enero de 1921. Así los establecimientos que fueron declarados en liquidación en diciembre de 1916, recobraban su personalidad jurídica, para estos efectos se clasificaron de acuerdo con sus activos: a) Aquéllos cuyo activo sea superior al pasivo cuando menos en un 10 por ciento. b) Los que su activo exceda al pasivo en una proporción menor al 10 por ciento y, c) Los que su activo no alcance a cubrir su pasivo. Esta medida ignoraba el criterio carrancista de las reservas metálicas, fue una política más flexible, 16 bancos salían bien librados y podían seguir operando, sólo se liquidarían seis.

El siguiente paso fue cubrir indemnizaciones y brindar amplia protección a los organismos bancarios, se les dio la oportunidad de tomar parte del nuevo sistema bancario. Los bancos reclamaban cuantiosas sumas, argumentaban: el saqueo de sus arcas entre 1916 y 1917 más intereses, resarcir los daños sufridos durante la guerra civil y la incautación. Se convino en primera instancia un monto por \$149,176,242.62 esta cantidad se depuro, se restaron entre otros los bonos emitidos por Huerta, disminuyó así un 48.75 por ciento, el pago fue de \$ 76,446,595.85³⁴ representó 51.24 por ciento del monto original.

Imposible crear el Banco Central

Para Obregón no fue factible crear el Banco Único de Emisión, era más fácil acceder a proposiciones que beneficiaban a una minoría bancaria. Propuso el 9 de febrero de 1921, un *Proyecto de adición al artículo 28 constitucional*. Manifestaba que la creación del Banco Central era una decisión acertada, pero la situación general del país, las consecuencias de la revolución, la crisis financiera mundial y la repercusión de la guerra imposibilitaban en un mediano plazo el establecimiento de un organismo de tal envergadura. Por tanto, *planteaba instalar nuevamente bancos de emisión, ahora en diversas zonas del territorio nacional*.

³⁴ Ramírez Mario, *op. cit.*, p. 37.

En tanto se daban las condiciones, autorizó al ejecutivo federal para otorgar concesiones a efecto de constituir en la República hasta ocho bancos de emisión. Estuvo dispuesto a ceder en lo político ante los banqueros del viejo régimen. Sin embargo, se encontró con un obstáculo insalvable: el artículo 28 Constitucional y un Congreso dispuesto a defender "la herencia de Carranza."³⁵ El Congreso dictaminó que era improcedente su proyecto.

Se iniciaron pláticas para la Comisión Permanente de la Primera Convención Nacional Bancaria. El objetivo era institucionalizar la alianza entre banqueros y gobierno, fruto de esta colaboración fue la Ley General de Instituciones de Crédito promulgada el 24 de diciembre de 1924 y el Decreto Constitutivo de la Comisión Nacional Bancaria, rubro importante en esta nueva ley fue el Banco Único de Emisión. Establecía que éste y la Comisión Monetaria se regirían por leyes especiales.

Plutarco Elías Calles (1924-1928) y el Banco de México

Calles inicia su gestión con escasez de recursos que afectaba a la Hacienda Pública y por consiguiente las políticas emanadas de ella. El sector bancario no era la excepción, si el gobierno quería reanimarlo, debía saldar su adeudo con ellos. Si deseaba establecer una legislación bancaria tendría que adoptar una posición definitiva ante el Artículo 28 Constitucional y fundar el Banco único, que implicaba desembolso de recursos. Pani, ministro de Hacienda, instrumentó una estrategia para proveer al gobierno de fuentes seguras y permanentes de recursos económicos que le permitieran maniobrar con mayor soltura en la política económica, ésta consistió en la reforma hacendaria más importante que conoció la nación desde la revolución.

³⁵ Véase Torres Mejía David, *op. cit.* p. 45.

Se estableció exitosamente el impuesto sobre la renta, versión mexicana del *income tax*, el gobierno fijó la recompensa que creyó justa por su actividad como promotor de la economía nacional, acierto que permitió a Calles efectuar la reforma bancaria, sentó las bases de futuras acciones estatales y definió características que hasta hoy conserva el Estado Revolucionario, algunas de ellas son: la supremacía que adquirió la Secretaría de Hacienda como generadora y directriz de estrategias nacionales de desarrollo; y la intervención del Estado en la economía en sectores que sólo había ocupado la iniciativa privada. La creación del Banco Único se impuso con los diputados Nieto, Múgica y Zavala quienes reprobaron la actividad antirrevolucionaria de los bancos y estaban dispuestos a poner en práctica el proyecto carrancista.

Con estas medidas fue factible pagar en el lapso de tres años (1924-1926) la deuda a los bancos por 76.44 millones de pesos, que se redujo a \$33.32 millones, y finalmente se hizo un desembolso real de 37 millones, es decir el 25 por ciento del monto inicialmente convenido,³⁶ resultado neto al considerar el precio que alcanzaban los billetes del Banco y el verdadero valor de los créditos incluidos en el pago. El pago se efectuó durante las administraciones de Obregón y Calles. De esta forma se evitó la quiebra inminente de la gran mayoría de los antiguos bancos de emisión. Hecho que aflora el sentido profundamente nacionalista de Calles que a diferencia de Obregón dio prioridad a la deuda interna sobre la externa. Aunque manifestó la misma extrema benevolencia de éste hacia las clases dominantes. A pesar de las disposiciones progresistas establecidas en los artículos 27 y 123 de la Carta Magna, no se dio una abierta hostilidad hacia la burguesía todo quedó en discurso, permitiendo a la oligarquía seguir acumulando capitales.

El proyecto del banco central y su creación

En este momento crucial, era necesario plantear el futuro de la Banca en México, y establecer

³⁶ Cifras citadas por Mario Ramírez, *op. cit.* pp 39-37.

un orden financiero y económico. La creación del Banco de Estado desplazaría a los antiguos bancos de emisión y, se tendría un rector de la reconstrucción económica nacional. Para cerrar bancos fue preciso evaluar las carteras vencidas, lo cual evidenció el incumplimiento de obligaciones y su estado de quiebra, elementos suficientes para aplicar la caducidad de las concesiones y clausurarlos. Se propuso que *los valores de los enemigos de la revolución: propiedades urbanas, muebles, alhajas, créditos y depósitos bancarios, industrias, comercios, minas y terrenos petrolíferos* constituyeran el fondo de garantía del Banco del Estado.

Además de emitir billetes, el Banco Central, regularía el valor de la moneda, administraría las propiedades confiscadas, manejaría algunos impuestos como los aplicables a la propiedad, a la minería y al petróleo y dispondría de crédito en el exterior. Estos ambiciosos proyectos de la Convención no se efectuaron en corto plazo, pero logró anticipar el cambio radical que en materia de moneda y crédito se daría en el país: la desaparición del sistema de bancos de emisión y la intervención estatal en política bancaria.

El 31 de Agosto de 1925, el General Plutarco Elías Calles fundó el Banco de México, S. A., instalado provisionalmente en el edificio del Banco de Londres y México inició operaciones al día siguiente. Con un capital social de 100 millones: 54 por ciento de las acciones estaba totalmente pagado, el gobierno socio mayoritario había fundado el banco más poderoso del momento.³⁷ también entró en funciones la Comisión Nacional Bancaria. Así, inició una nueva etapa en el México moderno. De la política bancaria destructiva se pasó al periodo constructivo, arrancó con la reforma al artículo 28 constitucional que incluyó dentro de los monopolios restantes a la emisión de billetes, reservada al Estado a través del Banco de México.

³⁷ Ley de 1924, Art. 115. cita Torres Mejía David, *op. cit* p. 46.

Con un Banco Central el gobierno controlaría mejor su balanza comercial, en casos deficitarios la exportación de metálico sería ordenada y eficiente, habría contacto directo entre el tesoro público y sus valores vía Banco de México, lo que evitaría la inactividad de fondos, además estarían disponibles para atender las necesidades del mercado y cualquier emergencia, el crédito público se obtendría en forma más amplia. *"En síntesis, se planteó por vez primera la noción y el proyecto de un Estado que interviniera en el desarrollo económico mediante una política bancaria autónoma, proyecto que tuvo acogida en el artículo 28 de la Carta Magna."*³⁸ El Banco Central nace vigoroso, se le dotó de facultades para participar en el mercado financiero como cualquier otro banco comercial "...la misma ley que se volvió a promulgar después de algunas reformas en 1926, ya mencionaba al Banco de México que había sido constituido mediante decreto del 25 de agosto de 1925."³⁹

El Banco de México fue el instrumento principal del Estado para influir y controlar el desarrollo de la economía nacional, asumió el papel de árbitro de la banca local, hecho que lo convirtió en el depositario de información muy valiosa para la configuración de la nueva banca. La Ley General de Instituciones de Crédito lo considera como un elemento supervisor, factor activo y decisivo dentro de la alianza establecida. La fundación de la Banca Central Mexicana hubo que esperar nueve años, debido a la inestabilidad política y económica que imperó. La escasez de recursos había sido un obstáculo insalvable para todos los regímenes anteriores al de Calles. A finales de 1924 la alianza con los banqueros estaba prácticamente establecida y con buenas perspectivas.

Como se financió originalmente

El capital del banco se constituyó con los recursos que se dejaron de pagar al servicio de la deuda exterior. Hubo comunicados de protesta al secretario de Hacienda Alberto J. Pani, los

³⁸ Torres Mejía David., *La política Bancaria de la Revolución. Tesis.* México, FCPyS, UNAM, 1975. p. 70.

³⁹ *Ibidem.*

acreedores extranjeros dirigieron una infructuosa campaña contra el gobierno mexicano, amortiguada hábilmente debido a la firme convicción de obtener desarrollo autónomo interno. Los banqueros internacionales se inconformaron por el uso de los fondos de los derechos procedentes de exportación de petróleo, y del impuesto de las entradas brutas de los ferrocarriles, ya que fueron parte del apoyo del gobierno en el capital social del Banco. Por otro lado, hubo apego a su ley constitutiva que determinó un capital de *100 millones de pesos*, 51 por ciento suscrito por el gobierno y el 49 por ciento entre éste o particulares. El banco central prácticamente surge con recursos gubernamentales, ya que financió la aportación de capitales privados y participó en ella.

El Banco de Londres y México, accionista principal del sector privado obtuvo 13,000 acciones que le correspondían por adeudo que el ejecutivo contrajo con éste, los accionistas menores negociaron sus tenencias con comerciantes, industriales, y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y del propio Banco. La participación privada fue exigua debido a la carencia de fondos en los bancos existentes, así como al recelo y desconfianza con que los capitalistas veían las intervenciones del gobierno en materia económica, inclusive capitales extranjeros se distanciaron.

Aunque no se realizó el pretendido sistema de banca central, el Estado quedó en posibilidad de intervenir en el mercado bancario al equipar a su agente financiero de herramientas que desde la fundación del Banco de Londres se había reservado la banca privada. Estas concesiones fueron diversas y estratégicas, las propias de un banco central: emitir billetes, regular la circulación monetaria, los intercambios monetarios en el exterior, fijar las tasas de interés, y redescantar documentos mercantiles y, las practicadas por la banca comercial; operaciones propias de los bancos de depósito y descuento. Este intermediario financiero fue creado básicamente para que el Estado fomentara los negocios comerciales e industriales sin intermediario alguno. En sólo cuatro meses de vida, contó con una cartera de 18 millones de pesos, resultado de la intensa actividad crediticia que estaba desempeñando, si

bien necesitó aliarse con los viejos grupos de la burguesía porfiriana, los términos, desde cualquier punto de vista fueron diferentes.

Su creación determina una nueva era bancaria, en la que existieron bancos privados fundamentalmente apoyados por el Gobierno Federal, con el propósito de que fueran controlados por mexicanos, aunque no estaba excluida la posibilidad de que intervinieran extranjeros. Lo anterior revistió a la alianza Estado-Banca de sus aspectos más conflictivos, se inauguraba, más que una época de cooperación, de competencia. En cuanto a la organización, el Consejo de Administración del Banco representó los intereses del comercio, la industria y de los banqueros asociados, sin rebasar los de los consejeros; ya que las decisiones las tomaron los representantes estatales. El Banco de México, concentró sus operaciones en préstamos directos a la industria y al comercio, convirtiéndose en otro competidor de la banca privada. Ahora la posición del Estado se transpolaba a ser la fuerza rectora del desarrollo capitalista nacional.

De esta forma concluía la etapa del "dejar hacer" que caracterizó al Porfirismo en detrimento del desarrollo nacional auténtico. Los bancos comerciales privados sin el derecho de emitir billetes, se dedicaron a otras especialidades. De acuerdo con la ley de 1924, habría bancos hipotecarios, reaccionarios, agrícolas, industriales y, de depósito y descuento. Ahora estaban obligados a pagar diversos impuestos: predial, por derechos, servicios municipales, sobre las utilidades líquidas anuales y el del timbre sobre contratos de préstamo. Otra modalidad fue la imposibilidad legal de constituir grupos bancarios y la defensa de los bancos débiles, también se discutió la contradicción entre los bancos saludables financieramente y aquéllos de frágil economía. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, restituyó la solvencia de los bancos más afectados para no ceder ante las presiones de bancos fuertes. De esta manera el Estado afirmó su característica de elemento aglutinador de grupos opositores, al mismo tiempo que impuso su proyecto de desarrollo bancario, demostró en general capacidad directiva en la evolución del capitalismo mexicano.

La protección del banquero más débil se instrumentó mediante un procedimiento indirecto; evitando legalmente que cualquier banco pudiera adquirir acciones de otro a excepción del Banco Central, por lo demás no hubo trabas al desarrollo individual de cada institución. La Ley General de Crédito concilió puntos de interés común: que los bancos nacionales y extranjeros operaran en condiciones de igualdad, los establecimientos bancarios extranjeros que operaran en territorio nacional respondieran cabalmente por ellas con todos sus bienes y no sólo con los que se encontraran en suelo mexicano, Así, quedaron sometidos a las leyes nacionales sin poder invocar sus *derechos de extranjería*. Aunque nunca se contempló la eliminación de los bancos extranjeros, se tuvo especial cuidado en limitar sus actividades dentro del país, en el fondo de toda la política bancaria post-revolucionaria se percibió un fuerte matiz nacionalista en la medida en que los distintos gobiernos buscaron reconstruir el sistema crediticio, sustentado en bancos nacionales.

Pascual Ortíz Rubio contribuye a la solución bancaria

Su breve administración (1930-1932), coincidió con un panorama de crisis internacional, provocado por el *crack* (1929) de la bolsa de valores de Nueva York. México reestructuró su política de egresos: disminuyó, principalmente el gasto corriente y canalizó mayores recursos a inversión e infraestructura. Fue un bienio de reorganización económica interna que culmina con el decreto de la Ley que liquidó de manera definitiva a los bancos de emisión, dictado el 30 de agosto de 1930; quedaron sólo ocho instituciones crediticias: Banco Nacional de México, de Londres y México, de Nuevo León, Mercantil de Monterrey, Occidental de México, Mercantil de Veracruz, del Estado de México, y Banco de la Laguna. Evitar la creación de monopolios y reactivar a este golpeado sector, no fue tarea fácil, el grado de concentración de capital ya estaba muy avanzado.

El general Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) asume el poder en medio de una gran depresión económica. Él dio mayor impulso a la política social que a la económica; fijó un

salario mínimo, expidió un código agrario y creó la Secretaría de Economía Nacional que se encargaría de la planeación estatal, la Comisión Federal de electricidad y el Fondo de Cultura Económica. Fue necesario la gestión de seis presidentes: Carranza, Calles, Portes Gil, Ortíz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1917-1934), para transitar de una destrucción política económica y social a un periodo de pacificación y orden para rehacer y sentar bases sólidas que reconstruyeran al deteriorado sistema económico nacional.

Estabilidad social y crecimiento del país

Con Lázaro Cárdenas el papel rector del Estado toma nuevas dimensiones. Para 1934 aún no se cuenta con un proyecto nacional consolidado, el capital extranjero tiene el control de los principales sectores económicos, la política exportadora seguía limitada a los Estados Unidos de Norteamérica, los estragos de la crisis de 1929 aun persistían. Las economías vanguardistas adoptaron la política económica sustentada en la teoría *keynesiana sobre el empleo, interés y el dinero*, que demandaba mayor intervención del Estado en actividades que hasta entonces no asumía plenamente. Keynes considera al Estado ente fundamental para reactivar el sistema productivo, equilibrar intereses antagónicos de los diferentes estratos sociales y evitar las desigualdades exacerbadas.

El plan sexenal cardenista siguió esta tendencia, confiere al Estado intervencionista la capacidad para controlar y guiar a la economía nacional y reafirma el principio constitucional de la soberanía sobre las riquezas del subsuelo. La línea keynesiana se aplicó hasta principios de los setenta. La política cardenista configura al Estado de los próximos 40 años, su modelo de desarrollo es de economía mixta, con gran dosis de nacionalismo, establece alianzas con los sindicatos. Adquiere las características de un Estado bonapartista. Es aquí donde se gesta el carácter paternalista de la política económica, se maneja con cierta autonomía por el bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, sin embargo fortalece a las clases dominantes. "En el bonapartismo existe una relación de correspondencia entre el desarrollo y la

satisfacción de los intereses económicos y políticos, con el fortalecimiento de la administración pública."⁴⁰

Durante el decenio de los treinta, el gobierno impulsó la creación de diversos bancos de desarrollo y fideicomisos para financiar grandes inversiones de largo plazo (proyectos de infraestructura) y canalizar recursos a regiones y sectores específicos, en especial el agrícola, que la banca privada no podía o no deseaba financiar. En la práctica (en especial durante los setenta), gran parte de éstos préstamos se canalizaron a las empresas paraestatales, cada vez más numerosas y necesitadas de liquidez.

El Estado participó en varias ramas de la economía; energéticos, transporte y comunicación, dio gran impulso a la industria con la creación de empresas paraestatales. El sistema financiero se consolida y cumple su papel de apoyar actividades productivas, nace Nafinsa, Banobras y el Banco Nacional de Comercio Exterior y bancos privados para otorgar crédito agrícola y ejidal. Es la etapa de los procesos de ajustes en el sistema capitalista mundial, del New Deal propuesto por Franklin Roosevelt como una tendencia hacia el estatismo.

La política nacionalista permitió fortalecer al empresario

El proceso de industrialización que inició el país desde los años cuarenta, aunado a su notable estabilidad política permitió el gradual incremento de las relaciones comerciales internacionales y la diversificación de los mecanismos de ayuda externa. A partir de la siguiente década, las instituciones internacionales de crédito desempeñaron un papel cada vez más importante en el desarrollo económico de las naciones que como México, demandaban recursos económicos para impulsar las actividades de la industria, el comercio, el sector

⁴⁰ Guerrero Omar, *El Estado y su Administración*, México, cuaderno núm. 1, UNAM, primera edición, 1980, p. 9.

público y la sociedad en su conjunto. Hasta finales de los sesenta, el Estado mostró disposición para proteger al sector privado, el gobierno era garantía para lograr paz social.

Los empresarios más favorecidos fueron los de la banca privada por su injerencia en el control del gasto público. Los gobiernos de los años sesenta hicieron todo lo posible para lograr la modernización del sistema bancario. El mayor éxito radicó en la eficacia de la intermediación financiera, no porque incrementó el ahorro sino porque sirvió para cubrir las deficiencias de la política fiscal. El Estado recurrió a la deuda interna en mayor medida que la externa, y la fuente primordial fue la banca, de esta forma se establece una estrecha relación entre el sistema bancario y el comportamiento del gasto público. El gasto no cubierto por la política fiscal se obtuvo del sistema bancario, por lo tanto, la banca controló la deuda interna del gobierno (y por tanto su gasto) mediante el suministro de fondos y la aceptación de las acciones de reserva, y no al revés. El déficit presupuestal no podía desaparecer en la medida que la inversión pública y la promoción industrial elevaban las necesidades de financiamiento, el crecimiento del gasto estaba en función de las disponibilidades bancarias.

"En la década de los sesenta se encuentra un empresario fortalecido, que desea participar en las decisiones públicas, intervenir con las acciones técnicas y democráticas del desarrollo...en conjunción con el Estado a quien corresponde fomentar, estimular, ordenar, suplir y complementar la acción particular en materia económica y social."⁴¹ Su participación en política económica fue notoria durante casi dos décadas (1940-1958), periodos de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines. Durante los decenios sesenta y setenta, se fortalecieron los sectores medios, lo que habían perdido las familias pobres no fue a la bolsa de las más ricas, ellas también disminuyeron su ingreso, fue el sector medio el

⁴¹ Hernández Rodríguez Rogelio, *Empresarios, Banca y Estado*, el conflicto durante el gobierno de José López Portillo, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, p. 50.

beneficiado, fenómeno con repercusiones no sólo económicas sino también políticas. Este nuevo y amplio sector comienza a exigir atención social y política, reclama más participación en las decisiones políticas de manera desafiante, y aquí es donde el sistema mexicano evidencia una de sus limitaciones, no tuvo la habilidad para canalizar esta presión y su actitud empeoró la situación. Sólo ganó la desconfianza e incredulidad del ya significativo sector medio.

En 1970 ya se encuentra una empresa fortalecida, las industrias medianas y grandes que constituyen el 15 por ciento del sector industrial, absorbieron el 98 por ciento del capital en circulación. Tan sólo en 30 años 1940-1970 empresarios e industriales pequeños crecieron cuantitativamente, estaban convertidos en un activo y vigoroso sector. Al finalizar el desarrollo estabilizador, tenían un poder enorme que emplearon para negociar con el Estado. Su docilidad la habían perdido al igual que sus enfoques afines, ahora negociarían con el gobierno bajo otros términos. El modelo de desarrollo económico estaba agotado y debía sustituirse.

Tal parece que el gobierno no calibró esta transformación, sus decisiones fiscales dieron marcha atrás al ser rechazadas por el empresario. Este ya no era el mismo sujeto social que él conociera, al que Cárdenas en 1936 exigiera entregar sus fábricas a los obreros o al gobierno si se sentían fatigados, después de 34 años había obtenido la fuerza necesaria para enfrentar al Estado, ahora distante de imponerle condiciones al sector que él había forjado y que cuando daba sus primeros pasos coincidían.

Fue éste el panorama de los setenta en que se desenvuelve la administración de Luis Echeverría Álvarez, quién lidió además con otro opositor. Parte de su gabinete obstaculizó las medidas encaminadas a estimular el crecimiento mediante el gasto público, siempre encontró resistencia en autoridades hacendarias y del Banco de México en el ejercicio y diseño de la política monetaria, crediticia y fiscal.

El conflicto Estado-sector empresarial se origina al modificar el esquema de desarrollo que durante 30 años los había beneficiado. Este último se negó a cumplir disposiciones hacendarias, argumentando que si las cámaras y confederaciones han de cumplir el papel que les marca la ley de ser órganos de consulta del Estado, también les corresponde como sector empresarial conocer anticipadamente las políticas que les afectan y que hasta ese momento en ninguna parte se establecía que el gobierno estaba obligado a consultar a dichas cámaras, la guerra era abierta y declarada. El empresario reclamaba el reconocerle un poder de consulta, pero principalmente no cambiar las reglas del juego. Aunque ese periodo fue próspero, el gasto excesivo del gobierno rebasó su capacidad e hizo perder el equilibrio económico. La desestabilización que desde entonces se viene arrastrando, hoy se agrava por los rezagos de casi tres décadas y la acumulación de circunstancias adversas propias del desarrollo capitalista actual de los países emergentes.

