



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATEPEC"



LA DESINCORPORACION DE LAS INSTITUCIONES DE
BANCA MULTIPLE ANTE LAS PERSPECTIVAS DE
LIBERALIZACION FINANCIERA EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

ANA MARIA CAMPOS DORANTES

ASESOR: LIC. RODOLFO VILLAVICENCIO LOPEZ



UNAM
CAMPUS ACATLÁN

STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO. SEPTIEMBRE DE 2000.

130204



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

Mi más sincero agradecimiento a mi Asesor, Licenciado Rodolfo Villavicencio López, por su valioso apoyo y dedicada preocupación en la elaboración de mi Trabajo de Investigación Profesional, a quien también expreso mi admiración por el destacado papel que ha desempeñado en su ejemplar labor docente.

A mis apreciables Maestros que me brindaron sus conocimientos y experiencias indispensables en mi formación académica.

A mis Sinodales, con respeto y admiración por su esmerada y atenta revisión de mi Tesis Profesional.

A mi inolvidable Escuela ENEP "Acatlán" de la UNAM, por brindarme la oportunidad de recibir una educación profesional que dispongo al servicio de mi sociedad y de mi Nación.

AGRADECZO.

A mi Padre: Dr. Jorge Eduardo Campos Franco

In Memoriam

Deseo expresarte mi agradecimiento por el esfuerzo tan grande que realizaste para que yo obtuviera una preparación universitaria.

Siempre representarás un gran ejemplo para la Comunidad Médica y para tu Familia, porque no sólo yo te recuerdo como el gran Padre que inundó mi corazón de alegría y cariño. También te recordarán un sin fin de niños que pudieron volver a jugar y sonreír, así como tantas personas a las que diste alivio en tus incansables pero gratificantes sesiones de cirugía, sé que nunca te olvidarán.

Gracias Papá, porque tú me enseñaste que los sueños y los deseos siempre se cumplirán si anteponeamos a ello el trabajo, el esfuerzo, el deseo incansable de salir adelante. Te amo tanto, por ello vivirás eternamente en mi memoria y mi corazón. Tu recuerdo y tus palabras guiarán mi alma para alcanzar mis metas más anheladas.

AGRADECZO.

A mi querida Madre, Dra. María de Lourdes Dorantes Ramírez: El regalo más hermoso que me ha dado Dios. A quien le debo no solo la vida, sino también el apoyo moral en todo momento, la enseñanza de amor al prójimo, valentía para enfrentar los problemas, así como humildad al alcanzar nuestros ideales.

A Javier: Mi esposo, gracias por tu paciencia y por impulsarme a lograr mis objetivos.

A Leslie Joselyn: Mi Hijita adorada, por ser una motivación para ser cada día mejor. A mi preciosa carita de ángel: pese a tu corta edad me has demostrado tu inquietud de superación constante y amor sin límites.

A Kevin Andrew: Hijito querido, porque a tus pocos meses de nacido percibo tu ternura y amor, que me alientan a seguir adelante y me motivan a conseguirte un mejor futuro.

A María de Lourdes: Mi hermana inseparable y eterna amiga, Porque siempre hemos caminado juntas por senderos de felicidad y dolor; te reitero mi agradecimiento por alentarme a finalizar este trabajo profesional.

A Jorge Eduardo: mi hermano, por significar una fuente de apoyo para lograr mis metas y por el gran cariño que me brindas.

I N D I C E

Introducción	1
Capítulo 1. Antecedentes	4
1.1. Tendencias Financieras Internacionales	5
1.2. Estrategia económica en México a partir de los 80's	11
1.3. Evolución del sistema bancario mexicano (1982-1989)	14
1.3.1. Estructura del sistema bancario mexicano	17
1.3.1.1. Banca Múltiple	18
1.3.1.2. Banca de Desarrollo	22
1.3.1.3. Banco Central	24
1.4. Avances y rezagos del sistema bancario mexicano (1982-1989)	
Situación previa a la desincorporación	28
Capítulo 2. Marco jurídico para la modernización del Sistema Bancario Mexicano.	34
2.1. Ley de Instituciones de crédito	35
2.2. Ley para regular las agrupaciones financieras	38
2.3. Reglas generales para la constitución de grupos financieros.	49
Capítulo 3.. El proceso de desincorporación de la Banca Múltiple en México	54
3.1. Principios del proceso de desincorporación	55
3.2. Creación del Comité de Desincorporación Bancaria (C.D.B.)	58
3.3. Bases Generales del proceso de desincorporación	59
3.4. Desarrollo del proceso de desincorporación de la banca múltiple en México.	60