A partir de los setenta hubo fuertes procesos de reestructuración financiera. El primero coincide con la expansión de crédito transnacional -la introducción de la banca múltiple-. El segundo, la nacionalización bancaria, posibilitó la reestructura del sistema financiero para sanear y controlar a la banca al inscribirlo de mejor forma en las tendencias de la globalización financiera. Considero que a partir de la reprivatización, se inicia un tercer proceso que aún prevalece. Con la finalidad de consolidar la globalización e internacionalización del sistema financiero mexicano, a la banca se le restituye el régimen de participación mixta en su capital. Es decir, al reprivatizarse, los particulares vuelven a tener injerencia en el capital y la prestación del servicio bancario. Fue necesaria la reforma del Estado para afianzar la liberación iniciada. Así, los siguientes lustros han sido de profundas reformas financieras con el propósito de insertar a México en el mundo moderno de liberalización y apertura que dictan los intereses de las cúpulas capitalistas internacionales.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA FINANCIERA HACIA LA GLOBALIZACIÓN

4.1 Transformación jurídica del sistema bancario

Antes del 1o. de agosto de 1982, se consideraba que el sistema bancario se constituía sólo por los bancos y las autoridades en esta materia: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Seguros y la Comisión Nacional de Valores -esquema aún vigente- aunque las comisiones ya reestructuradas con funciones específicas. Esta perspectiva cambió cuando sólo hubo dos bancos privados, porque los demás eran prácticamente del gobierno debido al proceso de nacionalización bancaria. Se reconoce entonces que "... existe un gran sistema integrado por intermediarios financieros, instituciones auxiliares de crédito, agentes de valores, bolsas de valores, cámaras de compensación, bancos extranjeros, corresponsalías, oficinas de representación de bancos extranjeros y toda una gama de instituciones que también actúan en esta materia"¹

El primer sistema financiero mexicano no estableció regulaciones específicas para otros géneros de intermediación que ya eran practicados desde la colonia, bajo el viejo Derecho de Castilla. Se argumentó que al tomar un perfil más definido se expedirían sus reglamentos con mejores elementos de juicio. Mientras tanto debían sujetarse al régimen de contratos-concesión, ratificados por el poder legislativo, convirtiéndose así en *contratos-ley*. Práctica ilegal porque la esfera legislativa carecía de competencia para ello. Acosta Romero, al analizar las diversas leyes bancarias, demuestra que la práctica financiera y bancaria se ha efectuado sobre bases incoherentes, desarticuladas y diversas. A partir de 1924 el marco jurídico ha sido reformado constantemente: 1925, 1926, 1932 y 1941, esta última ley vigente con innumerables modificaciones hasta 1982 año en que la banca pasa a ser administrada por el Estado. Esta

¹ Acosta, Romero Miguel, *Memoria de la Primera Reunión de la Academia Internacional de Derecho Mercantil y de Protección al Consumidor*, México, 1983, p. 1.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

complejidad legal no implicó eficiencia operativa. Algunas de las disposiciones legales que la normaron de 1925 a 1985 fueron:

- ◆ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- ◆ Código de Comercio.
- ◆ Leyes Orgánicas de las Instituciones Nacionales de Crédito.
- ◆ Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- ◆ Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ◆ Dos mil circulares en 1982 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, hoy Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- ◆ Dos mil oficios-circulares aproximadamente de la misma dependencia, registrados hasta 1982.
- ◆ Cuatro mil circulares, telex, y demás disposiciones del Banco de México.

Los artículos 28, 73 fracción X y 123, apartado B reformados ² de nuestra Constitución, la

² Art. 28. "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria... No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, y la comunicación vía satélite, emisión de billetes, por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. 1982. En 1988 se vuelve a autorizar a particulares la prestación de este servicio.

Art. 73. El Congreso de la Unión tiene la facultad: X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. En la legislación actual: "instituciones de crédito", cambio por "intermediación de servicios financieros" y lo referente al Banco de México ha desaparecido.

Art. 123 Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil al efecto se promoverá la creación de

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que normó en lo esencial las operaciones de banca múltiple: de ahorro, depósito e hipotecarias, que no contradigan las reformas que constituyen el capítulo de banca múltiple de la propia ley bancaria.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito no regula operaciones específicas, sino únicamente la estructura, la transformación y el funcionamiento de las sociedades nacionales de crédito. En cuanto a la operación, remite a la Ley Bancaria y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Fue el caso de la tarjeta de crédito que no estaba prevista en ninguna ley, sino en el oficio 305-39455 emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dado a conocer en la circular 555 por la antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros el 20 de diciembre de 1967, documentos sustituidos por el reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de agosto de 1981,³ rubricado por David Ibarra.

La operación de tarjetas era un hecho: El Banco Nacional de México en enero de 1968, lanzó al mercado la primera tarjeta bancaria de toda América Latina, se le denominó *bancomático* estaba afiliada al sistema de interbank, la segunda, fue *MasterCard*, apareció en junio de 1969, emitida por el Banco de Comercio (Bancomer), afiliada a la agrupación BankAmericard-Visa. Ese mismo año nació la empresa Promoción y Operación, S.A. (Prosa), constituida por diez bancos. Su objetivo era proporcionar a sus clientes una tarjeta común para esos diez socios bancarios. Así, en agosto de 1969 sale al mercado *Carnet*, afiliada al igual que Banamex al sistema

empleos y la organización social para su trabajo conforme a la ley.

El congreso de la Unión...deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B: Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII bis. Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado" Acosta Romero, *op. cit.*, p. 8 y 9.

En la constitución de 1996, el mismo ordenamiento; el Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

³ Véase Reglas para el funcionamiento y operación de las tarjetas de crédito bancarias, de la legislación bancaria, México Editorial Porrúa, S.A., 1984, p. 310.

Interbank.⁴ Caso similar fue el de las inmobiliarias bancarias, reguladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglamento publicado en el Diario Oficial del 14 de septiembre de 1983, rubricada por Silva-Herzog F.⁵

Después de la estatización de la banca, surgieron nuevas disposiciones bancarias, reglamentos orgánicos de las sociedades nacionales de crédito y decretos de transformación de los mismos. Esta pluralidad legislativa sobre instituciones financieras, no sólo propicia un servicio bancario ambiguo e inconsistente, sino que además dificulta un análisis objetivo porque en primera instancia hay que tratar de conjuntarla, ordenarla, darle coherencia para interpretarla, y enseguida aplicarla debidamente. A un centenario (1897-1997) de su legalización, el sistema no cuenta con un marco jurídico adecuado para su funcionamiento y organización. A pesar de las múltiples reformas, no existe una Ley General Bancaria que brinde un enfoque sistematizado y estructural, con visión de largo alcance, que garantice el buen servicio de los sistemas de pago, crédito, ahorro e inversión que deben proveer los bancos.

Reformas al Banco de México

Al iniciar sus operaciones, se habían saneado considerablemente las finanzas públicas y reestructurado la deuda externa gubernamental, por lo que fue factible destinar recursos del erario al capital del Banco. Contó con autonomía técnica, aunque la dirección recayera en personas designadas por el Ejecutivo Federal, debía marcar los lineamientos a seguir por todo el sistema financiero, decisiones que también han sido permeadas por el poder ejecutivo. El Estado se reservó la emisión de billetes vía el Banco Central, cabe recordar su dualidad al operar también como banco comercial propiedad del Estado. Sus activos de 130.8 millones de pesos en 1925 lo situaban en segundo lugar entre los grandes bancos, el grueso de sus operaciones eran de préstamos al comercio y a la industria.

⁴ Véase *El dinero de plástico, historia del crédito al consumidor y de los nuevos sistemas de pago en México* Carnet, *op. cit.*, pp. 101, 102.

⁵ Véase *Legislación bancaria de 1984*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984, p. 321-329.

Su Ley constitutiva le permitió desempeñar algunas funciones de banca central y otras inherentes a la banca comercial. "Las primeras consistían en emitir billetes, regular la circulación monetaria, el crédito y los cambios y actuar como banquero y agente financiero del gobierno. Las segundas correspondían a las que entonces podían efectuar los bancos de depósito y descuento, cuya actividad se centraba en el mercado de dinero."⁶ Este régimen dual, en sus primeros años de vida, coadyuvó a corregir la restricción monetaria con la emisión de billetes y reducir la escasez y el alto costo del crédito con sus financiamientos.

De 1932 a 1936, las modificaciones a la ley y el eficaz desempeño del Banco Central permitieron su consolidación y asumir otras tareas: centralizar las reservas bancarias y fungir como Cámara de Compensación. Con las reformas a la Ley Monetaria de 1931 (efectuadas en 1935 y 1936) el régimen de patrón metálico se sustituyó por el de moneda fiduciaria, se le confirió entonces las facultades privativas de emitir billetes y determinar el monto de las acuñaciones de moneda, se convirtió así, en soporte de la política monetaria y cambiaria nacional. El ejecutivo se reservó la dirección de estas políticas. Reguló también el financiamiento otorgado por la banca privada. Estas atribuciones se asentaron a partir de la legislación bancaria de 1941.

Emisión y colocación de moneda

La primera Ley Orgánica del Banco de México, expedida en 1925, dispuso que el importe de la reserva monetaria no debía ser menor del 50 por ciento del valor nominal de los billetes en circulación, los cuales eran títulos de crédito pagaderos a la vista y al portador en moneda nacional, referida entonces a piezas metálicas de oro o plata. En 1936, abandonó el régimen de patrón metálico y teniendo ya sus billetes el carácter de papel moneda desde 1931, se modificaron los términos. La ley señaló que la reserva monetaria debía corresponder por lo menos a 25 por

⁶ Borja, Martínez Francisco, *El Nuevo régimen del Banco de México*, Comercio Exterior, Vol 45, Núm 1, Enero 1995, p. 13.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

ciento del importe de los billetes emitidos y las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del Banco de México, ya que estas últimas al solventarse, aumentaban la circulación monetaria, constituyendo así *billetes en potencia*.

Este régimen sostenido hasta diciembre de 1984, tuvo dos inconvenientes; por un lado congeló los activos internacionales del Banco Central -oro, plata y divisas- que al constituir la reserva mínima legal, impedía su uso para afrontar contingencias, desvirtuándose así la función propia de la reserva: mantener el equilibrio entre ingresos y egresos de divisas del país, que permitan efectuar operaciones internacionales que coadyuven al desarrollo nacional. Por otro lado, "...la ineficiencia del candado que imponía a la circulación monetaria, ya que cuando esa circulación alcanzaba cuatro veces el valor de la reserva mínima expresada en pesos, se acudía a devaluar la moneda nacional, revaluando correlativamente la reserva, lo cual permitía a su vez nuevas colocaciones de billetes."⁷

Hoy se cuenta con un régimen más eficaz, la circulación monetaria está en función de los requerimientos de un sano crecimiento económico, y permite que la reserva de activos internacionales cumpla su objetivo. El Banco Central pone en circulación sus billetes primordialmente a través de las operaciones crediticias, el límite de esa circulación se obtiene fijando anualmente los montos a que puede llegar el financiamiento susceptible de concederse por el Banco Central.

Por ello la Junta de Gobierno del Banco debe determinar durante el mes de enero de cada año, *el saldo máximo que su financiamiento interno* podrá alcanzar durante el ejercicio respectivo. "La determinación debe ser congruente con las prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con la información y proyecciones consideradas por el poder legislativo que emite cuando expide la Ley de Ingresos y aprueba el Presupuesto de Egresos Federal. Éstas son: Producto interno bruto, deuda interna y externa, balanza de pagos, reserva de activos

⁷ Borja Martínez Francisco, *El Nuevo Sistema Financiero*, México, FCE, 1991 p. 84.

internacionales del Banco de México, nivel general de precios, necesidades de financiamiento de la economía nacional y comportamiento de los mercados de dinero y de capitales.

Reformas en la banca privada

En 1925 los bancos operaron activamente, manejaron uno de cada cinco pesos del Producto Interno Bruto; sin embargo, se mantuvieron al margen del optimismo de las políticas financieras del gobierno. A partir de 1932 este sector se especializa, de 1938 a 1962 aproximadamente, existieron los bancos de ahorro y préstamos para la vivienda familiar y, desde 1950 se incorporó el Patronato de los Bonos del Ahorro Nacional "...no era banco, pero de alguna forma actuó en el mercado del llamado centaveo e hizo sombra a los bancos capitalizadores, por ello se considera parte del sistema de captación de ahorro público."⁸ La Ley General de Instituciones de Crédito y Órganos Auxiliares de 1941 autorizó oficinas de representación en el exterior para efectuar operaciones de banca de depósito, sin embargo se instalaron hasta 1979.

La banca especializada estuvo formada por: a) "Instituciones y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito; constituidas por el Gobierno Federal, en las que debía mantener por lo menos 5 por ciento del capital social, su función era dar crédito a sectores indispensables en la economía, no atendidos por la banca privada, estas fueron:

- ◆ Nacional Financiera.
- ◆ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.
- ◆ Banco Nacional de Crédito Agrícola. (*)
- ◆ Banco Nacional de Crédito Ejidal. (*)
- ◆ Banco Nacional de Comercio Agropecuario. (*)

⁸ Acosta, Romero Miguel, *Transformación del Sistema Bancario Mexicano, Memoria, de la Primera Reunión de la Academia Internacional de Derecho Mercantil y de Protección al Consumidor*, México, 1983, UNAM, p. 5.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

- ◆ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (**)
- ◆ Banco Nacional de Fomento Cooperativo.
- ◆ Financiera Nacional Azucarera, S. A.
- ◆ Banco Nacional Monte de Piedad.
- ◆ Banco del Pequeño Comercio del D.F., S.A.
- ◆ Patronato del Ahorro Nacional.
- ◆ Banco Nacional Cinematográfico.
- ◆ Banco Nacional del Ejército y la Armada.
- ◆ Banco Nacional Urbano, S. A. (**)

(*) Se fusionaron en Banco Nacional de Crédito Rural, en 1975.

(**) En 1974 formaron el Grupo Financiero BANOBRAS junto con el Banco de Pequeño Comercio, S. A.⁹

- b) Las Organizaciones Nacionales Auxiliares Privadas de Crédito; eran aquéllas que mediante concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la anuencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y el Banco de México se agruparon en función de las operaciones desempeñadas, así hubo bancos de depósito, de ahorro, de operaciones financieras (sociedades financieras), sociedades de crédito hipotecario, en el ramo de capitalización (bancos capitalizadores), operaciones fiduciarias (sociedades fiduciarias) y c) Las Organizaciones Privadas Auxiliares de Crédito: almacenes generales de depósito, cámaras de compensación, bolsas de valores y uniones de crédito.

Formación de grupos financieros

Consecuencia de la especialización bancaria, fue el diseño de estrategias de mayor envergadura. El banquero se sintió restringido al tener una institución limitada a un tipo de operación, consideró

⁹ Ortega, Ochoa Rosa María y Villegas Hernández Eduardo, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, México, Editorial PAC, S.A. de C.V., tercera reimpresión, febrero 1992, p. 19-20.

conveniente y necesario absorber otras áreas del mercado financiero. Así surgieron grupos financieros no previstos por la ley; sin personalidad jurídica propia, que para atender los diversos servicios bancarios, cruzaban sus acciones: las de los bancos de depósito, con las de los hipotecarios o financieros, y más adelante con otros intermediarios; aseguradoras, afianzadoras, almacenes generales de depósito, agentes de valores. Práctica que permitió el monopolio del capital financiero: un pequeño grupo de personas era accionista a través de un banco o de una sociedad controladora de todos éstos organismos financieros.

Esta incapacidad de control, generó lógicamente el desbordamiento de los límites de encaje legal, del llamado factor de apalancamiento, no existió un verdadero capital efectivo pagado entre el conjunto de estos grupos de acuerdo a los registros de sus balances.¹⁰ Se está, ante grupos financieros no previstos por la ley. Tardíamente los reconoce tan sólo para establecer un contrato de responsabilidad recíproca para afrontar sus pérdidas, en obligación solidaria frente a los particulares y al gobierno. Todas las instituciones del grupo financiero consolidaban sus balances y establecían esa responsabilidad conjunta. Sin personalidad jurídica propia, operaron con el respaldo de la entidad bancaria o participante del contrato.

Más adelante, se dictó una serie de disposiciones para evitar la competencia desleal con las instituciones bancarias especializadas. Pero propició un desequilibrio total; a las sociedades financieras les brindó facilidades para la captación de ahorro público, dejando en gran desventaja a las de depósito, lo que estimuló un crecimiento acelerado de los bancos mexicanos y a la vez su concentración, que no es exclusiva de nuestro país sino de los regímenes capitalistas, en donde los bancos pequeños tienden a desaparecer y ser sustituidos por grandes firmas financieras o bancarias, argumentando la falta de competitividad.

¹⁰ Véase, Acosta Romero, *op. cit.*, p. 5.

En México se disfrazó esta tendencia en la exposición de motivos de reformas para introducir la banca múltiple, practicada ya en países europeos. Se indicó que uno de los objetivos era apoyar a los bancos pequeños y medianos y en efecto hubo apoyo...para extinguirlos. Los indicios de monopolización bancaria se legalizan en el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 1970, fecha en que se publican las adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito; entre otras, se reconoce el funcionamiento de los grupos financieros y la integración de distintas entidades bancarias en una sola. Dichos grupos o sistemas financieros, fueron el antecedente de la banca múltiple. Su crecimiento y evolución, simplifica la comprensión del fenómeno de la inserción de los países subdesarrollados a la dinámica del concepto de capital financiero a escala internacional.

Se introduce la banca múltiple, 1976

El 18 de marzo de 1976, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da curso legal a la banca múltiple, en el Diario Oficial publica las reglas y la define como la sociedad autorizada por el gobierno para realizar operaciones de banca de depósito, financiera e hipotecaria sin perjuicio de otras concesiones. Fueron éstas disposiciones, las bases legales para la concentración de capital bancario. En 1975 existían 243 instituciones bancarias y al 31 de diciembre de 1981 se habían reestructurado en 36 multibancos, de los cuales los activos del Banco de Comercio (Bancomer), S.A. y Banco Nacional de México, sumaban el 49.19 por ciento del total.¹¹ Los beneficiados fueron los grandes capitales que propiciarían el monopolio del capital financiero.

La concentración de bancos, fue realmente sorprendente. De 201 bancos que había en 1974, se redujeron a 86 en 1980 y para septiembre de 1983, sólo existían 29 bancos. "...Durante 1978-1980 se reestructuró todo el sistema de intermediación financiera: 98 bancos de depósito, una sociedad fiduciaria, 72 sociedades financieras, 22 de crédito hipotecario y 8 de capitalización. En agosto de 1980, operaban 38 bancas múltiples, 29 bancos de depósito, 15 sociedades

¹¹ Ortega Ochoa Rosa María y Villegas Hernández Eduardo, *op. cit.* p. 23.

financieras, 2 sociedades de crédito hipotecario y 7 sociedades de capitalización.¹² De 1974 a 1982 se realizó la transformación hacia la banca múltiple. Su puesta en marcha implicó una profunda capacitación del empleado bancario, para responder a las nuevas expectativas múltiples de la banca. La naturaleza de las operaciones no cambió; el depósito a la vista manejable en cuenta de cheques, la tarjeta de crédito y diversos instrumentos de captación continuaron manejándose igual, el mecanismo de los créditos se mantuvo.

En el campo tecnológico; la nueva banca, introdujo mecanismos computarizados, aunque de manera incipiente. Se aceleraron los tiempos en las transacciones: el pago y cobro de cheques, de tarjetas de crédito o débito, etcétera. El depósito y retiro en cajas automáticas requería adecuaciones jurídicas que regularan la contabilidad. Se crearon nuevos instrumentos de inversión, que reclamaban tiempo para conocerlos. Era preciso identificar un título de crédito, saber si se puede o no tomarlo en descuento o realizar cualquier otra transacción financiera, apegada a derecho.¹³

Instrumentos financieros de la banca múltiple

Por razones de la crisis, la inflación y los cambios radicales que se dieron en el mundo, entre 1974 a 1983 desaparecieron muchos instrumentos de captación, que sin embargo entre 1983 y 1984 aún se contemplaban en algunos catálogos de cuentas gubernamentales y las universidades seguían enseñando, fue el caso de las cédulas hipotecarias, los bonos hipotecarios y financieros que dejaron de existir en 1978, comenta Acosta Romero. Estos títulos se dejaron de emitir porque su operación era cara y difícil, requería un alto costo de horas-hombre y de mayor infraestructura bancaria "... De hecho varios bancos dejaron de emitirlos, presuntamente emitían un bono de 40 millones y lo guardaban en su bóveda, y las cuentas de los clientes empezaron a manejarse

¹² Véase, Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, p. 7.

¹³ Véase Acosta, Romero Miguel, *op. cit.*, pp. 10-11.

mediante abonos y créditos. Fue un cambio radical de actitud que incidió sobre las operaciones bancarias...sacando de la circulación a muchos títulos de crédito."¹⁴

De esta forma surgieron títulos como los certificados de la Tesorería o CETES que sólo existen en la ley, afirma Acosta Romero, pues no se emiten ni circulan, y se manejan a base de cargos y abonos en cuentas de administración de valores. El cambio en el manejo de las operaciones bancarias, requería una reestructura del marco legal, en especial lo referente a la administración de valores, "valores que no circulan" o que presuntamente existen depositados en el Instituto de Depósitos de Valores, INDEVAL¹⁵ o en el Banco de México, pero que nunca vemos, por *razones de costo y tiempo*. "Los CETES aparecen en 1978, como instrumentos de magnífica liquidez y buen rendimiento para financiar al Gobierno Federal o para controlar el medio circulante."¹⁶ Fue posible también una segunda emisión de Petrobonos, (certificados de participación con garantía en barriles de petróleo), debido a que se confirmó la riqueza petrolera, elementos que motivaron la creación de varias casas de bolsa e inclusive con sucursales en provincia.

En el manejo de recursos, también hubo cambios: se flexibilizaron algunos instrumentos de captación e introdujeron otros, aparecen nuevos esquemas de financiamiento, inversión y crecimiento sin mayores obstáculos que la propia competencia monopolista. A la par se elevan las tasas de interés, ajustándose constantemente de acuerdo con los cambios en el mercado internacional, los movimientos en el tipo de cambio y la tasa de inflación interna.

El servicio de banca múltiple, exigió mayor cultura financiera de los agentes participantes, conocer su aspecto operativo implicó aprender a tramitar los créditos, a tener presente todas las prohibiciones que marca la ley, las normas contables; lo estipulado en reglamentos, circulares,

¹⁴ Acosta, Romero Miguel, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵ INDEVAL, creado en 1978, para la custodia, compensación, liquidación y transferencia computarizada de valores. Con excepción de la deuda del gobierno, los títulos registrados en la Bolsa de Valores, hacen uso de este Instituto. Mansell Carstens Catherine *op. cit.*, p. 134.

¹⁶ Ortega Ohoa y Villegas Hernández, *op. cit.*, pp. 25-26.

prohibiciones que marca la ley, las normas contables; lo estipulado en reglamentos, circulares, decretos y acuerdos que rigen la naturaleza y prestación de éste servicio. Así como estar familiarizado con los mecanismos fundamentales del Banco de México, distinguir los cajones de inversión obligatoria, los portafolios financieros, saber cuándo acudir a los fondos de fomento de fideicomiso para redescantar, cómo penetrar más en el mercado a través de la utilización de esos fondos, etcétera. Naturalmente que el usuario común y aún el avezado no logra comprender este complejo entramado financiero y bancario. El panorama se complica, si agregamos dos puntos más: 1) La deficiente información que sobre los servicios bancarios proporciona “un asesor financiero.” 2) Los abruptos y constantes cambios en el manejo de la política económica y financiera, podemos imaginar entonces, el caos e ineficiencia que se ha generado en la prestación de los servicios bancarios.

Sistema financiero y capital monopolista

La maestra Eugenia Correa¹⁷ afirma que el sistema de banca múltiple, acentuó la creación de monopolios. El sistema financiero en México tiene desde hace muchos años un alto grado de monopolio. Por largos periodos Bancomer y Banamex, los bancos privados más grandes manejaron cerca del cincuenta por ciento de los recursos totales del sistema financiero. Durante los años setenta en un marco de profunda crisis este proceso de monopolización se aceleró enormemente no sólo en áreas financieras. El monopolio existe a lo largo y a lo ancho del país en la producción de los más diversos bienes. En la agricultura y ganadería, en el comercio y los servicios, producción de fertilizantes, en la industria automotriz, alimenticia, etcétera.

Desde los años cincuenta es tan alto el grado de monopolización de la economía, que se puede afirmar que desde esa década el capital monopolista ha determinado el cauce fundamental

¹⁷ Véase ensayo de Eugenia Correa, "Crisis y sistema financiero" en *Banca y Crisis del Sistema*, México, 1982, edit. Pueblo Nuevo, Talleres Gráficos, pp. 74 y 75.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

del proceso económico. Poder que se fortaleció en los setenta y ochenta, de hecho la actividad productiva y financiera del país estuvo en función del capital referido. Existen monopolios que actúan en varias ramas económicas, sostienen relaciones entre sí, y a su seno confluyen aunque de manera y grado distinto: el capital nativo, el extranjero y el Estado. Es el capital monopolista el organizador de la acumulación, el que se apropia de la mayor parte de la riqueza social creada por el pueblo y principal beneficiario de la explotación capitalista.

Los monopolios nacionales están vinculados con los monopolios extranjeros y ambos con el Estado mexicano, quien los impulsa y apoya, asociándose con ellos, sosteniendo subsidios, abaratando materias primas (en detrimento de los productores, que son los que necesitan el apoyo) y energéticos básicos, otorgando financiamiento barato y regulación de salarios entre otros privilegios. Las tendencias de la política estatal no se desarrollan a espaldas del proceso de acumulación de capital, por el contrario, expresan la forma particular en que el capital en general pero principalmente el monopolista, está enfrentando las contradicciones que su propia reproducción genera. Esta tendencia, a mediados de los setenta, desembocó en una crisis de los mecanismos de regulación monopólica estatales.

4.2 Crisis del Sistema y la Política Financiera 1976-1982

Macroeconomía del populismo en México

Prestigiosos economistas con la acuñación de esta frase se refieren a las políticas seguidas por los países latinoamericanos *más desarrollados*, para explicarse algunas causas de las crisis económicas. Aclaran; "...es un enfoque que enfatiza el crecimiento y la redistribución del ingreso y minimiza los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas *agresivas*, que operan fuera del mercado...siendo que las fallas de estas políticas se dan con un costo enorme para los propios grupos supuestamente favorecidos, al final las restricciones de divisas y la inflación externa terminan por imponer un programa de excesivas reducciones del salario real."¹⁸

¹⁸ Martínez, Cisneros José de Jesús, *El proyecto económico salinista* (Un camino en cuestión), Análisis 136

"La combinación de influencias externas (crisis de deuda y bloqueos), políticas internas (nacionalización, reprivatización de empresas y bancos) y políticas macroeconómicas, producen una economía insostenible, donde la inflación está fuera de control y las restricciones de divisas imponen el realismo a los gobernantes. No obstante es una postura intransigente de los reaccionarios, Hirschman la llama *postura de la perversidad*, por ser ese precisamente el argumento que la sustenta, así la política económica provoca resultados opuestos a los esperados."¹⁹

En el caso de México a pesar de que la política económica de los regímenes de Luis Echeverría y López Portillo "...por sus excesos de intervención pudieran encajar en esta tesis de la *perversidad*, su gestión puede asociarse más con un desorden de la propia política económica y con un desgaste de sus acciones por falta de coordinación y por oposiciones interministeriales combinadas con una pésima revisión de la coyuntura internacional; que con la macroeconomía del populismo en sentido estricto."²⁰

Política financiera de los años 70: influjo de la corriente monetarista

En el momento en que México atravesaba la época de desarrollo estabilizador, 1954-1970, caracterizado por la estabilidad del tipo de cambio y de los precios, crecimiento del producto nacional entre el 6.7 por ciento anual y un financiamiento del desarrollo con ahorros voluntarios, nacionales y del exterior; en la mayor parte de América Latina, la política económica osciló entre una estricta aplicación de los esquemas ortodoxos de estabilización en beneficio de una ideología reformista que enfatizaba la necesidad de planificar. Era la época de la Alianza para el Progreso y de una cierta influencia de la ideología de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

Económico, México, núm., 19/19, Vol. IX, sept./Dic. 1991, UAM, Azcapotzalco, p. 8.

¹⁹ *Ibidem* p. 8.

²⁰ Martínez, Cisneros José de J. *op. cit.*, pp. 8 y 9.

A principios de los setenta, por influjo de la CEPAL algunos países latinoamericanos experimentaron cambios de regímenes políticos, cuyos objetivos eran la redistribución del ingreso, la ampliación del mercado interno, la ruptura de ciertas relaciones de dependencia (comercial, financiera y tecnológica), el aliento a la integración económica y la ampliación de la participación del Estado en la economía. Experiencias de corta duración, debido a la crisis económica mundial. Esta corriente se popularizó como la estrategia de *sustitución de importaciones*, sostenida por éstos gobiernos con el fin de industrializarse.

Con el retorno de la turbulencia económica generalizada de los años setenta se produce un curioso fenómeno de retomar las fuentes originales de la teoría económica para interpretar la crisis y proponer alternativas viables en el manejo económico. Aparecen corrientes neoliberales de signo neoclásico y neoschumpeterianos y, con menor fuerza la neokeynesiana. Una de las tendencias de corte neoliberal, que logró configurarse claramente fue la monetarista, escuela de la macroeconomía moderna que coloca en primer término al papel del dinero para comprender la evolución del sistema económico. "Cuestiona la creciente intervención estatal del *welfare State*, propone dejar al mercado y a sus fuerzas *autorreguladoras* el funcionamiento de la máquina económica."²¹

A mediados de los años setenta fue el modelo monetarista, la alternativa para superar la recesión y restaurar la rentabilidad del capital en muchos países latinoamericanos: enarboló el retorno al liberalismo económico puro y fuerte. Para el capital financiero y monopolista transnacional representó la mejor opción para enfrentar la crisis y elevar la rentabilidad del capital en el largo plazo, *el mercado es el único principio de coherencia social, aceptado por la economía neoclásica*. Permitiría además, ampliar y facilitar las posibilidades de expansión y control de nuevos mercados, así como de nuevas y viejas fuentes de materias primas; sería capaz de restaurar las condiciones de una acumulación rentable del capital que estaban degradándose a causa de la política económica y sobre todo del ascenso de las luchas democráticas y populares.

²¹ Martínez Cisneros José de Jesús, *op. cit.*, p. 5.

Reagrupó a los intereses financieros que temían que ciertos obstáculos se interpusieran a la internacionalización de capital.

Esta Corriente impulsada por Milton Friedman, coincide con la Escuela de *Public Choice* que afirma "...no hay situación donde la superioridad del Estado sea evidente con respecto al mercado, por lo que su intervención sólo se justifica si es capaz de administrar ciertos negocios mejor que como lo hace el mercado. Evidentemente, como la nueva economía pública demuestra que es incapaz de hacerlo mejor... debe contentarse con ser el protector de las leyes necesarias al funcionamiento de éste."²² Mantener el equilibrio presupuestal del Estado, aún a costa del bienestar social es punto crucial de esta corriente. Sobre el precio del *factor trabajo*, no permite que los sindicatos conduzcan a un aumento mayor de los salarios que la productividad, el Estado no debe dejarse presionar por los sindicatos para intervenir en la estructura salarial (directo o indirecto), el mercado los ubicará en su nivel de equilibrio.

Sobre el costo del dinero; propone fijar las tasas de interés a un nivel más alto del que determina su oferta y demanda. En el sistema de crédito tampoco debe intervenir el Estado "...porque impide el desarrollo de un verdadero mercado de capitales...único instrumento racional para asignar la inversión. Sólo la bolsa de valores y los mercados de capitales podrían expresar... objetivamente, la tasa de beneficio y la tasa de interés que conducirán a una expansión de las actividades más rentables, según los criterios del mercado mundial y del capital internacional."²³ El cambio político que requiere la aplicación de la teoría de Friedman, implicó la derrota, algunas veces sangrienta, del movimiento democrático y popular.

"En países subdesarrollados a pesar de la existencia de estas políticas, hubo reticencia a

²² Guillén, Romo Héctor, *Orígenes de la Crisis en México*, México. 1989, Colección Problemas de México. Ediciones Era, cuarta reimpresión 1989, p. 42.

²³ Guillén, Romo Héctor, *op. cit.*, p. 44.

retirar completamente al Estado del sector productivo, porque consideraron que podría conducir a dificultades crecientes en la valorización del capital. Los gobiernos que aplicaron esta teoría no consiguieron: erradicar la inflación, impedir los desequilibrios financieros y cimentar las bases de un crecimiento importante y sostenido. Paradójicamente, éstas medidas para minimizar la acción del Estado en la economía y desplegar la competencia pura y perfecta en todos los mercados, provocaron el mayor control oligopólico de la historia económica Latinoamericana.

Deuda del sector público (1970-1976)

En México la intervención del Estado constituyó un elemento estratégico, para asegurar la reproducción ampliada del capital, se le consideró como un agente capaz de dinamizar de manera autónoma el proceso productivo, tanto en el dominio de la realización de plusvalía como en el más general, la creación de la infraestructura económica y apertura de nuevos campos de inversión, sin embargo en la práctica, no demostró esta capacidad. "Frente a la alternativa de elevar el precio de los bienes y servicios de sus empresas paraestatales -disminuyendo la tasa de beneficio de los empresarios privados y/o creando fuertes presiones inflacionarias- o recurrir al endeudamiento, el Estado decidió esta última opción."²⁴ La media del endeudamiento interno entre 1970 y 1975, representó 59 por ciento del financiamiento total, se instrumentó con la venta de valores gubernamentales a la Banca Central, la cual los pagó con recursos provenientes de la creación monetaria; a la banca comercial, mediante las reservas obligatorias, así como a empresas no bancarias y particulares.

Al absorber gran parte del ahorro nacional captado a través del sistema bancario, el gobierno disminuyó las posibilidades de financiar vía crédito a los micros, pequeños y medianos empresarios. Los grandes empresarios pudieron recurrir a préstamos de la banca internacional. La demanda de crédito interno se complementó con el externo. De 1970 a 1975, el endeudamiento externo representó en promedio 41 por ciento del financiamiento del sector público, con un

²⁴ Guillén, Romo Héctor, *op. cit.*, p. 48.

crecimiento anual de 29 por ciento entre 1971-1976, pasando de un monto de 4,545.8 millones de dólares en 1971 (12.6 del PIB) a 19,600.2 millones en 1976 (24.7 por ciento del PIB). El 81 por ciento se contrató a más de un año y en beneficio del sector paraestatal 85.4 por ciento.²⁵

La política fiscal no satisfizo las necesidades de financiamiento del sector público y el Estado recurrió a la deuda interna (vía banca) en mayor medida que la externa. En sentido literal, el sistema bancario controló la deuda interna del gobierno (y por lo tanto su gasto) y no al revés. La opción de recurrir al endeudamiento externo para sostener el crecimiento económico se fue acentuando, sobre todo después de 1973. Así, las tres fuentes de financiamiento del gobierno, que empezaron a delimitarse en la época del desarrollo estabilizador fueron de carácter privado, bancario y norteamericano. En 1975 la banca privada norteamericana controló el 70 por ciento de la deuda externa mexicana.

Las finanzas públicas se desempeñaron sobre una estructura fiscal regresiva; débil captación en función del PIB (12.2 por ciento en 1974), situación que persistió, porque el gobierno no se atrevió a afrontar las dificultades políticas que implicaba una reforma fiscal. Los ingresos de las empresas estatales, fueron deficitarios, resultado de la política de precios bajos de los bienes y servicios. El déficit del sector paraestatal, que reagrupa tanto los organismos descentralizados como las empresas paraestatales, representó en promedio 1.9 por ciento del PIB, agravándose particularmente en 1975 y 1976.

En 1971, ante el déficit ya tradicional de la cuenta corriente de la balanza de pagos de aproximadamente "...mil millones de dólares y una elevada deuda externa, el gobierno aplicó una política contraccionista con reducciones del gasto público y fuertes controles monetarios. De lo que resultó un freno de la tasa de crecimiento de la economía y una disminución del déficit de la

²⁵ Véase Guillén Héctor, *op. cit.*, p. 49.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

cuenta corriente de la balanza de pagos, de 726.4 millones de dólares. Esta experiencia mostró la fuerte correlación que hay entre la tasa de crecimiento de la economía y la importancia del déficit corriente."²⁶ Al disminuir el ritmo de crecimiento se contrajo el déficit. Pero a partir de 1972 el dinamismo de la economía se tradujo en presiones crecientes sobre la balanza de pagos, de nueva cuenta el déficit creció en 1972 y en 1973 se agudizó.

Devaluación de 1976

El endeudamiento externo se tornó en un círculo vicioso, se requerían nuevos créditos para saldar intereses de préstamos anteriores, espiral en la que hasta hoy (1997) sigue inmerso el país. La fuerte inflación registrada a partir de 1973, aumentó el diferencial de precios con los Estados Unidos. En 1956 hubo cierta estabilidad monetaria y los precios de ambos países estaban a la par para 1975, la diferencia fue abismal, los precios estadounidenses fueron inaccesibles, se elevaron en 1, 258 por ciento. "Fue en este contexto de freno del crecimiento, acentuación de la inflación, crecimiento de la balanza de pagos y de la deuda, que por primera vez en 22 años se decidió una devaluación del peso en agosto de 1976, con el objeto de corregir el desequilibrio exterior. México abandonó el tipo de cambio fijo y adoptó el sistema de flotación controlada."²⁷

La política económica de 1971-1976, se caracterizó por la fuerte juxtaposición entre dos orientaciones diferentes; mientras el Banco Central llevo a cabo una política monetaria y de crédito restrictiva, la del gobierno era expansionista, auténtico conflicto, que no sólo planteó el problema de la coordinación entre ambos, sino la independencia del Banco Central con respecto al gobierno, no hubo una política económica coherente y unificada. Al deseo gubernamental de romper con el pasado del desarrollo estabilizador y activar la economía con una política keynesiana expansiva que alentara la producción y el empleo, se resistió la política friedmaniana del Banco Central, con medidas de restricción monetaria y de crédito, dispuso elevar las tasas de

²⁶ Guillén, Romo Héctor, *op. cit.*, p. 51.

²⁷ Citado por Héctor Guillén Romo en *Orígenes de la Crisis en México*, México. 1989, Colección Problemas de México, Ediciones Era, cuarta reimpresión 1989, p. 53.

del Banco Central, con medidas de restricción monetaria y de crédito, dispuso elevar las tasas de reservas obligatorias y las tasas de interés. Ninguna de las dos opciones logró imponerse, el resultado fue una tendencia al freno y a la aceleración con desastrosas consecuencias económicas y sociales. Las fuerzas monetaristas no tuvieron cabida en México, se formuló una política de estabilización de corto plazo de naturaleza keynesiana, con gran injerencia del gobierno en un proyecto nacional de largo plazo, inspirado en la CEPAL.

Financiamiento condicionado del Fondo Monetario Internacional

Debido a la devaluación de 1976, el gobierno mexicano recurrió al financiamiento externo. El Fondo Monetario Internacional lo otorgó condicionado a la firma de un acuerdo de estabilización por un periodo de tres años. Las condiciones se fundamentaron en la teoría ortodoxa de la balanza de pagos, según la cual, para ajustar el déficit exterior la devaluación debe ser acompañada de una política de reducción de la demanda global, de apertura total del comercio exterior y del libre movimiento de precios acorde a leyes del mercado. Este organismo detectó en México el proceso inflacionario, provocado por un exceso de demanda, resultado de fuertes gastos públicos, financiados con creación monetaria y de aumentos de salarios, que inevitablemente condujeron a la devaluación. Propuso catorce puntos correctivos a cumplirse en tres años 1977-1979, centrados en la reducción del déficit del sector público, limitación del endeudamiento externo, elevación de precios de bienes y servicios, contracción del crecimiento del empleo en el sector público, apertura de la economía hacia el exterior y la contención de aumentos salariales.²⁸

Para lograr el saneamiento financiero el FMI, fijó metas y tiempos; el déficit del sector público debería representar en 1979 menos de 5.5 por ciento del PIB y no superar los 90 mil millones de pesos al 31 de diciembre de 1977; en la misma fecha, la deuda externa no excedería los 3 mil millones de dólares; el empleo total del sector público no aumentaría más de 2 por

²⁸ Véase Guillén RomoHéctor, *op. cit.*, p. 55.

ciento; el nivel de las tarifas aduanales se reduciría y el sistema de permisos previos de importación debería ser racionalizado; el aumento del salario nominal no superar al de los países con los que hubiera intercambio comercial. No influir en el tipo de cambio y del crecimiento de la masa monetaria²⁹

Eran las típicas medidas monetaristas, pero las economías emergentes no constituyen una simple respuesta a las necesidades del centro, señala Pierre Salama "...la relación que se establece entre las economías del centro y las de la periferia no es una relación de sumisión integral."³⁰ porque tienen la posibilidad de desarrollarse de manera más autónoma. Fue éste el caso mexicano, con el descubrimiento de importantes yacimientos petroleros se colocó como la sexta potencia petrolera mundial, y sólo cumplió parcialmente el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Al iniciar la administración de José López Portillo era evidente que la economía requería de un ajuste estructural, mismo que fue postergado por el súbito excedente petrolero que lejos de apoyar una estabilización ordenada con suficientes divisas, derivó en la "fiesta de los pesos", en la "administración de la abundancia", que sumergió a la República Mexicana en otro etapa recesiva.

José López Portillo y la administración de la riqueza

Primero, recobrar la confianza ante la crisis

En su discurso de toma de posesión, (Diciembre 1o. 1976), José López Portillo propone una alianza para la producción a fin de resolver los problemas económicos del país. En su primer informe advierte que el desarrollo de años anteriores se fincó en 3 sectores: la estabilidad política, moderación en el alza de precios al lado de revisiones bianuales de salarios, y en la paridad monetaria fija del peso frente al dólar, de éstos persiste el primero; la estabilidad política. En ella seguiré mi acción, acorde a los valores que nos unen y este será el elemento que guíe a la alianza para la producción.

²⁹ Véase, Guillén Romo Héctor, *op. cit.*, p. 55.

³⁰ Guillén Romo Héctor, *op. cit.*, p. 55.

En su diagnóstico sobre la situación económica, Lopez Portillo, aseguraba, si se agotó el modelo habrá que cambiarlo, si se saturó, solo es coyuntural no requiere cambios. La crisis inmediata se generó porque las necesidades sociales exigían una tasa de crecimiento más alta, que permitiera destinar recursos a la inversión productiva y esto no fue posible porque el esquema que durante años las hizo dinámicas estaba agotado. El ahorro interno se redujo y con él la inversión, los capitales salieron del país. Categórico, afirmó: "En 1976 la economía atravesaba por la peor de sus crisis por ello pedí tiempo y propuse tregua para recuperar las riendas de la economía nacional y empezar a recobrar la calma y el rumbo."³¹

De importar petróleo en 1971, se pasa al crecimiento espectacular del sector (1976-1981)

A mediados de los años sesenta la producción petrolera sufrió un grave estancamiento. A partir de 1966 no hubo exportaciones y para 1971 se empezó a importar. Pemex se vio obligado a explorar por todo el territorio nacional, en 1972-1973 se descubrieron los yacimientos de Chiapas y Tabasco, con lo que inició el auge petrolero del país. "En 1974 se reanudan las exportaciones, las reservas crecen entre 1974 y 1975 a un promedio anual de 8 por ciento y en 1976, el crecimiento es espectacular: de 6,338 millones de barriles en 1975 alcanza los 11,160 millones, 76 por ciento de crecimiento."³² López Portillo tuvo presente al petróleo como solución económica desde su candidatura a la presidencia. Cabe mencionar que en 1973 fue nombrado secretario de Hacienda, posición que le permitió conocer la evaluación de los descubrimientos y reservas y por ende su potencialidad económica.

Como director de Pemex designó a su gran amigo Jorge Díaz Serrano, experto en la búsqueda y extracción del hidrocarburo, con experiencia y prestigio en el mercado mundial. Recibió todo el apoyo para buscar petróleo prácticamente donde fuera, así las reservas probadas

³¹ Hernández Rodríguez, Rogelio, *Empresarios, Banca y estado, México*, editorial, Flacso, 1976-182, p. 92.

³² Hernández Rodríguez Rogelio, *op. cit.*, p. 94.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

mostraron un crecimiento de 545 por ciento entre 1976-1981 cuando se situaron en 72,008 millones de barriles. El problema de escasez de recursos para el financiamiento, tanto del sector externo como interno, se veía resuelto con la riqueza petrolera; el gobierno sólo pedía tiempo.

En la sesión del consejo de administración de la paraestatal, el 2 de agosto de 1977, el exmandatario habló de administrar la abundancia y de los riesgos que ello implicaba, pues se debía preservar el recurso para las futuras generaciones y fincar las bases económicas para el desarrollo sostenido del país. Esto implicaba alcanzar la llamada *plataforma* de producción, llegar a 2.25 millones de barriles diarios, la mitad sería exportada. En principio esa meta se fijó para 1982, después para 1978, y por último para 1979.³³

El petróleo sirvió a México de aval para obtener importantes recursos financieros en los mercados internacionales de capital. Durante el periodo estipulado en el *acuerdo de estabilización* (1977-1979), la tasa de crecimiento promedio del PIB fue de 6.1 por ciento. La línea de crecimiento cambió, pero los desequilibrios financieros y monetarios persistieron e incluso se acentuaron. La inflación ascendió a 19 por ciento aproximadamente. La devaluación de 1976 tuvo efectos limitados en disminuir el déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos. Aunque en 1977 se experimentó una baja del déficit presupuestal, debido a la política restrictiva del FMI; en 1978 registró alza nuevamente. Toda la atención se volcó sobre los recursos petroleros, para tratar de alcanzar finanzas sanas tanto internas como externas. Las exportaciones del hidrocarburo se desarrollaron a una velocidad impresionante de representar el 27 por ciento del sector exportador en 1977, pasó a 61 por ciento en 1981.³⁴ El crecimiento del PIB se aceleró (8.3 en 1980 y 8.1 en 1981), pero la situación caótica persistió.

Los límites financieros al crecimiento mexicano

"Entre 1974 y 1981, el financiamiento del crecimiento en México fue posible gracias al acceso

³³ véase, Hernández Rodríguez Rogelio, *op. cit.*, p. 95.

³⁴ Véase, Guillén Romo Héctor, *op. cit.*, p. 56.

relativamente amplio que tuvo en los *mercados internacionales de capital*, favorecido por un contexto de sobrelíquidez mundial creado después del primer choque petrolero de 1973. En efecto a partir de esa fecha el mercado de las euromonedas y los préstamos bancarios se volvieron la fuente más importante de liquidez internacional. Los eurobancos y los bancos norteamericanos fueron alimentados por los excedentes de los países petroleros, el déficit de la balanza de pagos norteamericana y por otras fuentes de aprovisionamiento (particulares y firmas).³⁵

Pero la oferta de fondos prestables sólo es un elemento de este mercado, que fue arrastrado por la demanda y que se nutría de ella misma. Los análisis del sistema monetario internacional demostraron que no existía, fuera de la tasa de interés solicitada para equilibrar la oferta y la demanda de fondos prestables, ninguna limitación para obtener un nuevo crédito. El mecanismo de creación de liquidez internacional que apareció era similar al de un sistema de crédito interno, pero sin banca central, es decir prácticamente sin control, carente de cualquier regulación extraeconómica. En estas condiciones el problema planteado por el eurodólar fue precisamente la *multiplicación sin control de moneda internacional* en la ausencia de prestamistas en última instancia, de tal manera que cualquier demanda de liquidez tendría que ser satisfecha.³⁶

El país tuvo acceso al crédito internacional, por el aval que representó la nueva riqueza petrolera, aunado a la ausencia de control de la emisión de liquidez en el mercado exterior y porque la urgencia de divisas debido a su alto endeudamiento lo convirtieron en atractivo sujeto de crédito. La banca internacional solicitó primas considerables, recortó al máximo los plazos y fijó límites cuantitativos para ciertos prestatarios. Fueron medidas de protección contra los altos riesgos de sus deudores. En este contexto, México contrajo más deuda con cargas financieras abrumadoras. Entre 1978 y 1981 fue el país que contrató el mayor monto de deuda a tasa de interés variable. En 1981, la composición de la deuda externa era de 26 por ciento a corto plazo y

³⁵ Guillén, Romo Héctor, *op. cit.*, p. 58.

³⁶ *Ibidem*. p. 58.

70 por ciento a tasa variable. En estas condiciones es fácil entender el impacto que tuvo el incremento de las tasas de interés en los mercados internacionales de capital, particularmente el de la tasa interbancaria de Londres (LIBOR),³⁷ que al aumentar un punto representó una carga de intereses por 323 millones de dólares, el 0.20 por ciento del PNB.³⁸

Aunque no se haya llegado a definir claramente un indicador que permita reconocer "a priori" que un país ha rebasado su límite de endeudamiento, que se encuentra en la categoría de sobregirado, el costo socio-político, además del económico es evidente. En ciertos países se llega al punto en que las importaciones de materias primas, de bienes de capital y las cargas de interés cubren casi la totalidad de los ingresos de exportación, y a menos que se reduzca la importación de materias primas y bienes de capital; un nuevo endeudamiento y cargas de interés crecientes, impondrán un nivel de endeudamiento aún superior y a fin de cuentas un proceso acumulativo en el cual cargas de interés y necesidades de préstamos se desarrollarán recíprocamente, entonces ningún agente financiero aceptaría continuar prestando a un país que se encuentre en este caso. México, reunió los elementos para una crisis financiera, que estalló en los últimos meses de 1981, cuando aparece la imposibilidad de enfrentar los compromisos con el exterior, y tanto la fuga de capitales como la dolarización de la captación bancaria se aceleraron, las presiones sobre el tipo de cambio y las tasas de interés aumentaron y con ello, la especulación y el proceso inflacionario.

4.3 En medio de recesión e inflación se reestructura la banca (1982-1987)

De acuerdo con Tomás Peñaloza Webb,³⁹ la crisis sobrevino después de un periodo de expansión económica sustentada en la riqueza petrolera, la caída de los precios internacionales de hidrocarburos desestabilizó bruscamente el sistema financiero, aunado a un aparato productivo sobreprotegido e ineficaz. La estrategia de desarrollo previo a la crisis se caracterizó por un

³⁷ Libor: London Interbank offered Rate, la tasa líder de los mercados de crédito.

³⁸ Véase, Guillén Romo, *op. cit.* p. 58.