3.4.1. Primer paquete de desincorporación bancaria. Características.	67
3.4.2. Segundo paquete de desincorporación bancaria. Características.	72
3.4.3. Tercer paquete de desincorporación bancaria. Características.	75
3.4.4. Cuarto paquete de desincorporación bancaria. Características.	77
3.4.5. Quinto paquete de desincorporación bancaria. Características.	79
3.4.6. Sexto paquete de desincorporación bancaria. Características.	80
Capítulo 4. Perspectivas de la Banca Múltiple Mexicana en el contexto internacional.	84
4.1. Proyección Internacional de la Banca Mexicana.	85
4.1.1. Características del Sistema financiero mexicano	86
4.1.2. Desempeño de los Intermediarios mexicanos.	87
4.2. La Banca múltiple mexicana ante la apertura financiera	91
4.2.1. La crisis bancaria precipita la apertura financiera en el sector	103
4.2.2. Resultados de la privatización bancaria	106
4.2.3. Se crea el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario	107
4.2.4. Nuevo Programa de apoyo a deudores denominado "Punto Final".	109
Conclusiones.	114
Bibliografía y Hemerografía	118

ÍNDICE DE CUADROS:

CUADRO	TEMA:	Página
1.1	Indicadores de la Banca Comercial 1982-1990.	30
1.2	Indicadores Financieros de la Banca comercial 1982-1990	32
3.1	Principales indicadores del sistema Bancario comercial objeto de Privatización en México	69
3.2	Bancos asignados por paquete. 1990-1993.	70
3.3	Recuperación del precio de adquisición de los bancos del año de su privatización hasta 1993.	82
4.1	Ingresos de los Bancos de Canadá, E.U: y México	89
4.2	Desempeño de diferentes tipos de bancos de E.U. y México	90
4.3	Nuevos Bancos comerciales en México	93
4.4	Comparativo de Indicadores de los Bancos mexicanos y de los estadounidenses autorizados	101
4.5	Activos Bancarios.	101
4.6	Perfil de las Instituciones foráneas	102
4.7	Los bancos autorizados de procedencia extranjera	102
4.8	Compra de bancos nacionales por otros bancos	103
4.9	Destino de los bancos intervenidos por FOBAPROA	104

ÍNDICE DE CUADROS:

CUADRO	TEMA:	Página
4.10	Reajuste de la Banca múltiple en México	105
4.11	El Costo de la Privatización y el Rescate Bancario	106
4.12	Pasivos de FOBAPROA y FAMEVAL al 30 de septiembre de 1998.	108
4.13	Costo Fiscal de los Programas de Apoyo a deudores	110
4.14	Calendario del Régimen de transición	112

INTRODUCCIÓN

En 1982, el gobierno mexicano hizo un diagnóstico de la crisis que padecía el país y definió un programa correctivo, expresados ambos en el Plan Nacional de Desarrollo. En el se señaló en esencia, entre muchas otras propuestas para sacar a México de la crisis y convertirlo en un país moderno, la necesidad de adoptar un esquema de medidas que con base en su filosofía económica, se denominan políticas de liberalización.

Evidentemente, esto requería cambiar el papel central que el gobierno venía jugando dentro de la economía, por uno de menor injerencia pero más efectivo. También era necesario dar apoyo a los sectores productivos de la economía, mediante una mayor generación y transferencia de recursos financieros desde las entidades superavitarias hacia las entidades deficitarias. Función esencial del sistema financiero, del cual el intermediario más fuerte y desarrollado en nuestro país es el sistema bancario.

Para llevar a la práctica este cambio de modelo se implementaron varias acciones, entre ellas, la modificación de la política monetaria, a través de la liberación de las tasas de interés y la sustitución del encaje legal por las operaciones de mercado abierto, así como la desregulación económica y financiera, o sea la eliminación de regulaciones que restringen dichas actividades.

El país se incorporaba así a las tendencias internacionales, lo que equivale, en el ámbito bancario, a introducirse en la liberalización financiera. De hecho, la coyuntura planteaba la oportunidad de integrar a la banca mexicana al proceso modernizador que experimentaba el resto de la economía nacional.

Al autorizar el Congreso de la Unión la legislación correspondiente para la integración de los grupos financieros, se dio el primer paso hacia la conformación de una nueva fase en la actividad bancaria.

Después de realizar las correcciones que se había propuesto y estabilizar la economía en el marco de las políticas de liberación económica adoptadas por el gobierno mexicano, se determinó la necesidad de desregular al intermediario más fuerte del sistema financiero: la banca múltiple y proceder, en consecuencia, a su reprivatización. Siendo este proceso del que se ocupará el presente estudio.

El objetivo principal en la presente investigación es el de evaluar las consecuencias del proceso de desincorporación de la banca múltiple en México dentro del contexto internacional actual ante la posibilidad de la liberalización del sistema financiero, iniciada desde 1982.