³⁹ Peñaloza Webb Tomás., "Aspectos centrales de la banca mexicana, 1982-1990", México, *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 2, febrero de 1992, p. 108-109.

crecimiento excesivo del gasto gubernamental sin el aval de un fortalecimiento de sus ingresos. Ello originó un repunte de los índices inflacionarios que desalentó el ahorro y obligó a recurrir al financiamiento externo que aunado al aumento de las tasas de interés internacionales hicieron patente los desequilibrios macroeconómicos. El PIB cayó a -0.5, la inflación se elevó a una tasa cercana al 100 por ciento, el déficit financiero representó el 17.6 por ciento del PIB y el déficit en cuenta corriente cercano a 6,200 millones de dólares, aproximadamente el 3.6 por ciento.

A partir de este descalabro se replantea la política económica: Se da cuenta el gobierno que el sentar bases para un crecimiento firme y sostenido y conformar un aparato productivo competitivo, debe traducirse en hechos concretos. Las acciones se enfocaron hacia la estabilización económica con reformas estructurales y especial atención en las finanzas públicas a través de una política restrictiva y selectiva del gasto, las medidas serían: a) Impulsar y fortalecer los ingresos no petroleros. b) Ejercer una política cambiaria controlada; instrumentar una depreciación gradual en un mercado dual de divisas.

Para lograr la eficiencia del aparato productivo se dio la apertura comercial y la desregulación de la actividad económica. Pero la conjugación de amplios montos de endeudamiento externo, escasez de crédito del exterior, y la deuda interna del gobierno, así como las transferencias netas de recursos al exterior por pago del servicio de la deuda (aproximadamente 6 por ciento del PIB en promedio de 1982 a 1987), provocaron que limitaran recursos para la inversión productiva y con ello el crecimiento y desarrollo.

"El PIB tuvo un movimiento real promedio de 1 por ciento durante 1982-1987; la inflación, después de disminuir a tasas de aproximadamente 60 por ciento, repuntó a partir de 1986, para terminar en un 159 por ciento en diciembre de 1987. Tras el fuerte choque petrolero de julio de 1986, el déficit financiero del sector público como proporción del PIB se situó en 16 por ciento,

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

nivel muy similar al de 1982.⁴⁰ En contraste, en el ámbito internacional, se promovieron las exportaciones que aunado a un tipo de cambio controlado, permitieron un crecimiento medio de las exportaciones no petroleras de 20 por ciento durante 1982-1987, lo que contribuyó a generar saldos superavitarios en la balanza comercial, representando el 23 por ciento del total en 1982 y 60 por ciento en 1987.

Sin embargo, prevaleció la escasez de recursos para solventar las necesidades del gobierno, situación que presionó los mercados. El financiamiento se orientó en alta proporción al sector público y se ejerció una política monetaria restrictiva. Todo ello derivó en el encarecimiento del dinero: prevaleciendo altas tasas de interés de los instrumentos de deuda pública, que se comerciaban en el mercado de dinero. La tasa de los Cetes a 28 días llegó a 122 por ciento al cierre de 1987. En este periodo, 1982-1987, hubo medidas tendentes a la reestructuración financiera.

El decreto de estatización del sistema bancario

Para Eugenia Correa,⁴¹ los decretos presidenciales de la nacionalización del sistema bancario y control de cambios abrieron un proceso de transformación del sistema financiero en su conjunto; sin embargo en los primeros meses no se perfilaron con claridad los posibles cambios que se impondrían en el flujo de acumulación de capital. No fueron decisiones producto de un modelo concebido, sino el resultado de los cambios -en ocasiones imperceptibles- en la correlación de fuerzas al interior de la burguesía y de las determinaciones estructurales resultado de la crisis.

La estatización bancaria abrió el proceso hacia la reorganización y reestructura de la banca que tres lustros después no ha concluido. Los cambios continúan y éstos no se darán anulando

⁴⁰ Peñalosa Webb Tomás. "Aspectos centrales de la banca mexicana, 1982-1990", México, *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 2, febrero de 1992, p. 109.

⁴¹ Véase ensayo de Correa Eugenia, "Crisis y sistema financiero" en *Banca y Crisis del Sistema*, México, 1982, edit. Pueblo Nuevo, Talleres Gráficos, p. 73.

totalmente las consideraciones prevalecientes: Los capitales que operan en este sector, las contradicciones y el propio curso del proceso de acumulación de capital, que incorporó una forma particular de operar el sistema financiero, incluyendo la política fiscal, no han sido erradicados de la sociedad mexicana. Son todos ellos aspectos que estarán actuando en el curso de los futuros cambios. El decreto *estatizador* no sólo fue decisión política, sino también una forma de terminar con los excesos del empresario banquero, ya que la situación se tornaba incontrolable en perjuicio de toda la sociedad. Las prácticas nocivas a erradicar eran:

- ◆ Otorgamiento de Créditos blandos (baratos), a empresas cuyas acciones eran parcial o totalmente propiedad de banqueros, como fueron; Visa-Esvamex, dirigida por Eugenio Garza Laguerre: Grupo Visa, era propietario del grupo Serfin, y Esvamex, del grupo Comermex.
- ◆ Créditos a empresas de banqueros por montos que exceden a lo estipulado.
- ◆ Pago de intereses por encima de los autorizados a clientes especiales.
- ◆ Cobro de cantidades determinadas por no mantener saldo mínimo promedio en cuenta de cheques.
- ◆ Pago de intereses mínimos en cuenta de ahorros.
- ◆ Trato discriminatorio en la prestación de servicios, Banco Azteca, sólo atendía a determinados clientes.⁴²

Cambios en el marco jurídico de la banca a partir de la estatización

Se adecuaron los artículos 25 y 28 constitucionales con el propósito de afirmar el servicio de banca y crédito como actividad exclusiva del Estado, la variable fue que se permitió la

⁴² Véase, Ortega Ochoa y Villegas Hernández, *op. cit.*, p 31.

participación privada en el patrimonio y la administración de la banca hasta en un 34 por ciento (certificados de aportación patrimonial, CAP, serie B). Se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se aprobó una ley transitoria del Servicio Público de Banca y Crédito.⁴³

El banco de México

En los primeros días de septiembre de 1982, se reformó la Ley Orgánica del Banco de México, la finalidad, comentaba el presidente López Portillo, es lograr una estructura que "... respete la libertad del individuo y agentes económicos que circulan la riqueza ... considerando que requieren dinero y divisas cuyo manejo como vasos comunicantes, se vincula y relaciona con todo el proceso económico y social...no puede aceptarse que su utilización constituya un abuso de derecho, al utilizar divisas en forma especulativa, en detrimento de terceros o de la sociedad en general."⁴⁴

"El objetivo de esta reforma era cambiar el régimen de Sociedad Anónima a organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, situación que lo caracterizó desde 1941; sustituir al Consejo de Administración por una Junta de Gobierno, compuesta por nueve elementos, con sus respectivos suplentes. Fortalecer a la Comisión de Cambios y Valores."⁴⁵ Sus funciones se acrecentaron al decidir los tipos de cambio, atendiendo las disposiciones del Ejecutivo Federal y las emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sus actividades como organismo descentralizado empiezan en febrero de 1983. En diciembre del mismo año se modificó el artículo 23 bis, que regula el régimen de control de cambios. Su Ley Orgánica se modifica nuevamente el 21 de diciembre de 1984, ahora establece el monto de financiamiento que puede conceder, aspecto hasta entonces no considerado que dio

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Citado por Javier Márquez, en *La Banca Mexicana*, 1982-1985, p. 4.

⁴⁵ Márquez Javier, *La Banca Mexicana*, 1982-1985, pp. 4 y 5.

margen al uso excesivo del crédito primario. Con esta restricción, las reservas estarían disponibles para cumplir su función de hacer frente a desequilibrios de la balanza de pagos, independientemente de los efectos de la valuación comercial de las reservas sobre la expansión del circulante. El objetivo era no dejarlo expuesto a excederse en su creación del dinero por no contar con instrumentos regulatorios y evitar llegar a índices inflacionarios incontrolables.

De acuerdo con Borja Martínez⁴⁶ la Ley Orgánica de 1984, redefine las relaciones entre el Gobierno Federal y el Banco, es más explícita en la participación del primero en los órganos del segundo. Aunque su nueva naturaleza no le da independencia frente al Gobierno Federal, le permite cierto margen de autonomía en el ámbito y grado que la ley le asigne, ya que nuestro derecho positivo otorga a los entes públicos descentralizados características y grados distintos de autonomía. En 1985 se le atribuye la responsabilidad de mantener las condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Posteriormente se sustituye el régimen del encaje legal por el coeficiente de liquidez (1989) y el depósito obligatorio se redujo a 10 por ciento. Reforma cualitativa, en pro de los mecanismos de financiamiento del gasto público, permitía además una liberación de importantes recursos disponibles vía crédito para el resto de la sociedad.⁴⁷

La banca privada

A partir de 1982 el número de bancos se redujo de 64 a 20; 18 fueron Sociedades Nacionales de Crédito y dos conservaron el régimen privado. Hubo cambio en lo que compete a autoridades; al transformar al Banco de México en organismo público descentralizado, se le facultó para regular, a través de normas generales; el tipo de cambio y los pagos internos e intermediarios con divisas que antes no contemplaba.

⁴⁶ Borja Martínez Francisco, *El Nuevo Sistema Financiero*, México, FCE, 1991, p. 80.

⁴⁷ Véase, Peñalosa, Webb Tomás, artículo citado. p. 111.

La estatización excluyó a dos bancos; el Citibank, sucursal estadounidense, que tiene concesión para operar exclusivamente como banca de depósito y el Banco Obrero, S. A., que se rige por las normas de los bancos privados. Establecido claramente en la legislación bancaria de 1983, artículos 46 bis 1 al 46 bis 10, más todos los que regulan su estructura como sociedad anónima, el artículo 80 y los artículos del 90 al 171. Esto indica que existió una ley aplicable a un solo banco. Los intermediarios financieros no bancarios y las organizaciones auxiliares de crédito tampoco fueron objeto de la estatización. Es decir los Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Sociedades de Ahorro, de Inversión y Préstamo, Uniones de Crédito, Empresas de Factoraje Financiero y, Cámaras de Compensación operadas por el Banco de México, así como las Bolsas de Valores, Aseguradoras Afianzadoras, Sociedades Transportadoras de dinero y sociedades operadoras de sistemas de cómputo,⁴⁸ mantuvieron el régimen de empresa privada, regulados bajo el sistema de concesión, vigiladas y controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sociedades Nacionales de Crédito

En 1983 se transformaron los bancos comerciales y de desarrollo en Sociedades Nacionales de Crédito, eliminando así la imagen mercantil, privada concesionada y se creó la Subsecretaría de la Banca Nacional para su control. Se aprobó la Ley reglamentaria de la fracción 13 bis del apartado B del artículo 123 constitucional que norma la sindicalización de los trabajadores bancarios. Al referirse a estas sociedades la legislación bancaria demostró también deficiencias. En primer lugar hay que distinguir si las Sociedades Nacionales de Crédito son iguales a las Instituciones Nacionales de Crédito. "La confusión deriva de la terminología empleada en el decreto del 6 de septiembre de 1982, formulado con una técnica legislativa poco objetiva, en el que se señaló que las sociedades expropiadas eran instituciones nacionales de crédito."⁴⁹

⁴⁸ Véase, Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁹ Véase, Acosta Romero, *op. cit.*, p. 13.

De acuerdo con Miguel Acosta Romero, una Institución Nacional de Crédito debe cumplir las siguientes condiciones: a) realizar una actividad prioritaria del Estado o que es de su competencia. b) Tener una estructura jurídica propia y contar con una ley orgánica que regule su actividad y, c) Que esta ley contemple actividades en áreas en que los banqueros privados no están interesados en apoyar. Sin embargo después de la estatización, la banca continuaba operando con el viejo esquema; las mismas leyes orgánicas y estructuras. Mientras no se transformen en Sociedades Nacionales de Crédito, legalmente siguen siendo Instituciones Nacionales de Crédito, operando como empresa privada, tal como las perfiló el legislador original. La estructura de una Sociedad Nacional de Crédito difiere diametralmente, no pueden usarse como sinónimos, como se hace en el decreto aludido, en su capítulo tercero, artículo cuarenta y cuarenta y uno, o en todo caso se legisló atropelladamente.

En cuanto a infraestructura, la Secretaría de Hacienda adicionó por decreto del 26 de agosto de 1983, la "Subsecretaría de la Banca Nacional y varias direcciones generales; la Dirección General de Política Bancaria, la Dirección de Planeación Bancaria, de Información y Estadística Bancaria, de Banca de Desarrollo, de Banca Agropecuaria y Pesquera, de Banca Industrial, de Banca de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Banca de Comercio, Abastos y Turismo, la de Banca Múltiple...de Banca Internacional, la Dirección General de Seguros y Valores, la de Seguros y Fianzas, y la Dirección de Valores y Organizaciones Auxiliares de Crédito."⁵⁰ Esta forma de crecimiento fue cuestionable ¿Efectivamente las sociedades nacionales de crédito están operando como banca múltiple o siguen siendo y a la postre especializadas?⁵¹ porque prácticamente había un órgano administrativo para cada tipo de operación.

Lo anterior es otra evidencia de la incongruencia y contradicciones de las medidas bancarias; en una etapa de crisis se crea un pesado aparato administrativo, que además se percibe

⁵⁰ Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, p. 12.

⁵¹ Véase, Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, p. 12.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

como un retroceso a la banca especializada. Considerando también que entre 1983 y 1984, existían noventa fideicomisos de fomento, regulados por el Banco de México y Nacional Financiera, que de alguna manera operaban como bancos de segundo piso,⁵² especialmente en apoyo a sectores muy específicos de la economía: la pequeña y mediana industria y la agricultura, entre otras. En 1985, con la finalidad de mejorar el servicio, la estructura bancaria se reduce. De 60 que operaban antes de la nacionalización, se revocaron 11 concesiones, se fusionaron 30 bancos a 12 sociedades financieras y 17 conservaron su denominación. En 1988 se decretó una fusión adicional, por lo que al término del año quedaron sólo 18 sociedades crediticias.⁵³

Proceso de indemnización y el Fondo Nacional de Prevención (Fonapre)

Después de la nacionalización hubo que indemnizar a los antiguos concesionarios de la banca, proceso que terminó en 1988. "El monto pagado fue de 93 mil millones de pesos, correspondientes al valor ajustado al 31 de agosto de 1982, y se cubrió con los bonos del Gobierno Federal para el pago de la indemnización bancaria (BIB), cotizables en el mercado bursátil y pagaderos a diez años. Esta cantidad se repartió entre más de 25 mil accionistas."⁵⁴ En 1984, el Ejecutivo decidió enajenar los activos vinculados a la banca que no fueran indispensables para sus funciones, se desincorporaron 497 organismos, de los cuales 69 (13.88 %), operaban en el mercado financiero no bancario, pagó por indemnización 66 mil millones de pesos. En 1988 ante los problemas financieros de algunos bancos, especialmente los multiregionales, se creó el Fondo Nacional de Prevención (Fonapre), a fin de garantizar la solvencia de estas instituciones. Funcionó como organismo de autoseguro de la banca comercial. Se financió con las cuotas de los bancos, empleadas para apoyar a instituciones con problemas de cartera vencida, otorgó créditos de carácter temporal. Posteriormente se convirtió en un mecanismo de reaseguramiento de depósitos.

⁵² A la banca de desarrollo se le considera de segundo piso, debido a que financia créditos que han sido contratados por la banca comercial.

⁵³ Acosta Romero, *Ibidem* p. 12.

⁵⁴ Peñaloza Webb Tomás, "Aspectos centrales de la banca mexicana, 1982-1990", México, *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm.2, febrero de 1992, p. 111.

Impacto de la política económica y financiera

La interacción de éstas dos políticas ha marcado el rumbo y nivel de crecimiento y desarrollo nacional. A principios de los ochenta, al regular las tasas de interés bancarias, se creó una situación desventajosa para la banca comercial en relación con otros intermediarios financieros, especialmente la bolsa. Gran parte del ahorro captado por la banca comercial se canalizó al financiamiento del sector público, vía aumentos del encaje legal. Hasta 1986 (excepto 1984) los recursos disponibles para el sector privado fueron prácticamente nulos e incluso negativos.

Por otro lado, los altos niveles inflacionarios provocaron una disminución de la captación bancaria, del 90 por ciento de su participación -en diciembre de 1982- bajó a 78 por ciento en diciembre de 1987. El problema se agravó al contraerse el ingreso real de la población, lo que disminuyó la capacidad de ahorro global. La inestabilidad cambiaria también actuó contra la captación, contribuyó al proceso de transferencia de ahorro privado hacia depósitos en moneda extranjera. Con altas tasas inflacionarias y devaluaciones frecuentes, los inversionistas optaron por instrumentos en dólares o aquéllos que les redituaran más utilidades. La banca no era la alternativa.

Al absorber el sector público recursos de la sociedad civil, eliminó la posibilidad de financiamiento del sector privado y con ello, paralizó el proceso económico. Esta carencia de crédito se agudizó por la acción de otros intermediarios financieros no bancarios que aprovecharon sus ventajas de desregulación y flexibilidad para operar. En conclusión la combinación de una alta inflación, el deterioro de los ingresos reales, los altos requerimientos financieros del sector público y la mayor competencia de intermediarios no bancarios, afectó en forma negativa la función intermediadora de la banca en este periodo (1982-1987).

La política cambiaria intensificó la especulación

El peso mexicano, una de las monedas más fuertes entre 1954-1976, cotizada a un nivel de 12.50 pesos por dólar, tan sólo en veinte años se depreció y cayó a niveles alarmantes. Tres meses después de la devaluación de 1976, el peso flotó a la baja de 12.50 pesos/dólar a 22.5 pesos/dólar, perdió ochenta por ciento de su valor. Y a partir de este momento, su valor frente al dólar ha fluctuado de manera violenta, discreta y brusca al devaluarse inesperadamente, se le ha sometido a regímenes de flotación: fija, flotación manejada y deslizamientos controlados.

El presidente José López Portillo corrigió temporalmente la frágil situación del peso heredada. Estableció un régimen de deslizamiento controlado, con modestas devaluaciones programadas, pero sólo por unos meses, porque la crisis de la deuda externa estalló en toda su magnitud. La anarquía financiera y económica sostenida hasta entonces, caracterizada por la indisciplina fiscal, los excesivos gastos, la caída del precio de hidrocarburos y la negativa del mercado internacional para otorgar nuevos créditos, cobraron su precio y, en febrero de 1982, el peso nuevamente se depreció en un 66 por ciento; pasó de 27 pesos/dólar a 45 pesos/dólar, fue la segunda devaluación significativa. En agosto del mismo año, la tendencia monetaria continuaba a la baja, sufrió otra depreciación, esta vez se cotizó 95 pesos/dólar, el gobierno cambió el régimen de deslizamiento controlado por el de flotación.⁵⁵

"El primero de septiembre de 1982, en su último informe presidencial, José López Portillo anunció la nacionalización de la banca, el establecimiento de un régimen de tipo dual y numerosos controles cambiarios. Se modificaron dichos controles y la definición de los distintos tipos de cambio, el tipo de cambio controlado se aplicó a todas las exportaciones, a la mayoría de las importaciones y al servicio de la deuda; y el tipo de cambio libre a los servicios turísticos, los viajes al extranjero, a todas las importaciones que no califican dentro del tipo controlado y a las

⁵⁵ Véase Mansell Carstens Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, México, ITAM; Segunda Reimpresión, 1993. p. 87-89.

fugas de capitales. Durante 1983-1991, el gobierno mantuvo prácticamente inalterada su política de depreciar de manera controlada ambos tipos de cambio⁵⁶ Esta dualidad se mantuvo hasta el 11 de noviembre de 1991.

Prácticamente durante todo el periodo de Miguel de la Madrid, prevaleció la dualidad cambiaria. Relajó sensiblemente los controles de tipo de cambio, pero pudo continuar con el régimen de deslizamiento controlado, no así en agosto de 1985, cuando el tipo de cambio libre pasó de 245.42/dólar a 347.50/dólar, brusca caída (42%) del peso frente al dólar, hecho inesperado que aceleró la tasa de deslizamiento controlado. Durante el segundo semestre de 1986, al caer drásticamente los precios del petróleo, el peso inicia otro ciclo de depreciaciones acelerado hasta mediados de 1987. De octubre a noviembre de ese año, el gobierno devaluó los dos tipos de cambio; el controlado y el libre, al anticipar el inicio de una liberalización global de la economía, con la hipótesis de que una mayor subvaluación de la moneda nacional, proporcionaría cierta protección inicial a los diferentes sectores.⁵⁷

En diciembre de 1987 se instrumenta un programa para la estabilidad monetaria: el Pacto de Solidaridad Económica. Plan para eliminar la inflación y propiciar el crecimiento económico sostenido, se fijaron los tipos de cambio libre y controlado (después de haber ejercido por algunos meses un régimen transitorio de flotación controlada). Situación que se mantuvo hasta 1988. En enero de 1989, después de romper la inercia inflacionaria, el gobierno regresó a un régimen de deslizamiento controlado.

De enero de 1989 a mayo de 1990, la moneda mexicana perdió un peso diario; de mayo a noviembre de 1990, ochenta centavos diarios. De esta fecha, hasta el 11 noviembre de 1991 la

⁵⁶ Mansell Carstens Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, México, ITAM; Segunda Reimpresión, 1993, p. 89.

⁵⁷ Véase Mansell Carstens Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, México, ITAM; Segunda Reimpresión, 1993, p. 89.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

devaluación del peso frente al dólar fue de cuarenta centavos diarios. De aquí en adelante, por más de tres años, (noviembre 1991-diciembre 1994) la depreciación fue de veinte centavos diarios. "Cabe hacer notar que el tipo de cambio libre y el controlado se deslizaron al mismo ritmo, desde octubre de 1990 hasta noviembre de 1991, fecha en que se eliminó el sistema de cambio dual." Y en diciembre de 1994, se dio una violenta devaluación de más del 150 por ciento, la moneda nacional paso de \$3.00/dólar a \$7.0/dólar. Este largo proceso de inestabilidad cambiaria, desajustó engranes importantes del sistema económico, reflejado en la escasez general de dólares para enfrentar los compromisos internos y externos, situación que condujo a una profunda recesión que estalló en la crisis económica y financiera más severa de los últimos sesenta años.

El balance de éstos tres sexenios en la conducción de la política financiera es negativo. El gobierno mexicano perdió reputación y credibilidad en cuanto a su habilidad de manejar responsablemente su política económica. Algunos agentes económicos se mantuvieron escépticos respecto de los esfuerzos de las autoridades para corregir los errores de administraciones pasadas y mantener una conducta transparente a largo plazo.⁵⁸ Las precautorias elevaciones de salarios y precios alimentaban la inflación, lo que a su vez reiniciaba el proceso y, de esta forma, la desconfianza en la política económica generó la inercia inflacionaria. Combatir la presencia constante del fantasma inflacionario requería, primero, romper con la escasa o nula credibilidad en el gobierno que no lograba un eficaz programa de estabilización.⁵⁹

4.4 Política financiera hacia la globalización

Reorganización de la intermediación financiera 1989 -1993

Durante los últimos 20 años el sistema financiero mundial se ha transformado radicalmente, algunas manifestaciones de los cambios son: a) La internacionalización del capital y la liberación

⁵⁸ Véase: "Perdió reputación el gobierno por su política económica de los 70": ITAM, Centro de Análisis e Investigación económica (CAIE) *La jornada*, del 23 de Agosto de 1993.

⁵⁹ *Ibidem*.

de los mercados. b) La globalización de los servicios. c) El surgimiento de nuevos intermediarios, aparejados con innovadores servicios y productos, y d) La incorporación de tecnologías de punta. Todos ellos fenómenos del mundo capitalista desarrollado. Estados Unidos impulsa la liberación de su sistema financiero, Europa busca su integración regional, Japón ha internacionalizado su presencia, en fin, la apertura financiera se experimenta en diferentes latitudes del mundo.

Liberación y crisis

Con los términos *liberación, desregulación, internacionalización e innovación* se hace referencia a las trascendentes reformas en materia bancaria, a últimas fechas el análisis de este fenómeno se ha acompañado de conceptos como *disrupción, fragilidad o vulnerabilidad financiera, bancos en tensión o riesgos de crisis sistémica*, vocablos que tratan de simplificar, de acuerdo con Francisco Suárez Dávila,⁶⁰ las amenazas de quebranto financiero a que ha estado sujeta la economía estadounidense en los últimos tres lustros.