De esta manera, el supuesto que guía la investigación es que el proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple en México conlleva a la consolidación del sistema bancario mexicano ante la perspectiva de liberalización financiera.

Como se describe en el Capítulo 1, las reformas del sistema financiero en México han comprendido la ejecución de políticas orientadas a establecer un marco macroeconómico estable, sustentada en un manejo consistente de la política cambiaria, fiscal, monetaria y de tasas de interés. Se aceleró la desregulación operativa mediante la liberalización de las tasas de interés y la eliminación de las disposiciones de inversión obligatoria, liberando recursos para el sector privado, a través del sistema bancario comercial que se iba a reprivatizar.

En el Capítulo 2 se tratará de exponer como en el marco jurídico se dispuso la reforma integral de las leyes que norman el sistema bancario a fin de desregular sus operaciones, promover su capitalización y fortalecimiento. En materia legislativa, se aprobaron en 1989 y en 1990 nuevas reformas con la finalidad de incrementar el nivel de eficiencia y competencia del sistema financiero para que pueda enfrentar en mejores condiciones la competencia internacional y la liberalización financiera a que se sometería.

En el Capítulo 3 se describirá el proceso de desincorporación bancaria y como se llevó a cabo, con el propósito de mostrar la mecánica utilizada para vender los bancos, exponiendo los criterios utilizados en su asignación, y que más adelante mostraron su inadecuada observación al entregar los bancos al mejor postor y sin contemplar, por lo menos, la experiencia bancaria del grupo adquirente.

Por último, en el Capítulo 4 se detallará como se implementó la apertura dentro de la secuencia de *gradual liberalización financiera* y sus efectos en la economía nacional. Se compara al sistema bancario con su contraparte de los países firmantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y las consecuencias inmediatas de vender el sistema bancario sin contar con una regulación que evitara la euforia crediticia de una liberalización comercial mal aplicada, misma que al corto plazo provocó el megarescate gubernamental a través del Fideicomiso Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

1.- Antecedentes

El propósito del presente capítulo es exponer la acelerada transformación que atraviesan el sistema financiero y la banca mexicana en los años previos a la privatización bancaria. Por tal motivo, y para comprender hacia donde pareciera dirigirse el cambio del sistema bancario mexicano, en particular, la transformación de la actividad bancaria, resulta oportuno describir en forma general el conjunto de tendencias financieras internacionales a las que ya no era ajeno el mercado financiero nacional.

También se busca exponer cómo se organizaba el sistema financiero antes de 1990, para conocer la secuencia seguida en las modificaciones en su estructura promovidas por las autoridades gubernamentales con el objeto de preparar el cambio de régimen de propiedad de la banca múltiple.

Generalmente se ha señalado que una pieza clave de la estrategia de crecimiento económico aplicada por el gobierno mexicano desde 1985 consistió en la apertura comercial. Porque al brindarse un mayor impulso al comercio exterior, con la certeza de que sólo así se tendría un mayor flujo de los capitales indispensables para sacar adelante al país, dicha apertura parece haberse constituido en la base de un nuevo modelo de desarrollo económico que reclamaba un nuevo giro en la estructura productiva y financiera de México.

Después de décadas de proteccionismo, el gobierno mexicano inició en ese mismo año la decidida instrumentación de medidas de liberación comercial. De esta forma también se reconoció que nuestro país no era ajeno a una tendencia que se observaba a nivel mundial y que parecía inevitable: la globalización o interdependencia. Es por ello que se abandonó el anterior modelo de mirar hacia adentro y se inició la instrumentación de una estrategia orientada hacia la economía internacional.

El sistema financiero, y en particular el sistema bancario, no se mantuvo al margen de este proceso de apertura experimentado por la economía mexicana. Ya que, como se podrá apreciar en este primer capítulo, por ser el sistema bancario el más importante movilizador del ahorro nacional no se excluyó del cambio de modelo sufrido en las políticas públicas, sino que al contrario, se buscó con su reestructuración que jugara un papel acelerador en la conformación de una economía abierta competitiva.

1.1. Tendencias Financieras Internacionales

Con el fin de comprender el rápido proceso de cambio del sistema financiero internacional, es necesario enfatizar la importancia de los siguientes factores¹:

- A. La Desregulación
- B. La Desintermediación
- C. La Innovación Financiera y Tecnológica
- D. La Internacionalización y Globalización de los Mercados Financieros.

A).-La Desregulación A fin de que un sistema bancario privado alcance el óptimo uso de sus bienes, es importante que se busque terminar con regulaciones rígidas de parte del Gobierno, tales como:

- a) obligar a los bancos a tener cantidades estipuladas de bonos gubernamentales, o grandes cantidades de depósitos del banco central;
- b) requerir que ciertas partes de los bienes bancarios se asignen a inversiones internas o categorías específicas de prestatarios; y
- c) requerir que los prestatarios bancarios cumplan criterios financieros arbitrarios².

A las políticas gubernamentales encaminadas a acabar con condiciones similares de dirección oficial discrecional del Sistema Financiero, es lo que se conoce como el proceso de desregulación.

¹ Jorge J. Cabrera Martínez, *Trasfondo de la Reprivatización*, en: *Capital. Mercados Financieros*. (Revista mensual), III, 32 (Junio, 1990, pp. 30-35).

² Lawrence H. White, "La privatización de los sectores financieros", en Steve H Hanks, *Privatización del Desarrollo* (México, D.F, de Trillas (1991, c1989), p. 193.

Actualmente se observa que la *Desregulación financiera*, en los diversos países, puede ser de dos tipos:

1).- *La desregulación de los límites de la actividad permitida a los intermediarios financieros*. Cuya característica principal es la desaparición progresiva de las barreras funcionales entre la actividad bancaria y la actividad propia de los mercados de títulos, sin olvidar la creciente interrelación entre la banca y los seguros.

2).- *La desregulación de los precios de los servicios financieros*. Es necesario que los bancos tengan la libertad de fijar las tasas de los préstamos para poder distribuir con eficiencia los pocos fondos prestables. Son particularmente perjudiciales las estructuras complejas de tasas de interés que imponen arbitrariamente decenas de tasas de préstamo a diferentes categorías de prestatarios (clientes). Por ejemplo, el gobierno griego fija una tasa de interés para los pequeños comercios y el sector agrario, otra para los proyectos de inversión a largo plazo, otra para el capital activo, y otra para hipotecas de vivienda³. Cuando el Estado decide dejar a las libres fuerzas del mercado la fijación de las tasas de interés, entonces se estará ante una desregulación de los precios de los servicios financieros. Esto quiere decir que se "liberan" las tasas de interés.

B).- *La Desintermediación Financiera*. El llamado proceso de desintermediación consiste en la iniciativa de las empresas industriales de emitir títulos (acciones, etc.) para propiciar la captación de recursos en el mercado, sustituyendo de esta manera al crédito tradicional. Por ejemplo, la colocación de títulos de empresas mexicanas en Estados Unidos a través de los American Depositary Recolats (ADR's) y los Global Depositary Recirts (GDR's). De este modo, en México, grupos económicos muy diversificados e incluso algunos de ellos con negocios en Estados Unidos, estuvieron participando activamente en 1992, en la colocación de títulos: Cemex, Vitro, Alfa, Pliana, Provemex, Grupo Pulsar y Chihuahua. Otros grupos buscaron este tipo de recursos para fortalecer su situación financiera después de participar en importantes privatizaciones, como es el caso de Telmex, Bancomer. Otras empresas también han colocado acciones entre inversionistas extranjeros, bien sea través de ADR's o de los fondos de inversión, puede citarse a *Peñoles, Bimbo, Celanese, Crisoba, Kimberly Clark, Maseca, Tamsa, Grupo Cifra, Gigante, Liverpool, Sanbom's, Transportación Marítima Mexicana*, entre otras⁴. Cabe mencionarse que el ímpetu en los mercados bursátiles de algunos países latinoamericanos fue

³ White, p. 152.

⁴ Eugenia Correa, "La Apertura Financiera de la Economía Mexicana. Una necesidad", en *El Financiero* (México, D.F., dic. 14, 1992), p. 40-A.

posible por las modificaciones en la regulación financiera norteamericana que facilitó la colocación de acciones de sus empresas en el mercado estadounidense⁵. También la aparición de nuevos y múltiples intermediarios financieros ha propiciado el proceso de desintermediación⁶.

El llamado proceso de innovación financiera, que viene determinado por la aparición y desarrollo de nuevos procesos en los mercados financieros, incluyendo la incorporación de mercados antes no existentes en el sistema financiero, que o bien aumentan la eficiencia en este último, o bien lo hacen más completo.

Muestra de algunos de los productos y servicios que han supuesto innovaciones en el mercado financiero son los futuros financieros. Esta modalidad de inversión en instrumentos financieros permite establecer el precio de compraventa y su liquidación correspondiente para una fecha futura.