Riesgos económicos originados principalmente por "...la crisis de la deuda de los países en desarrollo que afectó a muchos de sus bancos; la crisis de la bolsa de valores en México de 1987 y las crisis bancarias recurrentes, derivadas por ejemplo de la caída de los precios del petróleo y de otros activos como los bienes raíces."⁶¹ Estos hechos desestabilizaron a sus principales bancos, entre otros: El Continental Illinois y el de Nueva Inglaterra. Repercutieron además en las situaciones críticas del Banco de América, el Chase Manhattan y el Citibank. "De 1981 a 1989 quebraron cien bancos estadounidenses (206 en 1989) frente a sólo 91 de finales de la segunda postguerra a 1970."⁶²

⁶⁰ Suárez Dávila Francisco, "Liberación, regulación y supervisión del sistema bancario mexicano", México, *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, diciembre, 1994, p. 1049.

⁶¹ Véase, Suárez Dávila Francisco, *Ibidem*, p. 1049.

⁶² *Ibidem*

España reestructuró su sistema bancario tras la crisis de 1977 que afectó a 51 de 108 bancos (47.2 por ciento del total). En 1993 el gobierno francés rescató a uno de sus bancos más importantes, el Credit Lyonnais, de la pérdida de 1,200 millones de dólares. En 1994, al quebrar el Banco Latino de Venezuela, su sistema financiero estuvo en terapia intensiva, tuvo pérdidas de más de 6,000 millones de dólares, la décima parte de su producto nacional. En México antes del colapso de 1994, existió el problema del Grupo Havre, aunque se le consideró menos grave. *Afortunadamente no se ha registrado una crisis financiera generalizada en los principales países cuyos efectos se extiendan a la economía real*, afirmó Suárez Dávila.⁶³

Postura válida quizá hasta mediados de diciembre de 1994, porque aún no se conocían los estragos del "error de diciembre" que pudieron haber minado su optimismo, y dos años después (1997) la tesis puede ser debatible, debido a que la *crisis financiera de un bloque de los principales países industrializados (los tigres asiáticos)* afectó tanto a economías vecinas como del otro lado del mundo. En 1998 el resquebrajamiento del sistema económico ruso, también cimbró los mercados financieros internacionales. Este autor considera que las crisis son parte integral de la economía de mercado, pero gracias a los mecanismos de intervención gubernamental establecidos a partir de los años treinta ha sido posible controlar o aislar este *virus*, (de la crisis) para evitar contagiar a todo el sistema, sin embargo su existencia es innegable se manifiesta con disrupciones financieras, que acaban por imponer el realismo a la sociedades.

El camino de la apertura financiera en México

El camino de la apertura financiera en México, desde fines de los años sesenta hasta la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, transitó por una crisis de largo plazo en las economías capitalistas. Crisis que incitó a cambios estructurales en el sistema financiero y exigió mayor competencia, el proceso continua sin haber fincado verdadera competitividad. Considerando que el desarrollo mundial es lento y aún en las poderosas economías el

⁶³ Véase Suárez Dávila Francisco, *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, diciembre, 1994, p. 1049.

estancamiento es recurrente a pesar de que la inflación ha pasado a segundo plano, las tasas de interés siguen siendo altas y la inversión y el empleo no son halagüeños, el camino que le falta recorrer a la economía mexicana es largo con pocas expectativas de mejoría a corto plazo. En este contexto se da la liberación financiera en México. La maestra Eugenia Correa la analiza en tres etapas: En la primera, el proceso de liberación fue de la mano con la apertura. El endeudamiento externo de los años setenta modificó a fondo los flujos de dinero y de capitales, la organización de la intermediación y la política financiera como un todo. Subraya las principales modificaciones:

- ◆ La aparición de la banca múltiple en 1976.
- ◆ El surgimiento de las operaciones en el mercado abierto para financiar al sector público.
- ◆ El inicio del proceso hacia la desregulación de las tasas de interés y del crédito.
- ◆ La autorización de depósitos en moneda extranjera y,
- ◆ La operación con nuevos instrumentos financieros de corto plazo.

Como resultado de éstas medidas, las tasas de interés externas se sobrepusieron a las internas, la banca mexicana logró ampliar sus actividades y participó como acreedor del sector público tanto en el exterior como a través de los créditos sindicados y las asociaciones con los principales bancos norteamericanos. La crisis de la deuda y la estatización de la banca frenaron durante un tiempo el proceso de liberación y apertura financiera, pero el proyecto no se abandonó.

Con la negociación de la deuda externa de 1989, se inició una segunda etapa caracterizada por "...la desregulación de las tasas de interés y todas las comisiones por servicios financieros; se sustituyó el mecanismo de depósitos obligatorios y su remuneración por un método de coeficiente de liquidez que finalmente también se removió, se legisló para permitir la participación de extranjeros hasta en 30 por ciento del capital accionario de la banca y de las casas de bolsa ya establecidas (aún antes de anunciarse la privatización de la banca)."⁶⁴ A partir de la estatización de

⁶⁴ Correa Eugenia, "Reorganización de la intermediación financiera", 1989-1993, México, Comercio Exterior, vol. 44, núm. 12, diciembre 1994, p. 1094.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

la banca, hasta la decisión de restablecer un régimen mixto (privatización) en la prestación del servicio bancario de 1990, el sistema fue objeto de cambios estructurales en su marco jurídico y modalidades de operación. El Estado lo ha utilizado de manera estratégica para contribuir a los objetivos de estabilización económica, recuperación del crecimiento, modernización e inserción en la internacionalización del país. Esta transformación fue en un entorno económico adverso nacional e internacional para la intermediación bancaria.

"A fines de 1990, cuando los bancos se adjudicaron a accionistas privados, el proceso de apertura y liberación financiera estaba muy avanzado. La desregulación precedió a la reprivatización al igual que los términos de la asociación con intermediarios financieros."⁶⁵ La tercera etapa se inició al pactarse las condiciones de la apertura del sector financiero, a mediados de 1992, en la renegociación del Tratado de Libre Comercio (TLC). A partir de entonces, intermediarios reguladores y gobierno han buscado adecuar sus marcos de operaciones para afrontar las nuevas condiciones de competencia. Con la firma del TLC, México quedó comprometido a continuar la reorganización y apertura del sector financiero.

La reforma del Estado Mexicano

En la última década, principalmente durante el gobierno de Miguel de la Madrid, hubo una serie de políticas interconectadas que permitieron al sector financiero ampliar e impulsar el desarrollo económico. Casos concretos de estas políticas fueron: el Pacto de Solidaridad Económica y el subsiguiente para la estabilidad y el crecimiento económico o PECE, renovado y ratificado en octubre de 1996, como Alianza para el Crecimiento Económico ACE. La siguiente administración impulsó una reforma más profunda, la del Estado. En el terreno económico enfatizó la tendencia liberal, "porque es lo que requiere el capital internacional como prueba de confianza del proyecto *México*" -comenta Martínez Cisneros-. La readecuación del Estado perseguía en el plano económico, estabilizar la economía y sentar las bases para lograr un crecimiento sostenido y justo, y en el terreno social promover mayor justicia.

⁶⁵ *Ididem*.

El entonces secretario de Hacienda, Pedro Aspe Armella, argumentó que para lograr los objetivos propuestos era necesario: sanear las finanzas públicas, desincorporar empresas no estratégicas, contar con mayor apertura comercial y la desregulación de la actividad económica. Medidas que tomaron sin contar con un buen diagnóstico de la economía doméstica y sus efectos a corto y mediano plazo. El sexenio salinista ha sido uno de los más cuestionado por sus grandes contrastes, las cuantiosas fortunas de unos cuantos ofendían la extrema pobreza de muchos; los diferentes estratos sociales vieron descender sus niveles de vida y la justicia social no mejoró sustancialmente. Parte esencial de la reforma estructural fue la modernización del sistema financiero, se sometió a un mayor control y una transformación en sus estructuras jurídicas y administrativas; cambió el régimen de propiedad y control de la banca, mientras que de 1982 a 1988, estuvo estatizado por partida doble, reconoce Aspe Armella, porque era propiedad exclusiva del Estado y a él se canalizó la mayor parte del crédito para financiar su déficit.

Modernización del sistema financiero en México

La Modernización del sistema financiero, no implicó un cambio radical en su estructura, sino una nueva mentalidad en cuanto a su dirección; mentalidad más agresiva, profunda y profesional para elevar la calidad y eficiencia en sus servicios y en consecuencia, lograr mayor competitividad. La estrategia aplicada se centró en la recuperación del crecimiento económico con estabilidad de precios y el mejoramiento de los niveles de vida. Las metas eran: a) Incrementar el ahorro financiero de la economía. b) Lograr el uso más productivo y eficiente de los recursos para apoyar el crecimiento económico. c) Aumentar la disponibilidad de crédito con menores costos para la población. d) fortalecer y hacer más competentes a las instituciones financieras. En lo externo imperó una tendencia hacia la globalización de la economía mundial y una dinámica evolución de los mercados financieros internacionales.⁶⁶

⁶⁶ Véase Ortiz Martínez Guillermo, * *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, una visión de la modernización de México, México, FCE, 1994. p. 18. *Secretario de Hacienda y Crédito Público (1994-1997).

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

La reforma financiera fue el complemento de la estrategia de ese cambio estructural del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, su plan económico se basó en el aumento significativo del financiamiento procedente del exterior, para lo cual fue necesario renegociar la deuda externa y acelerar las privatizaciones, incluyendo la banca comercial. En estas decisiones estuvo presente la línea estratégica de los planes Backer y Brady así como la del Washington Consensus.⁶⁷ Durante 1988-1994 se da el proceso de apertura y globalización financiera, que aún continúa. Las autoridades financieras partieron del supuesto de que el estancamiento financiero hasta 1982, combinado con el déficit presupuestario había debilitado al sector, dejándolo en desventaja para enfrentar las devaluaciones, la dolarización y la fuga de capitales, por ello era necesario una reorganización financiera, que comprendió:

- ◆ La liberación financiera.
- ◆ El desarrollo del mercado de dinero.
- ◆ La reprivatización de la banca comercial.
- ◆ La implantación de una banca universal.
- ◆ La transformación de la banca de desarrollo y los fideicomisos y,
- ◆ La autonomía del Banco Central.

Fueron estas las principales medidas encaminadas a incrementar la competencia en el sector financiero, que a continuación se detallan.

Desregulación de los mercados financieros

Con el fin de elevar la eficiencia y competitividad del sistema financiero, en noviembre de 1988, se inicia su liberación, cuya mayor parte concluyó en 1990. Esto fue posible gracias a la recuperación de las finanzas públicas, el desarrollo del mercado de dinero y una regulación adecuada. Liberación significó, "dejar de controlar las tasas de interés sobre los activos y los pasivos de la

⁶⁷ Véase, Correa Eugenia, "Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993", México, *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, diciembre 1994, p. 1095.

banca, eliminar las cuotas crediticias y todo tipo de préstamos obligatorios; por ende se suprimió el encaje legal y los coeficientes de liquidez. Se permitió a la banca comercial competir por los fondos y ampliar el crédito al sector privado, tanto con fines de consumo como de inversión.⁶⁸

Con el encaje legal la banca estuvo obligada a prestar al gobierno aproximadamente 30 centavos de cada peso captado. Roberto González Amador, analista financiero, enumera las medidas seguidas para la liberación: a) Erradicar la práctica de créditos selectivos. b) Instrumentar la liberación de tasas y plazos de operaciones pasivas y, c) Vender al capital privado la banca pública. Esta última fue con el propósito de conformar un sistema financiero más eficiente, competitivo y balanceado que garantizara la participación diversificada y plural en el capital social de los bancos, alentando así la inversión en el sector e impidiendo fenómenos indeseables de concentración.⁶⁹

Adecuación del marco jurídico

Desde 1988 se introdujeron medidas para dotar a los bancos de plena autonomía en sus decisiones. La liberaron de las tasas de interés y erradicación del encaje legal, les permitió un manejo mayor y más directo de los recursos captados. En el marco jurídico, la administración salmista impulsó dos reformas constitucionales que hicieron posible el restablecimiento del régimen mixto de la banca, así como la autonomía del Banco de México. Se promulgaron nuevas leyes para regular las agrupaciones financieras; se modificó la Ley de las Instituciones de Crédito y la Ley del Banco de México, se adicionaron 19 reformas a leyes financieras. En diciembre de 1989 se modificó la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito; se otorgó más independencia de gestión a la banca, ahora asumiría la responsabilidad de su capitalización, de sus programas operativos y financieros, sin más requisito que informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito

⁶⁸ Mansell Carstens Catherine. *op. cit.*, p. 7.

⁶⁹ González Amador, Roberto, *La jornada*, México, Domingo 29 de Mayo de 1994.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

Público. Para 1994 se programa la apertura del sector vía el aumento en el número de instituciones y la autorización para que operen en el país filiales de intermediarios bancarios extranjeros. Se preparaba así, al sistema financiero para la competencia extranjera.

La Secretaría de Hacienda descentralizó parte de sus funciones de supervisión, encargándolas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que a su vez descargó mayor responsabilidad en sus delegaciones regionales. Adicionalmente, el Banco de México asumió la función reguladora de las operaciones con valores de la banca. En función a los estándares internacionales de capitalización, se determinó que el capital neto de la banca no fuese menor del 6 por ciento de la suma de activos y pasivos contingentes. El marco jurídico de los demás intermediarios también se reformó, para permitirles adoptar tecnología y servicios modernos y explorar nuevos campos de operación con el fin de propiciar su competencia. Se expidió la Ley de Instituciones de Crédito y la de Agrupaciones financieras, se reformaron los artículos 28 y 123 constitucionales para establecer el régimen mixto en la propiedad de las instituciones de crédito. En julio de 1990, se promulgaron las nuevas leyes para las instituciones de crédito, las agrupaciones financieras y el mercado de valores.

Principales innovaciones a la ley bancaria:

- ◆ Definición de la intermediación para la banca comercial y de desarrollo, manteniéndose las medidas desregulatorias, además de precisarse las funciones rectoras del Estado.
- ◆ Las instituciones de banca múltiple se transformarán en sociedades anónimas y su capital social se integrará por tres tipos de acciones; la serie A, que representa al menos 51 por ciento del capital y sólo podrán ser adquiridos por nacionales, el Gobierno Federal y las sociedades controladoras; las de serie B, que abarcaran hasta 49 por ciento del capital y están disponibles para personas morales y empresas mexicanas de seguros y fianzas; y las de la serie C, representativas del 30 por ciento de las B y cuyos tenedores podrán ser personas físicas y morales extranjeras.

- ◆ La supervisión y vigilancia de las leyes bancarias corresponderá a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- ◆ Prohibición de las operaciones de complacencia, de intermediación irregular y limitación a las inversiones de los bancos en instituciones diferentes a ellas.
- ◆ Sujeción a los lineamientos de la política monetaria.
- ◆ En cuanto a la ley de agrupaciones financieras promueve la organización y funcionamiento de las instituciones de esta naturaleza, considerando tres probables tipos de integración: a) Una sociedad controladora, formada por un banco, una casa de bolsa, una aseguradora, una arrendadora, una afianzadora y una empresa de factoraje entre otras. b) Una encabezada por un banco, integrada por arrendadora, sociedad de inversión y de factoraje, una casa de cambio y una almacenadora y, c) La organizada por una casa de bolsa que no incluirá a banco alguno.

Esta nueva ley brindó mayor margen de participación al capital extranjero y fomentó la acumulación de capital y con ello el control de los servicios financieros.

Desarrollo del mercado de dinero

A partir de 1986 el gobierno ha tratado de desarrollar el mercado de la deuda comerciable a corto plazo, a fin de sanear sus finanzas públicas. “En 1988, 40 por ciento de su financiamiento lo constituían valores de deuda gubernamental, otro 40 por ciento, provenía de crédito del Banco de México, y el 20 por ciento restante, lo otorgaba el sistema bancario.”⁷⁰ En virtud de los efectos negativos de esta forma de financiarse, en 1989 se inicia un gran movimiento de desregulación de los mercados financieros nacionales: el encaje legal (depósito obligatorio de la captación bancaria

⁷⁰ *Ibidem.*

Cita de Guillermo Ortiz, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, FCE, México, 1994, p. 48.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

al Banco de México) se redujo de 80 por ciento a 30 por ciento, con la facilidad adicional de poder mantenerlo como coeficiente de liquidez, (porcentaje de la captación invertido en valores gubernamentales). Este cambio se acompañó por la liberación de las tasas de interés tanto activas como pasivas, la cancelación de los últimos vestigios de la canalización selectiva del crédito en México, y lo más relevante, la decisión del Gobierno Federal de fondear todo su déficit fiscal mediante la colocación de valores gubernamentales.⁷¹

A principios de los noventa, el gobierno se había liberado del financiamiento bancario porque reconoció sus efectos nocivos en la economía. Hoy tiene claro que un mercado de dinero líquido coadyuva al desarrollo nacional y representa además un camino viable para poner en práctica una política monetaria más eficaz mediante operaciones de mercado abierto (ventas y compras de instrumentos de deuda gubernamental). La última etapa desregulatoria se inició en septiembre de 1991, cuando el coeficiente de liquidez para la captación bancaria se redujo a cero por ciento. El Banco de México eliminó el coeficiente obligatorio de liquidez aplicable a los pasivos bancarios denominados en pesos. Esta medida fue parte y continuación del proceso de desregulación de ciertos aspectos de la intermediación crediticia. Se proyectó además que cuando se adquiriera más experiencia y mayor seguridad de contar con fuentes de liquidez para la banca, capaces de suplir a este nuevo régimen, se eliminaría también. "Fue hasta 1993 en que la totalidad de su financiamiento fue a través del mercado de dinero....La política monetaria implantada mediante controles sobre las tasas de interés, cuotas sobre el crédito o encaje legal excesivo es distorsionante e ineficiente en comparación con las operaciones del mercado abierto."⁷²

Hacia finales de 1990 se advirtió que las disposiciones relativas al coeficiente de liquidez no podrían mantenerse indefinidamente al menos en los términos en que estaban vigentes ¿Por qué? Porque al aumentar la captación tales disposiciones daban lugar a una demanda creciente de

⁷¹ Véase Catherine Mansell, "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", *Comercio Exterior*, México, vol. 45, núm 1, Enero 1995, cita, p.

⁷² Mansell Carstens Catherine. "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", *Comercio Exterior*, México, vol. 45, núm 1, Enero 1995, cita, p. 8.

valores gubernamentales, en circunstancias en que la oferta no era suficiente. El Banco Central dejó en claro que eliminar el coeficiente de liquidez no implicaba un relajamiento de la política monetaria y que tampoco restaba capacidad de crédito a la banca. En la actualidad, la política monetaria se realiza exclusivamente a través de operaciones de mercado de dinero abierto. El gobierno realiza todos los martes a través del Banco de México, subastas de Cetes, Bondes, Tesobonos y Ajustabonos y diario lleva a cabo operaciones en el mercado secundario, ya sea para financiar el déficit o para regular la liquidez del mercado.

Reprivatización y banca universal

Para facilitar la reorganización financiera se modificó la Ley del Mercado de Valores, ahora permite que las casas de bolsa se integren en las nuevas agrupaciones, complementen sus servicios, empleen denominaciones similares a las de los bancos y limiten la participación extranjera en su constitución. A partir de la aprobación de esta ley se inició el proceso de reprivatización de la banca. La venta de los bancos comerciales nacionalizados durante la crisis de 1982, se efectuó entre junio de 1991 y julio de 1992. La transacción reportó al gobierno, en términos netos, 36 000 millones de nuevos pesos (12 000 millones de dólares). monto que se destinó a la cancelación de deuda y al aumento del gasto social.⁷³

Ley de Instituciones de Crédito de 1990

La Ley de Instituciones de Crédito, aprobada en 1990 junto con otros ordenamientos relativos a la reprivatización bancaria, promueve la *banca universal en términos de productos*, esto implica mayor aprovechamiento de los recursos. "... los bancos pueden ofrecer servicios financieros no bancarios pero, en general, no pueden adquirir acciones de los negocios de sus clientes."⁷⁴ Un

⁷³ Véase, Mansell Carstens Catherine, *op. cit.* p. 8

⁷⁴ Mansell Carstens Catherine, *op. cit.*, p. 8, cita de pie de página.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

grupo financiero puede integrarse por diversos intermediarios; banco, casa de bolsa, compañía de seguros, almacenadora, compañía de arrendamiento, de factoraje y una casa de cambio. De los 18 bancos reprivatizados 14 fueron adquiridos por grupos financieros o casas de bolsa. Se autorizó además establecer nuevos bancos o grupos financieros. En 1993 y 1994 la reestructuración financiera se llevó a cabo través de la asociación o la compra de paquetes accionarios por parte de intermediarios extranjeros y las fusiones entre bancos nacionales. En los últimos meses de 1994 se dieron las siguientes asociaciones y fusiones bancarias:

- ◆ Bannacci con el Swiss Bank Corp. y el Bank One Corp.
- ◆ Bancomer con el National Bank.
- ◆ Grupo Financiero Serfin con el Royal Bank, General Eléctric y Comermex; este a su vez se había asociado con el First Data Resources.
- ◆ Inverlat con el Scotia Bank.
- ◆ Banco Invermérico con Master Card.
- ◆ Probursa con el Bilbao Vizcaya.*
- ◆ Prime/Internacional con el Banco Central Hispanoamericano.
- ◆ Bancreser compró el Banco de Comercio de Costa Rica.
- ◆ Abaco compró la Casa de Bolsa Rodman and Renshawa.
- ◆ Interaciones compró el Banco de Texas.
- ◆ Banorte se asoció con Afin.
- ◆ Bancreser se fusionó con Banoro, y ⁷⁵
- ◆ Grupo financiero GBM-Atlántico, fusiona a Banco del Atlántico en abril de 1992 y en 1996, fusionó a Banca Creni.

En territorio nacional se autorizaron durante 1993-1994, por lo menos 19 nuevas instituciones financieras; algunas con cobertura nacional y otras regional. El siguiente listado incluye a su Director General o su presidente de Consejo.

⁷⁵ Correa Eugenia, *Comercio exterior*. México, diciembre 1994, vol. 44, núm. 12 p. 1099.

♦ Banca Alianza, S. A. *	
♦ Banco Inbursa, S. A.	Ing. Carlos Slim Helú
♦ Banco Promotor del Norte, S. A.	C.P. Manuel Díaz Rivera Rodríguez,
♦ Banco Interracciones, S.A.	Ing. Carlos Hank Rohn,
♦ Manco Mifel, S.A.	Ariel Becker Feldman,
♦ Banco Intestatal, S. A.	Lic. José Gaspar Espinosa
♦ Banco del Sureste, S. A. regional	Lic. Eduardo Creel Cobián
♦ Banco Industrial, S.A. regional	Lic. Ernesto Amescallardo
♦ Banco Capital, S.A.	Lic. José Alonso García
♦ Banco Invex, S. A.	Lic. Juan Guichard Michel
♦ Banco Regional de Monterrey, S.A.	Ing. Manuel G. Rivero Santos
♦ FIMSA *	Ing. Raúl Méndez Segura
♦ Banco del Bajío, S.A.*	Ing. Carlos de la Cerda Serrano
♦ Banca Quadrum, S.A.	Lic. Javier Flores Fierro
♦ Banco Afirme, S.A.*	Lic. José C. González Gallardo
♦ Banco Atoyac, S.A.*	Ing. José Abed Rauanett
♦ Banco BANCÍ*	Lic. José Montes Guerra
♦ Banco Sofimex, S.A.	Lic. Jorge Rodríguez
♦ Banco Anahúac, S.A.*	C.P. Carlos Pacheco Araiza. ⁷⁶

(*) Bancos múltiples con cobertura regional, actividades orientadas hacia el apoyo de la micro, mediana y pequeña industria. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda iniciarían actividades con un capital de 120 millones de nuevos pesos, excepto FIMSA y Anahúac, que operarían con 150 millones de nuevos pesos de capital pagado.

⁷⁶ Véase *Informe del Banco de México*, de 1994.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

En el sexenio salinista se autorizaron; "3 casas de bolsa, 4 aseguradoras, 43 arrendadoras financieras, 13 almacenadoras, 82 empresas de factoraje, 164 casas de cambio."⁷⁷ El número de uniones de crédito pasó de 166 en 1990 a 330 en 1993, y se proyectó la incorporación de por lo menos 33 bancos extranjeros al sistema bancario nacional en los primeros años del régimen del presidente Ernesto Zedillo, con el doble del capital mínimo establecido en el capítulo financiero del Tratado de Libre Comercio (TLC), informó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Secretario de Hacienda, Pedro Aspe Armella, indicó que los bancos extranjeros iniciarían operaciones en territorio mexicano, a partir del segundo semestre de 1994, con un capital que en conjunto podía ser hasta de 4 mil 28 millones de nuevos pesos, cantidad equivalente al 8 por ciento del capital neto de la banca nacional, precisó que hasta el año 2000, la banca extranjera sólo podrá participar con 1.5 por ciento del mercado nacional, porcentaje que se elevará a 4 por ciento para la casas de bolsa foraneas que soliciten permiso para operar en el país. El plazo para la operación de intermediarios extranjeros se fijó hasta la segunda mitad de 1994, pues era importante dar tiempo a los nacionales para enfrentar la competencia.⁷⁸

Reforma de la banca de desarrollo

Desde la década de los ochenta la Banca de Desarrollo experimentó una gran transformación, encaminada a modernizar sus operaciones mediante los avances tecnológicos y la innovación financiera, el manejo de tasas a costos de mercado y eliminar subsidios, que su fondeo provenga del mercado, etc. Su función se dirigió a fortalecer y desarrollar a los intermediarios financieros. Esto es, en su calidad de intermediario de segundo piso se buscó mayor eficacia del aparato financiero como un todo. Se planteó que una banca de desarrollo moderna debe estar en el sistema de intermediación como institución de segundo piso y que su ámbito natural de trabajo es el desarrollo del sistema financiero.⁷⁹

⁷⁷ González Amador Roberto, *La jornada*, México, domingo 29 de mayo de 1994.

⁷⁸ Véase, González Amador Roberto, *Ibidem*.

⁷⁹ Correa Eugenia, *Comercio exterior*, México, diciembre 1994, vol. 44, núm. 12, pp. 1099 y 1100.

Hacia finales de los ochenta casi todas las empresas paraestatales se habían vendido; los recursos obtenidos y los beneficios de la reforma fiscal, la estabilización y la liberación financiera, permitieron a las autoridades reorientar las actividades de la banca de desarrollo y los fideicomisos (Nafin, el Bancomext, el Banrural, los FIRA), y dar prioridad al otorgamiento de préstamos al sector privado. La reforma ha intentado complementar, más que sustituir, el crédito de la banca comercial, al actuar en la mayoría de los casos como banca de segundo piso.

Los bancos de desarrollo se centran ahora en redescantar préstamos otorgados por la banca comercial a clientes específicos, por ejemplo, agroindustrias, empresas medianas y pequeñas, y exportadores. En consecuencia han abatido sus costos reduciendo los riesgos asociados con la banca de primer piso y realizando sus transacciones con mayor transparencia, desde finales de 1992, con excepción de Banrural no se han otorgado transferencias adicionales de recursos fiscales a la banca de desarrollo.

Autonomía del Banco Central

Es sabido que el financiamiento de los déficits presupuestales del gobierno con emisiones del Banco Central puede generar inflación. Estados Unidos, Alemania y en años más recientes, Chile, Nueva Zelandia y Colombia han otorgado autonomía a sus bancos centrales para instrumentar sus políticas crediticias (pero no del tipo de cambio). Con el propósito de procurar la estabilidad de los precios, en abril de 1994, se otorga autonomía al Banco Central, mediante una reforma constitucional. El organismo central quedaba supeditado al Congreso, pero nadie podrá obligarlo a financiar los déficits presupuestarios del gobierno.

Para el presidente Carlos Salinas de Gortari, las reformas financieras coadyuvaron a: consolidar los esfuerzos de estabilización, mejorar la penetración financiera, aumentar de manera notable el crédito al sector privado y generar un crecimiento económico renovado. La inflación

descendió de 159 en 1987 a menos de 10 por ciento en 1993, la tasa más baja en más de 20 años, logro de gran importancia, reconocieron analistas económicos, porque las tasas de inflación altas y volátiles propician la inestabilidad financiera, los precios relativos se distorsionan, las inversiones se concentran en el corto plazo, los escasos recursos se orientan a la especulación o inversiones no productivas y, sobre todo, se erosiona el valor de los saldos en efectivo. Estos desequilibrios afectan más a los pobres, respecto a otros grupos socioeconómicos ya que no tienen el mismo acceso a inversiones especulativas ni a cuentas bancarias que devengan tasas de interés al nivel de las del mercado.

4.5 Crisis bancaria y carteras vencidas

Después del acelerado y continuo proceso de reformas en materia financiera, las carteras vencidas emergieron como megaproblema bancario y de la economía real. A partir de 1989 mostraron un crecimiento acelerado, hasta alcanzar niveles críticos en 1991, el *índice de morosidad* (cartera vencida /cartera crediticia) total supera los límites aceptables. Según los acuerdos de Basilea, Suiza, el límite aceptable es 3.5 por ciento. "En 1992, la morosidad prácticamente duplicó este rango; en 1994 la cartera vencida lo triplicó y al aplicarse el *plan de choque ortodoxo* de ajuste y estabilización del gobierno zedillista, el índice de morosidad de la banca mexicana quintuplicó la norma internacional máxima en el último cuatrimestre de 1995".⁸⁰

El problema no era nuevo, en 1982, se vivió una experiencia similar con la crisis de la deuda, pero el índice de morosidad no rebasó la norma internacional de 1.5 veces, además hubo un fuerte control del gobierno mexicano sobre el sistema bancario y los programas específicos de rescate establecidos para las empresas endeudadas en dólares, con estas medidas pronto se restableció la normalidad en el sistema bancario. Desde 1984, la cartera vencida descendió a un nivel inferior al límite impuesto por la norma internacional 3.5 de la cartera crediticia total, y en

⁸⁰ Girón Alicia y Eugenia Correa (compiladoras), *Crisis bancaria y carteras vencidas*, México, *La jornada* ediciones, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, UAM, primera edición, marzo 1997, p. 22.

1988 el índice de morosidad se situó en 0.99 por ciento.⁸¹ Año en que inició la liberación de los mercados financieros nacionales, posiblemente por ello, se descuidó el control de la cartera vencida, que en 1995 ascendió a 18.65 por ciento de la cartera total.

Causas de la crisis de los deudores

Las carteras vencidas fueron el resultado de la reforzada instrumentación del *modelo neoliberal* que, a partir de 1988, incluyó la acelerada liberación financiera, y de la falta de planeación y organización de un esquema económico de largo alcance. A partir de diciembre de 1987, en la búsqueda de la *internacionalización e innovación* de la actividad financiera, se pusieron en marcha estrategias económicas de mediano plazo, utilizando instrumentos centrales de política económica tales como:

- ◆ La aceleración de la apertura comercial.
- ◆ Una política cambiaria que ancló los precios con el tipo de cambio y provocó la creciente sobrevaluación del peso mexicano, y
- ◆ Una política de ingreso-gasto público que en busca del equilibrio o superávit fiscal contrajo significativamente los programas de fomento económico general y sectorial.⁸²

Estas medidas generaron desequilibrios externos, "...descomunales déficits comerciales y de cuenta corriente y el crecimiento vertiginoso de los pasivos externos de México, con un alto coeficiente de pasivos de corto plazo...hechos que inevitablemente condujeron al desastre financiero. Todo ello se había manifestado previamente de manera silenciosa como el cáncer en la microeconomía real de millones de ciudadanos."⁸³ José Luis Calva, lo atribuye a las siguientes causas:

⁸¹ Véase, "Crisis de los deudores", José Luis Calva, en Girón Alicia y Eugenia Correa *op. cit.*, p. 22.

⁸² Véase, Girón Alicia y Eugenia Correa. *Ibidem.*

⁸³ *ibidem.*

- a) La apertura comercial abrupta y la sobrevaluación cambiaria abarataron los precios internos de los productos importados, al tiempo que hacían crecer el déficit comercial, provocaron la escasez de dólares de cientos de miles de empresas en diversas ramas del aparato productivo mexicano que no pudieron resistir esa apertura violenta ni la insistencia de mantener un peso fuerte. Situación que se agravó porque la apertura no estuvo acompañada por programas de fomento económico general y sectorial similares o *mejores* a los establecidos en los países con los que se mantienen relaciones comerciales, por el contrario, a la apertura comercial se le escoltó con instrumentos menguados en la política industrial, agrícola y de fomento económico, táctica que sólo profundizó la desventaja de los productores mexicanos respecto de sus competidores estadounidenses, coreanos, europeos o japoneses.
- b) La estrategia económica de Salinas-Aspe-Mancera generó otro efecto perverso en la microeconomía real de la mayoría de las empresas: alza de las tasas de interés. Se financió el creciente déficit con ahorro externo, para ello las autoridades monetarias elevaron las tasas de interés internas, se apoyaron en los instrumentos líderes, los CETES, con el fin de incentivar el ingreso del capital exterior.
- Esta política convirtió los desequilibrios financieros externos en desequilibrios financieros de numerosas empresas mexicanas hundidas en crisis de liquidez, profundizó la segmentación de los mercados financieros ampliando los espacios de la usura y elevó las carteras vencidas de los bancos, de suyo incrementadas por el alza de los márgenes de intermediación financiera, la contracción de los mercados internos y la competencia externa exacerbada por la sobrevaluación cambiaria.⁸⁴
- c) Por otro lado, el recalcitrante modelo neoliberal impuesto como estrategia de largo plazo en el programa de *internacionalización de los mercados financieros*, desregularizó las tasas de interés para dejar que el "mercado" las estableciera de acuerdo a las reglas de oferta y

⁸⁴ Véase, "crisis de los deudores" de José Luis Calva, en Girón Alicia y Eugenia Correa, *op. cit.* p. 24.

demanda. En realidad se trataba de un oligopolio de empresas propiedad del Estado y la intervención posterior del *oligopolio bancario* privado integrado por 18 grupos financieros. La fijación oligopólica de los precios del dinero, propició la elevación de los márgenes de intermediación financiera (diferencia entre las tasas pagadas al ahorrador y las cobradas al usuario del crédito), márgenes que de un promedio histórico de 7 por ciento en términos reales, llegó a 16 por ciento en 1994 y más de 17 por ciento durante 1995, contra un margen de intermediación en Estados Unidos inferior al 3 por ciento.⁸⁵

Así la competitividad entre empresarios mexicanos y estadounidenses fue desventajosa, asimétrica, mientras los mexicanos pagaban en 1994 una tasa de interés real promedio del 23.52 por ciento mensual el estadounidense sólo pagaba 6.88 por ciento.

El crecimiento de las carteras vencidas se vigorizó porque la banca cargó sobre los deudores morosos penas extraordinarias, una *tasa de interés moratoria capitalizable*. En otros países establecen cargos moratorios como un porcentaje fijo de los saldos insolutos. En México, este castigo moratorio sin considerar otras causas de la insolvencia desembocaron en carteras *incobrables*. El deudor mexicano no tuvo liquidez para pagar los intereses capitalizables.

Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA

La ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1990, prevé la existencia de un fideicomiso denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que sustituirá al Fondo de Apoyo Preventivo (FONAPRE). Si bien el nuevo Fondo es de características muy similares al FONAPRE, presenta dos diferencias. En primer lugar, además de realizar operaciones preventivas para apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple como lo ha venido haciendo el FONAPRE, otorgará una protección directa a los inversionistas, garantizando

⁸⁵ Véase, "crisis de los deudores" de José Luis Calva, en Girón Alicia y Eugenia Correa, *op. cit.* p. 25.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

el cumplimiento de algunas obligaciones de los bancos. En segundo término, la Ley prevé que los apoyos que otorgue el Nuevo Fondo deberán estar previamente garantizados, requisito que no era indispensable en los apoyos del FONAPRE. Realizará funciones preventivas para evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple y el Citibank, N. A., sucursal en México, así como asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los citados bancos

Características del Fondo Bancario de Protección al Ahorro

- a) En él debe ser fiduciario el Banco de México y fideicomitente el Gobierno Federal. Dicho fondo no tendrá el carácter de entidad paraestatal, consecuentemente, quedará exento de sujetarse a las disposiciones aplicables a dichas entidades, lo que proporcionará una mayor flexibilidad operativa.
- b) Para que los bancos múltiples puedan recibir apoyos preventivos, deberán garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo, afectando a ello, acciones representativas del capital social de la propia institución, valores gubernamentales de su propiedad o cualquier otro bien que, a juicio del fiduciario, satisfaga la garantía requerida.

Cuando la garantía mencionada recaiga en acciones representativas del capital social de la institución apoyada, deberán afectarse primeramente títulos representativos de la serie "A" hasta por el importe de la garantía requerida y en caso de no cubrirlo, deberán afectarse títulos de las demás series. Esto es con el propósito de que sean los dueños de los bancos y aquellos accionistas que tienen el control efectivo de la institución de crédito, quienes garanticen con sus recursos la solvencia de esas instituciones, de tal forma que los apoyos conferidos no representen un subsidio a cargo del Gobierno Federal. Para los efectos de dicha garantía, las acciones deben considerarse por el equivalente al 75 por ciento de su valor en libros.

- c) Los recursos del Fondo se obtendrán de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que los bancos están obligados a hacer al fiduciario en cuestión, por las sumas que al efecto determine

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismas que serán cargadas por el Banco de México en las cuentas que lleva a dichas instituciones, precisamente en las fechas en que dichos pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán simultáneamente abonadas al Fondo. Las instituciones de banca múltiple que se creen con posterioridad a la constitución del Fondo también estarán obligadas a cubrir estas aportaciones.

- d) El Fondo contará con un comité técnico, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria. Este órgano colegiado decidirá: los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo; los tipos de depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de esos pasivos, objeto de protección expresa, y la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias.

En el Diario Oficial el Banco de México deberá publicar anualmente, en el mes de diciembre, el importe máximo de las obligaciones que serán objeto de protección expresa del Fondo durante el año inmediato siguiente.

- e) Para que el Fondo esté en posibilidad de cumplir con sus fines, los bancos múltiples estarán obligados a proporcionar la información que éste les solicite, y hacer de su conocimiento oportunamente cualquier problema que confronten y que, a su juicio pueda dar lugar a apoyos del Fondo. Los bancos tendrán la obligación de recibir los apoyos que, a propuesta del Comité técnico del Fondo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sea autorizado debiendo cumplir con los programas o medidas correctivas que dicho Fondo apruebe.⁸⁶

Es evidente que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro no cumplió su cometido, resultó ser una fuente de recursos monetarios vía créditos del gobierno hacia los banqueros, para

⁸⁶ Borja Martínez Francisco, *El Nuevo Sistema Financiero*, México, FCE, 1991 pp. 200-203.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

que éstos renegociaran los pagos con los deudores y les cobraron intereses un poco más bajos, pero siempre suficientemente altos como para que el problema no se haya resuelto en años.⁸⁷ Absorbió \$552 000 millones de pesos (cartera vencida de los bancos), recursos que hoy el presidente Ernesto Zedillo, solicita aprobación del Congreso para adicionarlos a la deuda pública que cada mexicano tendrá que pagar. Estos cuantiosos recursos -aclara el gabinete económico- fueron para rescatar al sistema bancario y no a los banqueros, es necesario que el país pague su sistema financiero. El gobierno estimó un costo original para el rescate financiero (deudores y bancos) vía Fobaproa, que resultó ser ocho veces mayor a sus proyecciones. Esta medida congela expectativas reales de desarrollo para ésta y las próximas generaciones.

En abril de 1998, cuando el presidente de la República planteó al Congreso convertir en deuda pública los \$552 000 millones⁸⁸ -acumulados hasta febrero de ese mismo año- que vía pagares había comprometido para sanear el sistema bancario, pretendió también que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) se transformara en dos instituciones, una que se encargara de asegurar los depósitos de los ahorradores -Fogade- y otra que vendiera los activos del Fobaproa -Corebi -. Sin embargo, en el Congreso se decidió elaborar una nueva iniciativa de ley para crear el Instituto del Seguro de Depósitos Bancarios (ISDB), en sustitución del (Fobaproa). Será un organismo descentralizado de la administración pública federal “con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y presupuestaria.” Se financiará con recursos públicos que el Congreso autorice cada año, cuotas de los banqueros y de las recuperaciones y venta de bienes. Estos recursos serán manejados en una cuenta concertadora que lleve el Banco de México, quien deberá invertirlos en valores gubernamentales de amplia liquidez. Se pretende empiece a funcionar a partir de enero de 1999.

Situación de la banca al final del sexenio salinista

De la LVIII Convención Bancaria, octubre 1994, podemos apreciar un perfil de la banca actual.

⁸⁷ Véase “Deuda y Fobapora”, de Antonio Gershenson, *La Jornada*, mayo 16, México, 1998, p. 5.

⁸⁸ “Acuerdan PRI y PAN desaparecer el Fobaproa a partir de enero, *La jornada*, noviembre 1, México, 1998.

Previo a su celebración, la élite bancaria, sabía que el negocio bancaria no iba bien, mostraba preocupación por la baja rentabilidad, el incremento de su cartera vencida y los indicios que han acelerado el intercambio de información entre el gobierno de México y Estados Unidos, para esclarecer posibles prácticas de lavado de dinero. Sólo disponían de 5 meses para asimilar los efectos de la competencia que implicaba la entrada de 18 de los bancos más importantes del mundo, que llegarían para ganar -con efectividad- gran parte del mercado financiero mexicano.

Aún reciente el mayor escándalo bancario de los últimos 25 años, el caso Cabal Peniche, y a tan sólo un mes doce días del relevo presidencial, se realizó en Cancún la LVIII Convención Bancaria con un cambio de fondo. El Banco de México, reveló que en el sexenio que culminaba (1988-1994), la banca redujo su universo de ahorradores en 12 millones, mientras que el 0.1 por ciento de sus actuales clientes tiene depósitos por 247 mil millones de nuevos pesos, equivalentes a 63 por ciento de la captación total y al 2 por ciento del PIB, estimado este año. El número total de cuentas abiertas en la banca nacional es 12.6 millones aproximadamente, cifras de octubre 1994.⁸⁸

Después de su total reprivatización (1992), la banca mexicana no sólo está enfrentando los embates de la competencia externa. Los dos primeros años de reprivatización fueron de aprendizaje, que la colocaron en su momento y situación más precaria desde 1982. La Comisión Nacional Bancaria, reveló que de junio 1992 a junio 1994, en promedio el margen de utilidad de la banca comercial mexicana se redujo en 21.5 por ciento, la rentabilidad de capital se desplomó 47 por ciento. El rendimiento sobre activos disminuyó 30 por ciento, el índice de morosidad se elevó 64 por ciento, las afectaciones para provisiones sobre utilidad de los bancos se incrementaron 55 por ciento, mientras la cartera vencida bruta se elevó 252 por ciento. Como nunca antes los acontecimientos políticos y el ilícito manejo administrativo efectuado por Carlos Cabal Peniche,

⁸⁸ Véase, *La jornada*, México, octubre 19, 1994, p. 49.

presidente del Consejo de Administración del Banco Cremí Unión, despertó sospechas sobre operaciones de lavado de dinero, por lo menos en 12 instituciones bancarias. Comentó el secretario del tesoro estadounidense, Lloyd Bentsen en una reciente visita a México.⁹⁰

En Cancún, los reclamos de ciudadanos expoliados y vejados por la política bancaria y sus ejecutantes no se hicieron esperar. Asfixiados por la falta de liquidez para los créditos hipotecarios y sus carteras vencidas, hubo 4 manifestantes en huelga de hambre, representantes de 600 familias de una decena de fraccionamientos. Exigían nuevas condiciones de pago a sus créditos hipotecarios cuyos intereses se han incrementado entre 50 y 100 por ciento.⁹¹ El cuadro se complementó con más de 400 demandas mercantiles contra Bancomer. Mientras tanto la Convención Nacional Bancaria de la AMB, hoy, Asociación de Bancos Mexicana (ABM) se ocupaba de vender una buena imagen al exterior, auguraba un promisorio futuro de México en el mundo financiero debido a la firma del TLC y la entrada de instituciones bancarias extranjeras.

Los huelguistas clamaban consideración y respeto de la banca para no mermar el presupuesto familiar de la mano de obra de Cancún. Mostraron su irritación por el grado en que se permitió el agio a los bancos, una de las formas más cruenta para explotar al trabajador. No es factible destinar más de un 30 por ciento de sus ingresos a los pagos. La vivienda es el talón de Aquiles de este centro turístico, la población de escasos y medianos recursos enfrenta hacinamiento en su casa-habitación, ventas fraudulentas sobre maqueta o las altas tasas de interés crediticias. Su consigna fue : !Banca cobra lo justo, queremos pagarte! y denunciaron la voracidad de los banqueros. Esta debe ser detenida antes que nos aniquilen. Las prácticas de usura legalizada de los bancos han arruinado y acabado con el comercio y la industria del país, concluyeron.⁹² No era suficiente el que Bancomer hubiese reestructurado sus carteras vencidas a 28 años, era

⁹⁰ Véase artículo de Joaquín Paheco y Roberto González, *La jornada*, México, octubre 22, 1994.

⁹⁰ Véase, *La jornada*, México, octubre 19, 1994, p. 45.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

imperante bajar los intereses de los créditos y respetar las condiciones generales de los contratos.⁹²

Bancomer fue la institución más cuestionada en los cuatro meses previos a la Convención. Reestructuró más de 1,700 créditos hipotecarios entre el 27 de abril y 30 de octubre de 1994. Atendió 66 mil créditos, reduciendo su cartera vencida en 28 por ciento, la cual bajó a un índice de 3.7 por ciento del total de la cartera, verdaderamente bajo. Pero descartó una negociación conjunta, porque las condiciones y características de cada crédito responde a posibilidades económicas, plazos y montos diferentes. Ofreció a cambio, renegociar ampliaciones de plazos, condonación de intereses moratorios y la adecuación de los contratos y mejores condiciones de pago. ¿Se mostró comprensivo? No. Rápidamente rectificó y aclaró que los bancos no son beneficencia social, ¿Condonar intereses? ¡nunca!

Los afectados exigieron la invalidación de sus créditos o mejores condiciones de pago, pero el banco insistió en reestructurar y argumentó cobrar la tasa más baja del mercado, pagos adelantados sin castigos, eliminación de pagos adicionales, semestrales o anuales, estabilización de los pagos y actualización semestral de acuerdo con el índice nacional de precios al consumidor o el movimiento del salario mínimo. Dada la situación extrema de aniquilamiento del cliente, Bancomer, trató de maquillar su voracidad, y trasladó parte de la responsabilidad a las reglas globales del sistema nacional bancario, propuestas por el salinismo, tras la apertura y competencia comercial, impuesto por condiciones externas en lo político y económico, que evidencia fracasos.

Diagnóstico de la banca: Asociación de Banqueros de México

Con motivo de la LVIII Convención Nacional de la Banca. El entonces presidente de la Asociación de Banqueros de México -José Madariaga-Lomelín- expresó su diagnóstico de la

⁹² *Ibidem.*

situación financiera y bancaria. Mientras la economía nacional no registre un crecimiento real y sostenido, no es factible que las tasas de interés bajen, de continuar esta situación el costo-país seguirá siendo muy alto. Mostró disposición para buscar con las pequeñas empresas, fórmulas para solucionar sus problemas crediticios. Confió en la capacidad del sistema bancario nacional para enfrentar la competencia externa, si es necesario reducir el personal se hará, para no perder presencia en el mercado financiero. Madariaga Lomelín festejó que por primera vez en muchos años, el gobierno entrante recibiría a un país económicamente sano. Consideró que la sociedad tenía confianza en sus bancos, porque no han propiciado un quebranto para el público y lo de Banca Unión y Cremi es caso aislado. Cuatro años después se comprobó que no fue tal.

Los bancos como cualquier otra empresa -sostuvo Madariaga Lomelín- tienen que optimizar recursos ante una competencia globalizada, e identificar sus fallas. "La banca no cobra porque sea enemiga del que no quiere pagar, cobra porque tiene que responder al que depositó su dinero, tampoco es ella quien decide el precio del dinero, son los mercados. Sé que es difícil pasar a los banqueros del papel de villanos al de buenos. Lo que sí somos, empresarios honestos, en favor del pueblo de México.....Vamos a asistir a un gobierno que entrega esquemas económicos definidos y una administración ordenada. Habrá las reservas suficientes que demuestran un crecimiento, que en los últimos años no hemos tenido."⁹³ La ABM es un organismo apartidista. conchuyó Madariaga.⁹⁴ Aunque su último dirigente Roberto Hernández, se manifestó públicamente prístia. La tendencia era de optimismo y expectativas de mejora, era remoto imaginar las turbulencias financieras que en tan sólo dos meses estallarían.

Situación de la micro empresa

La micro, pequeña y mediana industria no forman parte de las expectativas extranjeras. Su interés se enfoca hacia las cuentas de usuarios grandes con los que ya existen relaciones comerciales. Con el TLC se tratará de institucionalizar parte de lo que ya existe, comentó Raymundo Ortiz.

⁹³ *ibidem*

⁹⁴ Joaquín Paheco y Roberto González, *La jornada* del 19 octubre de 1994, p. 49.

presidente de la Asociación Nacional de la Industria de la transformación. (ANIT) "Lo ideal sería establecer los mecanismos para una competencia entre la banca nacional y extranjera en beneficio de los pequeños industriales y cualquier individuo, pero esto es poco probable porque no le podrían reportar la rentabilidad de las amplias áreas económicas, monopolios y grandes empresas que son su foco de atención."