En México se ha venido modificando el mercado financiero de una manera gradual, así, a mediados del mes de Enero de 1993, en el ámbito financiero se dio la anunciada aparición del "Mercado de Futuros Agropecuario", que pretende impulsar al sector agrícola mediante su capitalización por la venta de la producción por anticipado. También en los mercados financieros internacionales se conocen los "futuros de índice accionario" que son los que basándose en los índices del mercado accionario, incluyendo los índices *Standard & Poor's 500*, *Value Line*, *NYSE Composite*, *el Major Market Index* y el *Indice Over-the-Counter*, son usados por los inversionistas preocupados por los cambios de precios en un gran número de acciones o por las tendencias importantes a largo plazo en los índices del mercado accionario. Algunos de los instrumentos que posiblemente se implementarán gradualmente en el mercado financiero mexicano, de conformidad con su dinámico proceso de modernización y globalización en que actualmente se encuentra inmerso, son los siguientes:

Junk Bonds. ("bonos chatarra" o de alto rendimiento). No existen en nuestro país, debido al escaso desarrollo que hay en la calificación de los bonos.

Flip Flop Notes: son instrumentos que ofrecen a su propietario la posibilidad de convertir deuda en otro tipo de deuda.

⁵ *Ibid.*

⁶ De acuerdo con Pedro Aspe Armella, "... Todos estos cambios ocurridos dentro del cambio de la intermediación tienen un común denominador: su tendencia hacia la configuración de la banca universal, que bajo distintos sistemas ofrece al público toda la gama de servicios financieros. La agrupación de los servicios financieros explica algunas de las variaciones que en forma concomitante, ha venido experimentando nuestro propio sistema", "Fortalecimiento, apertura y modernización del Sistema Financiero" en *Ejecutivos de Finanzas*, XIX, 8, (Agosto, 1990), p. 70.

Increasing Rates Notes. Son instrumentos que primeramente tienen un periodo corto de vencimiento, pero que permiten al emisor extender su vencimiento por un periodo adicional.

Contratos de Futuros y Opciones. Contratos en los que se conviene un precio futuro de vencimiento para algún instrumento financiero y en el que también se ofrece la posibilidad de ejercerlo (opción). Se hacen con tasas de interés desde hace tres años, pero aún no están del todo regulados por la autoridad hacendaria mexicana.

Bill and Bear Bonds. Se trata de bonos cuyo valor de redención está asociado al precio de una mercancía o al índice de una mercancía.

Commodity Linked Bonds. Se trata de deuda de una empresa que es convertible en acciones de una segunda empresa que forma parte del portafolios de la primera.

Si se imagina que, con esta lista, que es una parte de los nuevos instrumentos y formas de operación financiera que ya se utilizan en otros países, se crea instrumentos que son la síntesis de dos o más de los citados arriba, se tiene una idea aproximada de lo que se puede hacer en los mercados financieros del llamado *capital sintético* de los países Desarrollados (del "primer Mundo")⁷.

El proceso de innovación financiera ha facilitado considerablemente la transferencia de fondos y riesgos entre los diferentes agentes económicos, mejorando la liquidez del sistema financiero de los países más innovadores, ampliando sus mercados crediticios, perfeccionando el sistema de pagos internacionales y facilitando una mejor asignación de los recursos financieros generados por sus sociedades internamente.

La Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Valores aprobó el 22 de julio de 1992, el denominado proyecto *Disposiciones aplicables a la Operación de Títulos Opcionales (Warrants)* correspondiente a lo que sería la Circular 10-157.

⁷ Con el fin de que los agentes económicos cuenten con mecanismos que les permitan fijar por anticipado tasas de interés nominales y reales para cubrirse contra riesgos a los que encuentran expuestos, a partir del 7 de noviembre de 1994, se autorizó oficialmente el establecimiento de un mercado extrabursátil de Futuros sobre tasas de interés nominales y sobre el Nivel del Índice nacional de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (Circular 07/94 para Casas de Bolsa y Circular/Telefax 2013/94 para Bancos. También véase: Enrique Quintana, "Los nuevos instrumentos Financieros", en *El Financiero* (México, D.F., julio 20, 1992), p. 6.

Mediante estas disposiciones se formalizó el marco legal sobre el cual se pueden emitir, listar y negociar en el mercado de valores mexicano, este primer tipo de instrumentos dentro de los denominados genéricamente como *productos derivados* y la introducción de los títulos opcionales fue considerado por las autoridades financieras como una respuesta del mercado financiero mexicano a los retos que ha impuesto el proceso de globalización de los mercados financieros y al incremento en la competencia a nivel internacional. En términos generales, los *títulos opcionales* o *Warrants* son documentos que conceden a su tenedor el derecho de intercambiar un título, valor o canasta de varios títulos a los que se denomina como valor subyacente, a un precio previamente establecido, denominado como precio de ejercicio durante un período determinado, denominado como período de vigencia, mediante el pago de una prima.

Asimismo, se denominan como *Warrants* aquellos documentos que conceden a su tenedor el derecho a obtener en efectivo las diferencias que resulten a su favor, entre el precio corriente de mercado y el precio de ejercicio previamente establecido, de otro título, valor, canasta de títulos o un índice de precios, durante un período y mediante el pago de una prima⁸.

C).- *La Innovación Tecnológica*. - Este proceso innovador no habría sido posible en el ámbito financiero internacional, sin el desarrollo de la tecnología de información⁹. El desarrollo tecnológico, que hace uso de redes de computadoras en las instituciones financieras, ha supuesto una mejora sensible en los flujos de información intradepartamentales, especialmente en cuanto a la disponibilidad, inmediatez, precisión y, específicamente, en cuanto a calidad de información manejada.

En el plano de las relaciones entre las instituciones bancarias de los países, el desarrollo tecnológico ha permitido, entre otros desarrollos importantes, la informatización¹⁰ y automatización de "redes interbancarias", cámaras de compensación, operaciones bursátiles, transferencia electrónica de fondos, servicios centralizados de valores, entre otros. En cuanto a las relaciones con los clientes, la profusión de cajeros automáticos, dispensadores de efectivo, "banco

⁸México, Leyes y Estatutos, etc., "Circular 10-157 mediante la cual se detallan las disposiciones generales aplicables a los documentos denominados títulos opcionales (Warrants)", *Diario Oficial de la Federación* (México, D.F., 3 de septiembre de 1992) pp. 18-26, y se perfeccionaron los esquemas de emisión y se amplió la gama de títulos subyacentes y las operaciones en cuentas discrecionales. *Diario Oficial de la Federación* del 2 de marzo y 19 de Octubre de 1993.

⁹A decir de Fernando Manzanilla Prieto "la introducción de nuevas tecnologías está permitiendo a las empresas de servicios financieros elevar el número de operaciones y reducir los costos", "Los servicios financieros y su liberalización" en *El Economista* (31 de diciembre, 1991) pp. 8 y 10.

¹⁰v. Guillermo Anaya Prats, "Actividad Financiera y Telemática. Una primera aproximación al caso de México" en José Manuel Quijano, coord., *La Banca: pasado y presente* (México, D.F., Ed. CIDE, 1985) pp. 305-342.

en casa”, terminales en puntos de venta (en las cajas de los autoservicios como Aurrerá, Gigante, etc.), manejo de efectivo, etc., son buena muestra de la capacidad de distribución muy integrada de productos y servicios financieros que ofrecen las nuevas tecnologías de información aplicadas en las instituciones bancarias.

D).- *La Internacionalización Financiera.* - Como parte de una estrategia gubernamental de amplio alcance para profundizar y consolidar la actividad financiera en general, desde hace algunos años, en México, y otros países latinoamericanos y europeos, se ha venido impulsando una creciente vinculación con los centros financieros internacionales, lo que ha implicado un gran esfuerzo de modernización y de cambio para alcanzar una posición ventajosa y relevante en el contexto financiero global.

Dicho proceso se denomina *internacionalización financiera*, y se inscribe en las grandes tendencias financieras a escala mundial, cuyas principales características son la globalización de los mercados y la agudización de la competencia. En la actualidad es un hecho que las economías capitalistas y los sistemas financieros domésticos están altamente internacionalizados a nivel de sus dinámicas y de sus estructuras. El aspecto más evidente de ese fenómeno es el flujo de inversiones directas y de cartera accionaria, cuyas modalidades parecen determinar, igualmente, las nuevas formas de producción y el comportamiento del *comercio internacional*.

La mayor circulación de recursos monetarios a nivel mundial, sin embargo, no ha impedido la escasez relativa de éstos, a causa de la creciente demanda de capitales en algunas regiones como Latinoamérica y Europa del Este, y por la discrepancia de las políticas monetarias de los países más industrializados. Si bien es cierto que la *internacionalización* se desarrolla en primera instancia en el ámbito propiamente económico - de manera acelerada a partir de la década de los setenta, a consecuencia de la fragmentación de los procesos productivos que se hace posible por la innovación tecnológica en materia de informática y telecomunicaciones principalmente- es en los circuitos financieros donde *adquiere sus mayores dimensiones*¹¹. La internacionalización de servicios financieros está siendo motivada por los avances en la tecnología de procesos de datos y en las telecomunicaciones y la desregulación de los mercados de capitales. Por ejemplo, el NASDAQ (*The National Association of Securities Dealers, Inc.*) es el mercado de capitales electrónico basado en terminales de computadora, más grande del mundo. Fundado apenas en el año de 1971, el Nasdaq, hoy representa más de la mitad de todas las acciones operadas

¹¹v. Bolsa Mexicana de Valores, “La Internacionalización de la Bolsa mexicana de Valores”, en *El Financiero* (México, D.F., 9 de octubre, 1992), p. 29-A.