Francisco Javier de Legarreta, Presidente de la Cámara Nacional de Comercio en pequeño CNCP, tenía esperanzas de que a pesar que no son los puntos cruciales, existía la posibilidad de que los créditos lleguen a esos sectores. Lo que ahoga e incluso aniquila a la micro, pequeña y mediana industria son los elevados costos financieros, pero se espera que para el próximo sexenio las tasas de interés disminuyan y faciliten su canalización, concluía Legarreta. El presidente de la ANIT, hizo un balance de la administración salinista y comentó: estamos peor que como iniciamos, porque no existe la coherencia en los planes para la industria, en cualquiera de los sectores de los bienes de capital se experimenta una pérdida de empresas y productos en el mercado, la revisión de cada sector, arroja resultados adversos, la tecnología de punta se ha estancado aquí, para depender del exterior.

El problema de la cartera vencida ha alcanzado niveles que obligan a adoptar nuevos mecanismos financieros para resolverlo, pero no recurrir a la cancelación de deuda. La cartera no bajará en tanto no exista un crecimiento económico sostenido y se termine con la incertidumbre, coincidieron Banamex, Bancomer, Banco de México, Banco internacional, Probursa, Banpaís y Confia. La Banca es un negocio, no tiene porque condonar deuda, no somos agiotistas pero tampoco beneficencia pública. Roberto Hernández, presidente de Banamex, comentó que la Banca llevaba un año reestructurando deudas, considera la baja de tasas de interés cuando se ha cumplido con los pagos. Los problemas de reestructuración existen cuando se desacelera la economía o cuando se rompe la tendencia en el desarrollo, condición que se dio antes de la

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

aprobación del TLC, en 1994 persistió por las elecciones presidenciales, confío en que en 1995 este problema podrá ir disminuyendo, expresó el funcionario de Banamex.⁹⁵

El presidente del Consejo de Administración de Banco Mexicano, Carlos Gómez y Gómez, aseveró que entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las instituciones financieras ha habido estrecha coordinación para atenuar la cartera vencida, y recaló que hay disposición y plena conciencia del gremio banquero para dar un cauce efectivo al asunto. El dirigente de la Asociación de Banqueros de México, José Madariaga Lomelín, comentó que ya se estudian mecanismos para resolver la incapacidad de pagos, no habrá cancelaciones, sino nuevos esquemas. Jorge Lankenau de Confía, sostuvo, los tiempos de condonación ya pasaron. Ricardo Guajardo de Bancomer, expresó que en 1995 la economía tendrá signos de reactivación, menores procesos para deudores bancarios. Antonio del Valle de Prime-Internacional precisó; la banca seguirá actuando bajo el marco legal para recuperar créditos.⁹⁶

La Convención concluyó el sábado 22 de octubre de 1994, en la clausura participó el expresidente de Estados Unidos George Bush, con un discurso "fraternal y alentador." Ante más de 1,500 asistentes, afirmó: "...aunque la relación tiende a ser buena -considerando que México no revierta las reformas económicas instrumentadas en los últimos 12 años (1982-1994) y que Estados Unidos no vuelva a prácticas proteccionistas; porque si México dijera hay que retirarnos de la privatización o regresar a la regulación es un signo negativo. Si se logró continuar con la política salinista y Estados Unidos no optara por un proteccionismo, ambas economías estarían bien, habría menos problemas fronterizos, debido a la prosperidad y potencialidad de México. Para terminar con las fricciones entre México y Estados Unidos provocadas por el flujo de indocumentados es necesario que la economía mexicana genere más riqueza, para evitar que los menos favorecidos emigren a violar las leyes de otras naciones. La estructura social de Estados Unidos ya no puede sostener más familias que buscan un mejor horizonte económico."⁹⁷

⁹⁵ Véase artículo de Esperanza Barajas, *La jornada*, México, 23 de octubre de 1994, p. 44

⁹⁶ Véase artículo de Esperanza Barajas, *La jornada*, México, 23 de octubre de 1994, p. 44.

⁹⁷ *La jornada* 24 de octubre de 1994.

Marco legal para recuperar créditos

Los despachos jurídicos iniciaron el proceso legal con frecuentes llamadas telefónicas a la casa y al centro de trabajo de los deudores para informarles que debían pagar so pena de ver embargado sus bienes, cuando esto no fue suficiente, siguió el envío de cartas con amenazas totalmente inconstitucionales, que avisaban el inicio de demanda para recuperar vía judicial el adeudo con su cliente (el banco). "...simultáneamente hemos iniciado los medios preparatorios de embargo...la ley autoriza embargar bienes hasta por tres veces el importe de la deuda y en caso de ser necesario solicitar al juez...dicte medidas de apremio: multas e inclusive el arresto."⁹⁸ Fragmento de una carta del bufete "Grupo Profesional de Multiservicio" a uno de sus demandados.

En la práctica el problema fue mayor, afirma la Asociación Nacional de Tarjetahabientes (ANTAC): La orden girada por un juez permite a la banca acreedora embargar bienes equivalentes al 300 por ciento del adeudo reclamado, al tiempo que el actuario determina el valor de lo que cubrirá el débito, normalmente a su libre albedrío. El banco enajena los bienes hasta por la quinta o sexta parte de su valor, de tal suerte que la amortización del adeudo es interminable. Para los bancos todo lo que produzca dinero es embargable.⁹⁹ Esta presión psicológica provocó más de 200 suicidios, según un estudio de la ANTAC. Entre los males menores, hubo desintegración familiar y enfermedades psicosomáticas derivadas del permanente estado de angustia que provoca la crisis. Los embargos crecieron al ritmo de las carteras vencidas. Para los bancos esto no fue suficiente. Idearon la moderna afrenta de *lista negra de los deudores*, los que cayeron en cartera vencida no podían ser sujetos de algún plan crediticio, estaban boletinados en los bancos y todas las empresas emisoras de crédito, arrendadoras, afianzadoras, automotrices, tiendas departamentales, etcétera.

⁹⁸ Nota del financiero del 11 de junio 1995, citado por José Luis Calva, Girón Alicia y Eugenia Correa (compiladoras), "crisis de los deudores", *op. cit.* P. 35.

⁹⁹ Girón Alicia y Eugenia Correa (compiladoras), "crisis de los deudores", *op. cit.* P. 35.

La aparente bonanza económica que acompañó las reformas salmistas, contó entre sus instrumentos, un mayor acceso al crédito para empresas y particulares casi de manera indiscriminada, por ello millones de mexicanos pudieron contrarrestar la caída de sus ingresos. Hubo agresivas campañas bancarias para colocar *dinero de plástico*, bastaban dos salarios mínimos para obtenerlo. Para 1992, casi un tercio de la población urbana ocupada utilizaba tarjeta de crédito. Las familias cayeron en la dependencia del crédito para consumir todo tipo de bienes y servicios y aún para disponer de efectivo a tasas muy altas. Poco menos agresivas fueron las campañas para otorgar créditos de bienes duraderos (automóviles) e inmuebles, los créditos hipotecarios crecieron en 775.5 por ciento entre 1988 y 1994 y los créditos al consumo en sólo tres años (1988-1991) se cuatuplicaron. El endeudamiento familiar fue manejable mientras las tasas de interés y el país registraron un crecimiento económico aunque moderado (3 a 4.5 por ciento anual entre 1989 y 1992). Se tornó en problema incontrolable cuando la economía cayó en recesión y las tasas de interés se dispararon.¹⁰⁰

El presidente Salinas de Gortari, impulsó reformas económicas para recuperar el crecimiento en un marco de estabilización de las principales variables *macroeconómicas*. Al igual que la política del régimen anterior, se *enfocó a la resolución de la crisis económica*, pero con mayor énfasis en el esquema neoliberal, que se esperaba proyectaría al país hacia un crecimiento equilibrado con un papel más destacado de las fuerzas del mercado y un protagonismo menor del Estado en la actividad económica.

Proceso de reestructuración (1995-1998)

Durante los últimos tres años 1995-1997, ha habido un enorme esfuerzo por parte de los bancos y de empresas fuertemente endeudadas para reestructurar los pasivos bancarios de estas últimas, sin embargo un número significativo de ellas falta a sus compromisos, lo que provoca frustración para ambas partes. El Grupo Sidek es ilustrativo de ello. Con antelación

¹⁰⁰ Véase, Girón Alicia y Eugenia Correa (compiladoras), "crisis de los deudores", *op. cit.* P. 30.

había logrado ciertos acuerdos preliminares con la mayoría de sus acreedores, que a la postre precisaron cambios significativos, con los cuales ya no fue posible continuar y menos concluir. ¿Tuvo que ver esta falla con un mal o incompleto planteamiento de reestructuración? Indudable que sí. Emilio Sánchez Santiago, advierte que el proceso de reestructuración es algo más que un simple ajuste numérico, es ingenio y creatividad viable. Este debe cumplir tres fases.¹⁰¹

- ◆ **El Diagnóstico.** Es el punto de arranque de una reestructura, generalmente es el ejercicio analítico profundo, que permite entender las causas últimas que provocan directamente la incapacidad de la empresa para enfrentar con éxito el servicio de su deuda. No se debe perder de vista que la incapacidad de pago es simplemente un síntoma de un mal por descubrir.
- ◆ **Reformulación estratégica.** El diagnóstico es la base para reformular la dirección estratégica de la empresa y definir las condiciones bajo las cuales se puede sostener su viabilidad. Sin duda, este es el aspecto más difícil y delicado del proceso y el que requiere mayor imaginación y creatividad, ya que no se trata de extrapolar el pasado sino de redescubrir un posible futuro para la empresa. Es en esta parte donde se requiere el verdadero genio comercial del empresario, así como su intuición, sensibilidad y su sentido de la oportunidad.
- ◆ **Reorganización operativa.** Una vez que la empresa ha predefinido su misión, sus objetivos, su estrategia y su táctica, procede a preparar un plan operativo que permita ordenar sus activos, su tecnología y su organización en forma congruente con su nueva estrategia. Es aquí donde se deciden las desincorporaciones de activos, las ventas de subsidiarias, las fusiones, las desinversiones, liquidaciones parciales.

¹⁰¹ Véase, Sánchez Santiago Emilio, "banca y crédito" *El Economista*, México, abril 22, 1997.

En el proceso de la reestructuración, es normal que surja un plan financiero que a su vez contemple y determine los términos de la reestructura. La fuerza motriz de una buena reestructura debe ser la nueva estrategia de la empresa. Las proyecciones financieras son una encarnación aproximada del nuevo derrotero estratégico. En estas proyecciones, los ingenieros financieros deben embonar los términos precisos de la reestructura. Ciertamente que son pocas las empresas que salen airoso del proceso reorganizador, el éxito está positivamente correlacionado al grado de radicalismo en la cirugía estratégica de la empresa. Para salvar a una organización empresarial no bastan pequeños giros de timón. Las reestructuras financieras de por sí enfrentan elementos en su contra, pero si le agregamos que muchas se hacen "al vapor" que no derivan de una reformulación estratégica, se puede entender el por qué de su fracaso.

Mientras las reestructuras se hagan como simples ejercicios numéricos, sin considerar la recomposición de los activos humanos, materiales y tecnológicos en su plan estratégico, se continuará registrando fracasos y quebrantos al momento en que las empresas supuestamente reestructuradas tengan que cumplir sus compromisos. Reestructurar sólidamente los pasivos bancarios de una empresa presupone y exige cirugía estratégica y terapia intensiva, no puede dejarse en manos de improvisados paramédicos.

Estrategia del presidente Ernesto Zedillo para superar la emergencia económica

Aunque se ha corregido la política cambiaria sobrevalorada, la administración de Ernesto Zedillo, mantiene el modelo neoliberal como estrategia de largo plazo, basada en la apertura económica externa y la disminución de las funciones del Estado en la promoción del desarrollo económico. La estrategia de corto plazo fue el programa de ajuste, Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSSE), conjunto de "medicinas amargas pero necesarias." Cuyo objetivo es servir la deuda externa y abatir la inflación desencadenada por la devaluación de 1994, para ello el programa indica los siguientes pasos:

- ◆ Contener la política salarial, el poder adquisitivo del trabajador sigue a la baja, agravando su insolvencia.
- ◆ Elevar precios y tarifas del sector público. Disminuye liquidez a los ciudadanos y por ende su capacidad de consumo y de pago.
- ◆ Reducción de la inversión pública y del gasto programable, que contribuye al incremento del desempleo, a la reducción de la masa salarial y a la caída de las ventas e ingresos empresariales y en consecuencia al estancamiento económico.
- ◆ Política monetaria severamente restrictiva, que paraliza el proceso productivo y encarece el costo del dinero al elevar las tasas reales de interés.

La severa contracción de la demanda interna resultado de lo anterior provocó el peor círculo vicioso recesivo observado en México desde la depresión de 1929-1932. Durante 1995, cayeron estrepitosamente varios indicadores económicos: ventas e inversión (25 por ciento) y la producción (7 por ciento). Las empresas no generaron nuevos puestos, por el contrario, despidieron personal (casi un millón de trabajadores). El universo de los deudores bancarios comprende más de un tercio de las familias mexicanas. Cerca de 8 millones son deudores hipotecarios, medio millón son deudores empresariales de la banca de desarrollo (Banrural, Nafin, etcétera).¹⁰²

Austeridad, característica de la política económica

La austeridad una vez más se convirtió en la condición que define a la política económica. Es factor que caracteriza al desenvolvimiento económico de la última década y enmarca incluso a la más reciente y breve fase de crecimiento del producto interno. Esta medida está vinculada con el objetivo central, el control de la inflación. Propósito que no se ha conseguido. Aún no se cuenta con las bases para generar un proceso sostenible de expansión de la actividad productiva.

¹⁰² Véase, Girón Alicia y Eugenia Correa (compiladoras), "crisis de los deudores", *op. cit.* P. 30.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

El bienio 1994-1995, mostró los grandes desajustes macroeconómicos, que durante décadas se habían auspiciado. Se evidenció la incapacidad del sistema para generar una mayor producción. Que las adecuaciones estructurales provocadas por la política cambiaria y la apertura no habían conseguido eliminar las fuertes restricciones al crecimiento; *necesidad de financiamiento externo* para cubrir el déficit comercial y la inversión. El sistema económico, requería con mayor avidez de capital externo para financiar una tasa menor de crecimiento con respecto a lo observado en etapas anteriores.

Así, la actividad económica ocurre en un entorno de inestabilidad financiera, donde los mercados son muy sensibles a los aumentos en el nivel de los precios, y la volatilidad e incertidumbre de las transacciones financieras se transmite rápidamente al resto de la economía. La situación pone en evidencia la desvinculación que persiste entre las corrientes de recursos financieros y la producción. La reestructuración del sistema financiero, incluyendo el cambio de la propiedad de los bancos, no significó estrechar más la relación con la inversión productiva. Las teorías financieras que se han desarrollado tan ampliamente en los últimos años, están a prueba, si bien acompañaron la expansión de los mercados, creación de nuevas instituciones e instrumentos, y favorecieron la significativa redistribución y transferencia de la riqueza en años recientes, también coadyuvaron a la acumulación de capital a los centros financieros del nuevo poderío económico.

La austeridad que ha prevalecido en la economía mexicana provoca reducidos márgenes de acción, frenan la creación de opciones y hasta la voluntad de arriesgarse a pensar de manera diferente. México se ha descapitalizado por la mala administración de sus recursos. Ha transferido grandes sumas de capital para cubrir el servicio de la deuda externa, al incurrir en nuevo endeudamiento, expresado en el gran déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos (comprar más y vender menos). Práctica que lo ha obligado a continuar un ajuste negativo en la capacidad de crecer.

Estas menores expectativas son ya explícitamente reconocidas por el gobierno, que enfrentó la disyuntiva de reducir una terca inflación a cambio de aceptar que el crecimiento no podía ser espectacular, lo deplorable es el costo social que ha implicado esta política antiinflacionaria. México tiene que crecer en términos reales, para lograr reducir los atrasos acumulados, movilizar el caudal de recursos y aprovechar la riqueza potencial que aún tiene. Para las nuevas generaciones la austeridad, representa una forma de desplazamiento que aún los mantiene marginados. Es innegable que hasta hoy, las expectativas de recuperación de la economía enarboladas en los últimos sexenios no se han alcanzado.

Con el TLC y la gran liberación económica y financiera se esperaba un crecimiento equilibrado de la actividad económica, con un papel más destacado de las fuerzas del mercado y un intervencionismo menor del Estado. Se pretendía también una mayor presencia del país en el exterior, la entrada por fin al primer mundo. Pero sin estar resueltos los problemas estructurales macroeconómicos y microeconómicos internos, se actuaba contra la naturaleza del Estado de Derecho Mexicano. ¿Dónde está “la sólida economía” que el gobierno ha presumido hasta el exceso? ¿Dónde el recurrente “vamos bien” de los secretarios de Hacienda en turno en los últimos sexenios? La solución está clara desde los tiempos del político romano Marco Tulio Cicerón (106-43, a. de C.), quien vincula la política con la moral. Retomando parte de sus ideas podemos decir: que en México y en el mundo la vida política debe ser imperio de la justicia y de la razón. La justicia debe reinar en todas las sociedades del planeta, pues sin justicia no hay reyes, ni gobierno, ni autoridad, ni pueblo. A unos pasos de inaugurar el siglo XXI y el tercer milenio, los mexicanos estamos a las puertas del primer mundo...pero no tenemos las llaves.

CONCLUSIONES

El capitalismo global empezó a invadir al mundo a partir de los setenta, porque ofreció una poderosa perspectiva de prosperidad mundial y en definitiva de mayor democracia. Las compañías multinacionales y los inversionistas ayudarían con tecnología y capital a las regiones más pobres con lo que se crearía un mercado transnacional de consumidores de clase media. Pero sobre este conjunto de valores imperó el de la acumulación de capital, reagrupó a los intereses financieros que temían que ciertos obstáculos se interpusieran a la internacionalización de sus capitales, así estas teorías estaban condenadas al fracaso, hoy ampliamente demostrado no sólo en economías subdesarrolladas sino también en las vanguardistas. Actualmente responder al dilema del desarrollo económico en un mundo global, es el primer desafío que debe resolver la política económica de cualquier país.

Sin duda al derrumbe de los sistemas económicos y financieros han contribuido entre otros factores, el desconocimiento de su funcionamiento. Pese a que desde 1911, Joseph Schumpeter señaló que la dimensión y la complejidad del sistema bancario fue determinante para alcanzar la imponente industrialización alemana, todavía en la primera crisis financiera de este siglo, el crack de 1929, Estados Unidos reconoció la existencia de una crisis capitalista de competencia y el haber cometido graves errores en el campo del crédito, y lamentó que ese desastre no sólo afectará al sistema bancario europeo sino que invadió paulatinamente al resto del mundo. Después de que durante la mayor parte de este siglo, se subestimó el papel del sector financiero, hoy se le reconoce como motor propulsor en la consolidación y fortaleza de una nación, ya que sus servicios (ahorro, crédito y pagos) son imprescindibles. Su extensión y calidad son claves para el crecimiento económico. Sin ellos las sociedades se-paralizarían, el servicio bancario es de interés público, ningún gobierno puede permitir su quiebra, por lo tanto debe propiciar a través de la política económica y financiera su competitividad y eficiencia.

En lo que concierne a México, existen diversas razones por las que el sector financiero y específicamente la banca no ha sido capaz de dinamizar a la economía y constituirse en base

sólida y confiable para el despegue económico y social que el país demanda. Estas causas van desde un orden estructural hasta el coyuntural, de origen interno y externo.

Es un hecho que en el último cuarto de siglo, los gobiernos no han cumplido los preceptos constitucionales en materia económica y financiera que les dicta intervenir como reguladores y rectores del desarrollo nacional. En el primer caso, regular las relaciones entre el capital y el trabajo, frenar los abusos de los grandes monopolios y erradicar las graves injusticias sociales. En el segundo, garantizar que el desarrollo sea integral, fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático, fomentando el crecimiento, el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita la vida digna de todos los mexicanos. La equidad social y productividad son los criterios que delimitarán sus tareas, con firme apoyo a empresas públicas y privadas, bajo modalidades que reclame el interés público, sin descuidar la conservación de los recursos productivos y el medio ambiente.

Los factores de tipo estructural que han frenado el desarrollo deseado van desde el deficiente diseño del marco legal hasta su constante reforma y violación. La progresiva centralización del poder -establecido en la Constitución Política Mexicana y fortalecido en la práctica política- comprende el ámbito integral de la vida humana organizada. Carácter que además de obstaculizar el desarrollo integral, acorde al interés de la nación, va en contra de un Estado de Derecho y un régimen democrático de vida. Desde el siglo pasado, el destino de la nación y en consecuencia de los mexicanos ha estado en manos de un sólo hombre, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo poder ensombrece la función sustantiva de los otros dos sectores del poder, planeados para coadyuvar al ejercicio de un buen gobierno y equilibrar el ejercicio del poder público. Mientras el presidencialismo tenga tintes autoritarios, los impartidores de justicia no asuman su responsabilidad y se comprometan con el servicio público y los legisladores no sean eficientes profesionales en sus tareas, no habrá un Estado de Derecho ni un régimen democrático de vida, vías necesarias para alcanzar un desarrollo integral y permanente de la sociedad.

En el sistema económico mexicano hay signos de decadencia y devastación: ruina de la planta productiva, desastre agrario, cartera vencida, desequilibrios externos resultantes de la estrategia neoliberal, descomunales déficits comerciales y de cuenta corriente, crecimiento vertiginoso de los pasivos externos con un alto coeficiente de pasivos de corto plazo. Es indudable que la conjunción de estos elementos conduce a un desastre financiero. Contexto que demuestra, entre otros aspectos, una deficiente planeación del gobierno, causado quizás por la manera subjetiva de analizar y plantear los problemas, o en todo caso, desconocimiento sobre el comportamiento de las variables y actores económicos. Estos resultados no se erradican por decreto ni son fenómenos que irrumpen sorpresivamente en el sistema económico, su gestación y maduración se da en un largo proceso - por lo menos de varios lustros-. Los indicios ya se habían manifestado previamente, quizás de manera silenciosa como el cáncer en la microeconomía real de millones de ciudadanos.

La certidumbre de un Estado de Derecho es condición para que las sociedades avancen hacia el desarrollo y alcancen plena madurez. Y el régimen democrático de vida, es hoy por hoy el mejor de los posibles. Ambos no están garantizados en México. Partiendo de la infinidad de modificaciones que se le han hecho tanto a la Ley Fundamental como a otros preceptos legales, acorde muchas veces a las preferencias personales de los gobernantes. Por otra parte, las facultades extralegales de los gobiernos mexicanos ha sido sustento para calificar a México no como un país de leyes sino de personas. Recordemos que *Régimen Democrático de vida y Estado Derecho* son esquemas que provienen de sociedades desarrolladas, por lo tanto, su aplicación en países con economías emergentes como la mexicana carentes de infraestructuras políticas y caracterizadas por altos índices de analfabetismo, resulta un ejercicio infructuoso.

La estabilidad política subyace a un buen desempeño de las demás políticas como la económica, financiera y social y éstas a su vez coadyuvan a la primera. La consecución de dicha estabilidad precisa de factores aún incipientes en el país. a) La cultura política de sus miembros. b) El desarrollo económico y social. c) La legitimidad y eficacia de las autoridades.

d) La congruencia de los modelos de autoridad a nivel gubernamental con aquéllos a nivel de sociedad civil. Sobre estas bases la sociedad mexicana, la clase política y las autoridades públicas deben trabajar de manera conjunta, responsable y permanente. Una sociedad con una economía sana, genera la riqueza que permite al sistema mayor estabilidad ya que a un rédito nacional más alto corresponde una mayor igualdad social y una distribución más equitativa de bienes de consumo. El desarrollo socioeconómico -tan castigado en México- es papel decisivo para generar confianza en un sistema político.

Los patrones políticos, económicos y sociales se repiten invariablemente a lo largo de los siglos. No asimilar la experiencia pasada tiene un alto costo político, económico y social y finalmente retarda el desarrollo y progreso. Gran parte de la problemática financiera y bancaria actual se vivió en la administración porfirista. La banca operó sobre bases inestables, con insuficiencia de capitales, en muchos casos ficticios; hizo inversiones y préstamos sin contar con las garantías y liquidez necesarias; se dedicó a especular con sus recursos y se negó a arriesgarlos en empresas productivas e hicieron negocios ajenos a su naturaleza, los inversionistas norteamericanos amenazaron con sustraer sus inversiones en el país si no obtenían mayores prerrogativas -menores impuestos-. Los gobiernos locales y el federal otorgaron concesiones bancarias en gran parte por las ventajas crediticias que les reportaba su instalación. Estas prácticas se efectuaron sin control. No hubo una ley Bancaria integral que normara sus actividades entre otras razones porque los legisladores y autoridades hacendarias desconocían el comportamiento de los sistemas financieros y bancarios.