diariamente en los Estados Unidos, y es el segundo mercado mundial en términos de monto de dólares operado. El Nasdaq permite que sus empresas asociadas ejecuten operaciones para sus clientes o por cuenta propia dentro de un ambiente de confirmaciones en tiempo real y supervisión operativa automatizada. Cuando ocurre una transacción, el comprador y vendedor ingresan su reporte al Nasdaq a través del sistema Automated Confirmation Transaction (ACT) dentro de los 90 segundos después de la operación. El Nasdaq a su vez, disemina esta información a los servicios informativos internacionales. Simultáneamente la operación queda realizada y confirmada, y se reporta electrónicamente a la empresa compensadora de valores para su procesamiento y liquidación. Esta impresionante velocidad en que se realizan las transacciones del Nasdaq (más de 500 transacciones por segundo) le permiten operar un volumen de más de mil millones de acciones diariamente utilizando la tecnología más sofisticada de procesamiento informático. Este es un ejemplo que permite observar como la capacidad tecnológica crea liquidez y provoca el crecimiento financiero¹².

1.2 Estrategia económica en México a partir de los ochentas.

De conformidad con el análisis de los desequilibrios macroeconómicos que precipitaron la crisis financiera de 1982 es como pueden explicarse, a nuestro criterio, los grandes cambios del sistema financiero mexicano a partir de los 80's. Antes del citado año, se empleó a las exportaciones petroleras como el elemento básico en que descansaba la estrategia de expansión de la economía mexicana. Aunado a esto se recurrió con mayor frecuencia al endeudamiento con el exterior, con el propósito de financiar el crecimiento del aparato productivo del país.

A un mayor dinamismo en el gasto público y su efecto en la inversión resultaría un crecimiento más acelerado del producto interno bruto a partir de 1978, que sin embargo y contrario a lo que se esperaba, terminaría muy pronto. La caída de los precios del petróleo, combinada con la elevación de las tasas de interés externas hicieron posible la crisis financiera más severa en la que se ha visto México, y de ella se derivó que el Producto Interno Bruto nacional permaneciera prácticamente estancado de 1982 a 1988.

¹² Una descripción detallada de cómo opera este mercado, véase: John B. Rhoads, *Mercado de Valores para empresas medianas y pequeñas*, Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos-IMEF, México, 1997, pp. 37-80.

La caída de los niveles de inversión pública y privada fue muy aguda durante el período 1982-1988. Se crearon sólo 342,000 nuevos puestos de trabajo durante todo el período.

Por lo antes señalado, la política económica aplicada por el gobierno federal a partir de 1983 se fundamentó en la *estabilización económica* con base en medidas respecto al manejo de la demanda agregada y el cambio estructural, el control de las finanzas públicas, la desincorporación de las empresas del Estado no estratégicas ni prioritarias, y la apertura comercial¹³.

México ingresó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.), a partir de 1986, lo que produjo una acelerada apertura comercial. *Principalmente, porque a partir de 1982, la Economía mexicana se vió obligada a generar un excedente de divisas suficiente para atender el pago del servicio de la deuda externa.* En 1987, se inició una Reforma fiscal cuyos objetivos fueron promover la eficiencia económica por medio del establecimiento de incentivos para la inversión y reforzar la competitividad externa.

Esta última medida fue posible mediante la armonización del sistema impositivo nacional para propiciar una mejor distribución del ingreso. El propósito era aumentar los ingresos fiscales mediante una disminución de las tasas de impositivas, el incremento del número de contribuyentes y la simplificación de los procedimientos administrativos de recaudación fiscal¹⁴.

Durante 1988, la evolución de la economía mexicana estuvo determinada por la aplicación de una estricta política anti-inflacionaria contenida en el Pacto de Solidaridad Económica, el cual se sustentó en los esfuerzos de concertación entre los sectores productivos, y en un severo ajuste fiscal, una política monetaria restrictiva y la intensificación de la apertura comercial.

Como resultado principal se logró un importante abatimiento de la inflación, la cual pasó de 159.2% en 1987 a 51.7% en 1988. Asimismo, la estrategia gubernamental no se manifestó en un proceso recesivo, ya que la economía creció moderadamente (1.1%), lo que permitió mantener el empleo en un nivel similar al del año anterior. La disminución de la inflación se manifestó en una notable *reducción de las tasas nominales de interés* en el sector financiero, así el costo promedio de captación (CPP) pasó de 135.8% en febrero, a 45.5% en diciembre de 1988.

¹³Cfr. José María Hernández, "1982-1988. Balance económico del sexenio", en: *Expansión*, XX, 494 (Julio 6, 1988) pp. 23-42.