Desde 1917 los gobiernos mexicanos han manifestado estar trabajando por los que menos tienen y estar construyendo una mayor justicia social y el desarrollo sostenido y permanente de la nación que permita una mayor calidad de vida, pero sus acciones no son congruentes con este discurso. Hasta hoy no ha sido posible construir instituciones próximas a la de un Estado de bienestar. La clase trabajadora mexicana padece para vivir dignamente. En la aplicación de la política económica y social, predominan las decisiones coyunturales y de corto plazo, causa que hace prevalecer una concepción estrecha de la ciudadanía -de una

ciudadanía de baja intensidad- la cual debe transitar sin demora hacia una ciudadanía plena en derechos sociales. Cada mexicano demanda y necesita oportunidades reales de trabajo y educación, estructuras sólidas que garanticen la justicia, libertad y paz social, y sean canales propicios para su participación en la sociedad, acorde a nuestros valores e idiosincracia. Ello precisa de un proyecto de nación de largo alcance que trascienda a las administraciones sexenales.

Desde mediados de los setenta, los gobiernos mexicanos asumieron una visión economista y coyuntural, cuyas políticas públicas no llegaron a tener una visión comprensiva del desarrollo que incorporara efectivamente y no en el discurso, metas sociales a la estrategia económica seleccionada. La conducción de la política económica fue de corte capitalista, bajo una línea monetarista, *cuyo origen está en el patrón de acumulación privada de capital, el cual privatiza los beneficios y socializa las pérdidas*. En este contexto no se favorece a la anhelada justicia. Justicia significa aplicar la ley por igual a todas las organizaciones e individuos dentro de la sociedad, bajo esa premisa la ley no es equitativa. A nivel de los individuos no existe igualdad de oportunidades de acceso a la educación, a la salud o un empleo digno y remunerado. A nivel de las empresas tampoco existe equidad ya que no se protege íntegramente los derechos de propiedad derivados de la actividad económica que realizan los particulares, tal como esta diseñado en los artículos 25 y 28; prevalecen los monopolios gubernamentales.

Una nación que va en busca del desarrollo sostenido e integral, no puede olvidar invertir en el capital humano, ya que ésta es una forma efectiva, aunque de largo plazo de redistribuir el ingreso. La educación de calidad es un medio eficaz para elevar al máximo el capital humano, factor esencial para el desarrollo económico y social de cualquier país, muy por encima de los recursos naturales y el capital físico, representado por la maquinaria y recursos financieros. Es elemento que permite reducir los desequilibrios sociales, ya que da lugar a la elevación de los ingresos y el mejoramiento en el nivel de vida. El desarrollo de una nación se sustenta 80 por ciento en la educación, adiestramiento, habilidades y cultura de sus habitantes, ningún país

podrá avanzar hacia otros estadios de desarrollo si sólo educa a una élite. México tiene mucho que hacer en todos sus niveles de instrucción y educación elemental. En materia de crédito, tanto los bancos como los usuarios de sus servicios, no se ocuparon de sembrar y fomentar una cultura financiera y bancaria, ésta debió ser promovida inicialmente por los bancos, ya sea informando, asesorando, haciendo estudios de viabilidad y evaluación del crédito solicitado y otorgado. La banca existe para disminuir riesgos en el proceso de intermediación financiera, su incumplimiento trae signos negativos para todo el sistema financiero; la cartera vencida y el mal uso y abuso del crédito.

En la aplicación de la política económica y financiera, se ha puesto en marcha varias estrategias desde *el dejar hacer*, hasta propiciar las desigualdades sociales y el estancamiento del crecimiento interno independiente. Con Porfirio Díaz la tarea hacendaria, se limitó a sancionar las actividades bancarias y a procurar el libre desarrollo de las fuerzas en juego, permitió la competencia bancaria desleal entre grandes y pequeños bancos; creó las condiciones para que el capital, sin importar su nacionalidad, pudiera desenvolverse. Consideró al capital extranjero imprescindible para el desarrollo del país y optó por un liberalismo económico rígido, que negaba la trayectoria histórica liberal.

El expresidente Salinas profundizó las desigualdades sociales al legitimar privilegios a los empresarios y sindicatos quienes incorporaron intereses particulares en el diseño de políticas sociales y económicas, liberalizó las tasas de interés para dejar que el mercado las estableciera libremente. En realidad se trató de un oligopolio de empresas propiedad del Estado y propicio la intervención posterior del *oligopolio bancario* privado integrado por 18 grupos financiero. La fijación oligopólica de los precios del dinero, propicio la elevación de los márgenes de intermediación financiera. De un promedio histórico de 7 por ciento en términos reales, llegó a 16 por ciento en 1994 y más de 17 por ciento durante 1995, contra un margen de intermediación en Estados Unidos inferior al 3 por ciento. Con ello la competitividad entre empresarios mexicanos y estadounidenses fue obviamente desventajosa.

La política económica debe servir al gobierno para cumplir sus políticas sociales. En virtud de que con ella se afecta a un gran conjunto de prácticas y relaciones sociales, constituye un eje privilegiado de *ordenación* del bloque histórico capitalista. Su razón de ser es lograr un permanente crecimiento económico y una utilización óptima de los recursos, así como mantener la estabilidad en los precios. Su aplicación ha sido un tema polémico incluso al interior del gobierno. Después del desarrollo estabilizador el paso era expandir y activar la economía, a fin de estimular la producción y el empleo, sin embargo no hubo acuerdo en la conducción económica nacional, el Banco Central efectuó una política monetaria y crediticia restrictiva, en tanto el Presidente Luis Echeverría Álvarez optó por una estrategia expansionista. Al populismo de Echeverría se contraponía la ortodoxia del Banco de México. Estas diferencias frenaron el desarrollo económico.

La política financiera, es otro poderoso instrumento del Estado para fomentar el crecimiento y desarrollo nacional, a través de ésta, define su nivel y forma de intervención en el proceso económico; establece y estudia los fines que en materia de ingresos-gastos persigue el sector público, así como los instrumentos utilizados para su obtención. En ésta política: a) Define los criterios distributivos de la producción como vía de acceso a los servicios y productos para todos los grupos sociales. b) Redefine y adapta constantemente los criterios y la puesta en práctica de teorías de bienestar económico y c) Busca el equilibrio de la balanza comercial, mediante el estímulo a la exportación. El dinero es el instrumento más poderoso y útil del que disponen los responsables de la política macroeconómica, su mal manejo puede generar miseria en medio de la abundancia. En el mandato de López portillo se fijaron y lograron metas elevadas del PIB, 8 y 9 por ciento, que no significaron mayor riqueza nacional y mejorías sociales.

El gobierno fija los ingresos que considera le permitirán la movilidad para cumplir sus cometidos, en política social, en inversión, ahorro, etc. La política tributaria, de precios y tarifas, de regulación monetaria y de deuda son políticas coyunturales que tiene que ir adecuando al contexto económico y financiero interno y externo por ello la política financiera

exige gran dosis de sentido común, previsión y eficiente planeación del desarrollo nacional que imprima solidez y dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para alcanzar la independencia y democratización política, social y cultural de México. Y al ponerlo en marcha reclama un eficiente control y evaluación. Al fijar precios, salarios, tarifas, impuestos, etc., se induce o limita el consumo y el ahorro, por ello cuando existen altos déficits presupuestales se observan dos fallas 1) Deficiente planeación y revisión del entorno nacional e internacional y/o 2) Indisciplina en sus gastos, los dos aspectos se han experimentado en México.

La política fiscal desde 1970, no cubría las necesidades de financiamiento del sector público. La banca comercial a financió al gobierno, vía encaje legal por más de 20 años. Con el encaje legal la banca estuvo obligada a prestar al gobierno aproximadamente 30 centavos de cada peso captado. En 1975 la banca privada norteamericana controló el 70 por ciento de la deuda externa mexicana. De 1982 a 1988, la banca estuvo estatizada por partida doble porque era propiedad exclusiva del Estado y a él se canalizó la mayor parte del crédito para financiar sus déficits. Lógicamente, esta política financiera, anuló prácticamente el financiamiento que demandaba el sector privado. Así, se canceló una vía efectiva de progreso y se generó un desequilibrio en la intermediación financiera, más aún, la banca comercial no pudo competir por los fondos y ampliar el crédito al sector privado, tanto con fines de consumo como de inversión. Estas nocivas prácticas económicas y financieras han alimentado los virus de las crisis cíclicas económicas y financieras, en el mejor de los casos superables en el largo o mediano plazo y en los más graves ha hecho retroceder a niveles de vida ya superados.

De las fallas internas y estructurales en los servicios de la banca, se encuentra su disperso e incongruente marco legal, que ha limitado su capacidad de respuesta. La ley Bancaria de 1941, fue la que operó con varias modificaciones hasta 1982. En la actualidad al ejercicio bancario lo rigen leyes propias de Instituciones de Crédito, Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Un Código de Comercio de 1889, Códigos Civiles y Fiscales, más de cuatro mil circulares y oficios que hasta 1982, había dictado la actual

Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro mil circulares, telex, y demás disposiciones del Banco de México. Este entramado jurídico hace complejo su análisis y operación. La estatización excluyó a dos bancos; el Citibank, porque era exclusivamente banca de depósito y el Banco Obrero, S. A., que se rige por las normas de los bancos privados. Es decir que existió una ley aplicable a un solo banco. Hasta 1994, la supervisión bancaria se limitaba a la revisión de Estados Financieros no hubo evaluación de sus funciones administrativas, sistemas de control de riesgos o puntual verificación de la calidad de sus activos.

El problema actual de la banca es su descapitalización y la cartera vencida. El más importante obstáculo para la recuperación en estos momentos es la carencia del capital bancario. La falta de créditos sigue siendo, y probablemente continúe en el futuro, como el más grave problema del sistema bancario. La solución reclama además de la intervención del gobierno, la voluntad y el esfuerzo conjunto de las partes involucradas. Como cualquier otra empresa, la banca debe ser capaz de recapitalizarse sin la ayuda del gobierno, que dispone del erario público.

El problema bancario afecta a la economía real. Cuando existe abundancia crediticia los bancos prestan muy activamente y contribuyen al proceso de recuperación, de lo contrario, el dinero se encarece y el desarrollo y crecimiento se estanca. La banca comercial de hoy está al margen y ausente para contribuir al proceso de recuperación económica, Banamex argumenta que la escasa demanda de recursos no es responsabilidad directa de la banca, sino del alto endeudamiento del sector privado y del elevado nivel de las tasas de interés que permanecen en México, reconoció que debido a la inmovilidad del financiamiento, los bancos han recurrido a la operación de valores gubernamentales lo que además ha contribuido a enfrentar los pagos de intereses a los ahorradores.

Ante las actuales tendencias y la apertura de la economía, es inminente fortalecer las instituciones crediticias desde el ámbito legal hasta el institucional. Es esencial que cumplan su responsabilidad social y que la autoridad proteja los intereses de ahorradores e inversionistas.

de lo contrario se corre el riesgo de transnacionalizar al sector bancario nacional o de que se vea avasallado por los bancos europeos, estadounidenses y canadienses. El sector externo deseoso de probar su efectividad y en busca de espacios podría absorberlo o desplazarlo de su mercado natural y el aparentemente cautivo.

Es claro que hoy se requiere incorporar a la economía de mercado políticas sociales y financieras aceptables. Nuestra relación económica no puede seguir siendo de sumisión y arrastrada por los vaivenes de los mercados externos: petroleros y financieros. Es posible poner en práctica una síntesis entre un régimen democrático, como el mejor de los posibles y la economía de libre mercado, como la única capaz de crear riqueza. Pero ésta debe mantenerse al margen de la manipulación de los políticos y dar prioridad al interés público sobre los intereses de los grupos de presión, el sistema político no debe establecer candados en el despliegue de las fuerzas económicas y actuar siempre apegado al mandato constitucional.

Si bien, la política es el arte de ordenar racionalmente las pasiones colectivas, es también paradójicamente el mayor obstáculo para la racionalidad de la vida pública, porque quien ejerce el poder lo puede hacer de manera deshonesta y amenazar de muerte a las formaciones sociales que reducen o aumentan las discontinuidades y fracturas dentro del sistema político. Es imperante que el ejercicio del poder político recupere el significado de la democracia, los derechos individuales, la libertad, la igualdad de oportunidades, la seguridad social y el Estado de Derecho. Sin embargo el gobierno mexicano tiene su propia lógica, difícilmente abandonara su inercia de siglos. El reto del desarrollo económico y democrático es de todos, es necesario que lo que llamamos sociedad civil deje de ser indiferente y apática, y participe activamente en la vida nacional. Es apremiante en el umbral del tercer milenio, abrir espacios efectivos hacia el progreso. La fortaleza y riqueza de la nación está en la de cada mexicano. Y en su acción conjunta la capacidad de erigir a un México más humano y fraternal.

BIBLIOGRAFÍA

Barros de Castro Antonio y Carlos Francisco Lessa, *Introducción a la economía un enfoque estructuralista*, México, Siglo XXI Editores, 51a, edición, 1993.

Borja Martínez francisco, *El Nuevo Sistema Financiero*, México, FCE, Primera edición, 1991.

Bouchain Galicia Rafael, *La Liberalización internacional de los servicios financieros*, México, cuadernos de economía, IIE, UNAM, primera edición 1994.

Bouzas Carlos, *Todo lo que Usted quería saber sobre bancos, pero temía preguntar*, Uruguay, El Colegio de México, 1986.

Calva José Luis, "Crisis de los deudores", Girón Alicia y Eugenia Correa (compiladoras), *Crisis bancaria y carteras vencidas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, UAM, primera edición, marzo 1997, pp.155.

Carnet, *El dinero de Plástico, Historia del crédito al consumidor y de los nuevos sistemas de pago en México*, México, 1990.

Carrillo Landeros Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Edit. Limusa, primera edición 1982.

Colmenares David, Luis Angeles, Carlos Ramírez. *La devaluación de 1982*, Edit. Terra nova, México, 1982.

Colmenares David, Luis Angeles, Carlos Ramírez. *La nacionalización de la Banca*, Edit. Terra Nova, Mecha, 1982.

Córdova Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno, teoría y praxis*, México, Edit. Grijalvo, S. A., 2a. Edición, México, 1976.

Correa Eugenia, Erwin Rodríguez, Mario Ramírez, y otros, "Crisis y sistema financiero" en *Banca y Crisis del Sistema*, México, 1982, edit. Pueblo Nuevo, Talleres Gráficos.

Chávez Presa Jorge Alejandro, *Economías de Escala, Economías de Sinergia y Cambio Estructural en el Sistema Bancario Mexicano*. Tesis de doctorado, México, 1990.

Chavira Rodríguez Javier, *La Banca Oficial y la Administración Pública en México*, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1982.

Deutsch Karl, *Política y Gobierno*, México-Madrid, FCE, 1982.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

Faya Viesca Jacinto, *Finanzas Públicas*, 2a Edición, Edit. Porrúa S.A., México, 1986.

Flores Caballero Romeo R. *Administración y Política en la Historia de México*, INAP, México Edit. Fondo de Cultura Económica, 2a. edición, 1988.

From Erich, *Marx y su Concepto del Hombre*, brevarios, México, 8a. reimpresión, FCE, 1981.

Girón Alicia y Eugenia Correa (compiladoras), *Crisis bancaria y carteras vencidas*, México, ediciones, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, UAM, primera edición, marzo 1997.

Guerrero Omar; *El Estado y su Administración*; México, cuaderno núm. 1, UNAM, primera edición, 1980.

Guillén Romo Héctor, *Orígenes de la Crisis en México, La inflación y Endeudamiento Externo*, (1940-1982), México, Edit. Era, 4a. Reimpresión, 1989.

Hermann Heller, *Teoría del Estado*, novena impresión, México, FCE, 1983.

Hernández Rodríguez Rogelio, *Empresarios, Banca y Estado, El conflicto durante el Gobierno de José López Portillo (1976-1982)*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1988.

Howard D. Crosse, George H. Hepel, *Administración Bancaria, Argentina*, Edit. El Ateneo, 1980.

Kaplan Marcos, *Estado y Sociedad*, México, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda reimpresión, 1983.

Mansell Carstens Catherine, *Las Finanzas Populares en México, el redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*. México, Editorial Milenio, S.A. de C. V. ITAM, A. C. junio 1995.

Mansell Carstens Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, México, Editorial Milenio. S.A. de C. V. ITAM, A. C., segunda reimpresión febrero 1993, pp. 535.

Márquez Javier, *Banca Mexicana*, México, CIDE, 1985.

Mendel Ernest, *La crisis 1976-1980*, Edit. Era, Mecha, 1980.

Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, tomo I-II, México, Siglo XXI Editores, tercera edición en español, pp. 1240.

Ortega, Ochoa Rosa María y Villegas Hernández Eduardo, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, México, Editorial PAC, S.A. de C.V., 3a. reimpresión, febrero 1992.

Ortiz Martínez Guillermo, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Una visión de la Modernización de México, México, FCE, 1994.

Pichardo Pagaza Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México* tomo 1 y 2, Libros de texto INAP-CONACYT, México, 1984.

Quijano José Manuel, México: *Estado y Banca Privada*, ensayos del CIDE, Primera reimpresión, octubre 1983, México.

Reyes Alfonso, Atenea Política, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, México, D.F., Primera reimpresión facsimilar, núm. 20, PRI/CEN.

Rivadeneira Lucía C, "Taller de Prácticas periodísticas" I, *Hacia la pasión periodística*, México, FCPyS, UNAM, 1995.

Samuelson Paul A. y Nordhus William, *Economía*, México, Edit. McGraw-Hill, duodécima edición, pp. 1156.

Sánchez Martínez Hilda, "El Sistema Monetario Mexicano bajo una perspectiva histórica: el Porfiriato." ensayo contenido en *La Banca Pasado y presente (problemas financieros mexicanos)*. México, CIDE, octubre, 1983.

Situación gráfica de la banca mexicana, 1976-1977, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Sólorzano Marcial María del Carmen, cita a Marx, en *El surgimiento de la política monetaria en México: un fenómeno social y Político*, México, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1990.

Soto Sobreyra y Silva Ignacio, *Ley de Instituciones de Crédito, antecedentes y comentarios*, México, quinta edición, edit. Porrúa, S. A., 1993.

Torres Mejía David. *La política Bancaria de la Revolución*, Tesis, Facultad de Ciencias políticas y Sociales, UNAM, México 1975.

Vladimir Lenin, *El Estado y la Revolución*, República Popular China, 1975, Ediciones de Lenguas Extranjeras, 5a. impresión 1975.

Legislación Bancaria

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Sigma Editores, enero 1995.

Legislación de Banca Crédito y Actividades Conexas, Ediciones Delma, 4a. Edición, Febrero de 1995, Naucalpan, Estado de México, pp. 594.

Ley Orgánica del Banco de México, Legislación de banca, crédito y actividades conexas, México, Ediciones Delma, 4a. edición actualizada, febrero 1995, pp. 157-158.

Legislación Bancaria de 1993,1994 y 1995, México, Editorial Porrúa, S.A.

Legislación bancaria de 1984, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984, pp. 321-329.

Reglas para el funcionamiento y operación de las tarjetas de crédito bancarias, de la legislación bancaria, México Editorial Porrúa, S.A., 1984.

Entrevistas

Dos entrevistas a Nora Vasconcelos y Sergio Negrete, colaboradores de la columna "Finanzas Personales" de *El economista*, mayo, 1998.

Hemerografía

Informes de Gobierno, 1994-1995-1996.

Informe Anual del Banco de México 1976-1992, 1994, México, Banco de México.

Banamex, *Examen de la Situación Económica de México*, Revista Mensual No. 788, Volumen LXVII, julio 1991.

Acosta, Romero Miguel, "Transformación del Sistema financiero Mexicano", *Memoria de la Primera Reunión de la Academia Internacional de Derecho Mercantil y de Protección al Consumidor*, México, 1983. p. 1-3.

"Del pillaje al trueque y a la moneda", *Muy interesante*, México, publicación mensual, año XIV, No. 04, Edit. Eres, S.A. de C. V. México, 1997.

Martínez, Cisneros José de Jesús, *El proyecto económico salinista* (Un camino en cuestión), *Análisis Económico*, México, núm., 19/19, Vol. IX, sept./Dic. 1991, UAM, Azcapotzalco.

Mansell Carstens Catherine, "Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México", *Comercio exterior*, México, Banco de Comercio Exterior vol. 45, núm. 1, enero 1995, p. 3.

Suárez Dávila Francisco, "Liberación, regulación y supervisión del sistema bancario mexicano", México, *Comercio Exterior*, Banco de Comercio Exterior, México, vol. 44, núm. 12, diciembre, 1994, pp. 1049-1053.

Aspe Armella Pedro, "La reforma financiera de México", México, *Comercio Exterior*, Banco de Comercio Exterior, México, vol. 44, núm. 12, diciembre, 1994, pp. 1044-1048.

Correa Eugenia, "Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993", México, *Comercio Exterior*, Banco de Comercio Exterior, México vol. 44, núm. 12, diciembre 1994, p. 1093-1101.

Peñaloza Webb Tomás, "Aspectos centrales de la banca mexicana, 1982-1990", México, *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 2, Banco de Comercio Exterior, febrero de 1992.

Administración Pública núm. 54, Ediciones INAP, México 1983.

Administración Pública núm. 50, Ediciones INAP, México 1982.

Aguilar Camín Héctor, "Desafueros", *Nexos*, México, enero 1998, núm. 241, p. 125.

Cordera Campos Rolando, "Política económica de Estado", *Nexos*, México, enero 1998, núm. 241, pp. 75-79.

Gutiérrez Ruiz Carlos, "El papel del Estado", del discurso pronunciado en la presentación del libro "El papel del Estado en la economía" del Doctor Ha Joon Chang, *Nexos*, México, núm. 233, mayo 1997, p. 23.

Zicardi Alicia, "El Estado es para todos", *Nexos*, México, marzo 1997, Reseña sobre el libro *La política social en Europa*, México, editado por Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Cordera Campos Rolando, "El discreto encanto de la economía política," *Nexos*, México, febrero, 1981, núm. 38.

Políticas, núm. 169, Facultad de Ciencias políticas, UNAM, México, junio, 1997.

Políticas, núm. 161, Facultad de Ciencias políticas, UNAM, México, diciembre, 1995.

Diarios nacionales

"Niega Camdesus fallas del FMI en atajar la crisis", *El Economista*, agosto 14, 1998.

Tercer Informe del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, *El Economista*, México, septiembre 2, 1997.

La política financiera (1976-1996) y la importancia de la banca comercial en el desarrollo nacional

Rodolfo Valadez, "No hay un sistema de financiamiento apropiado para dar viabilidad al campo" *El Economista*, agosto 11, 1997. p. 37.

Guadalupe Ramos, "Ausente el apoyo de la banca mexicana al proceso de recuperación económica: Morgan Stanley", *El economista*, martes 22 de abril de 1997.

Sánchez Santiago Emilio, "banca y crédito" *El Economista*, México, abril 22, 1997.

"Deuda y Fobaproa", de Antonio Gershenson, *La Jornada*, mayo 16, México, 1998, p. 5.

"Acuerdan PRI y PAN desaparecer el Fobaproa a partir de enero", *La jornada*, noviembre 1, México, 1998.

Conferencia dictada por Carlos Monsiváis, en Monterrey N. L. *La jornada*, abril 17, 1996.

Gary Becker, premio nóbel de Economía 1992, "Educación y Economía, conferencia en la Universidad Autónoma de Nuevo León, artículo de Roberto González A. *La Jornada*, noviembre 5, 1994, p. 45.

Joaquín Paheco, Roberto González y otros, "Cancún un paraíso donde lo que no se vende se traspasa", *La jornada*, México, octubre 22, 1994. P. 45.

Juan Antonio Zuñiga, Roberto González y otros "Apertura Bancaria no es cheque en Blanco: SHCP", *La jornada*, México, octubre 22, 1994. P. 60 y 46.

Juan Antonio Zuñiga, Roberto González, Joaquín Paheco y otros. "Inicia hoy en Cancún la 58 Convención de la Asociación Mexicana de Bancos" *La jornada*, México, octubre 19, 1994. p. 1, 48 y 52.

"Perdió reputación el gobierno por su política económica de los 70": ITAM, Centro de Análisis e Investigación económica (CAIE) *La jornada*, agosto 23, 1993.

Sección de negocios artículo de Felipe Gascón *Reforma*, septiembre 26, 1994,

Programas de radio

Radio RED, *Monitor* de las 6:00 a.m. con Gutiérrez Vivó, entrevista a la Dra. Denisse Dresser, julio 17, 1996.

Radio RED, programas varios, "Negociando con Ramón Pieza Rugarcía", 1997.

Radio 13, entrevista de Joaquín López Doriga al embajador de México en Estados Unidos, Jesús Silva Herzog, mayo 17, 1995.