¹⁴ Francisco Gil Díaz, "Reforma Fiscal 1992" en: *Ejecutivos de Finanzas*, XX, 2 (febrero, 1992), pp. 45-53.

La evolución de la actividad económica¹⁵ a partir de 1989 ha sido acorde con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994: alcanzar, a mediano plazo, un crecimiento económico cercano al 6% anual y consolidar la estabilidad de precios.

Para lograr esos objetivos se instrumentaron tres líneas básicas de acción: *la estabilización continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica*. En cada una parecía haberse logrado alcanzar avances significativos que favorecían, de hecho, una mayor participación de México en las corrientes internacionales de bienes y servicios.

Algunas de las estrategias de política económica adoptadas por la Administración Salinas fueron:

- El mantenimiento de los acuerdos de concertación entre los sectores productivos.
- La renegociación de la deuda pública externa
- La apertura comercial
- La actualización del Sistema fiscal
- Las negociaciones con Estados Unidos y Canadá para un Tratado Trilateral de Libre Comercio (el TLC).
- *La modificación del Sistema Financiero y del régimen de propiedad de la Banca múltiple.*

Entre los años 1988 y 1994, cuando la confianza en México iba en aumento, el liderazgo del gobierno parecía estar dirigiendo al país en el camino correcto hacia el "primer mundo". El modelo económico orientado hacia el libre mercado marchaba sobre ruedas y las expectativas eran positivas. Los logros y los indicadores contribuían a fomentar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en una nación aparentemente estable y en desarrollo: la renegociación de la deuda externa, la privatización de paraestatales y de los bancos, la entrada de México al Tratado de Libre Comercio, presupuestos federales balanceados, tasas de inflación a la baja, una moneda estable y reservas internacionales al alza.

Sin embargo, comenzando 1992 empezaron a surgir algunos indicadores de peligro que no estaban atendiendo. Se incrementaban los déficit de la cuenta corriente y de la balanza comercial, y las tasas de interés iban al alza en respuesta a la necesidad de atraer más inversión extranjera para contrarrestar

¹⁵Ignacio Orendáin Kunhardt y Daniel Beltrán Maldonado, "La Economía de México", en Ejecutivos de Finanzas, XX, 11 (Noviembre, 1990), pp. 16-26.

los incrementos en el déficit de la cuenta corriente. Adicionalmente, el crecimiento de la economía era demasiado lento, eran preocupantes las cifras de desempleo y la quiebra o suspensión de pagos de muchas empresas micro, pequeñas y medianas se convirtió en un problema nacional. México fue abruptamente regresado a su realidad a principios de 1994 cuando surgió un conflicto armado en el estado de Chiapas y, más tarde, con dos magnicidios que desestabilizaron la confianza interna del país. En lugar de realizar ajustes estructurales en la política monetaria, el Banco de México optó por apoyar a la moneda, en parte por motivos políticos ante las inminentes elecciones presidenciales del mes de agosto. Con el propósito de atraer y retener inversión extranjera y nacional, las tasas de interés continuaban subiendo, y el extranjero al preocuparse de la estabilidad del peso mexicano se vio motivado a cambiar su tenencia de valores de corto plazo en pesos (Cetes) por inversiones en títulos de alto rendimiento a corto plazo indizado a dólares (Tesobonos). A pesar de estos esfuerzos, era imposible mantener los niveles de las reservas internacionales, mismas que decrecieron progresivamente durante todo el año. Repentinamente se vino la devaluación de la moneda y todo aquel que confiando en el futuro a corto plazo del país había financiado el crecimiento de su empresa a través de pasivos altamente apalancados en pesos o monedas extranjeras, se vio inmerso en un ambiente de condiciones muy cambiantes y desfavorables. Las consecuencias del caos financiero pusieron en peligro al recién privatizado y subcapitalizado sistema bancario. Nuevos créditos fueron prácticamente inexistentes y prohibitivos en su costo, por lo que pocos proyectos pudieron soportar las condiciones poco atractivas del crédito en pesos. Las instituciones financieras del extranjero estaban en un compás de espera y limitaron sus préstamos únicamente a las empresas de más alto rango crediticio y con garantías basadas en sus exportaciones o con el aval de sus empresas matrices en el extranjero. Sería idóneo que las lecciones derivadas de las experiencias del pasado reciente sean tomadas en cuenta por los banqueros para que este año 2000, ya en camino de reactivarse la economía, se considere al crédito como un complemento, y no un sustituto del capital.

1.3. Evolución del Sistema Bancario Mexicano (1982-1989)

El servicio de banca y crédito consiste en la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación al público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados¹⁶.

¹⁶ "Ley de Instituciones de Crédito", *Diario Oficial de la Federación* (México, D.F.: 18 de julio, 1990), pp. 11-20,

El sistema bancario mexicano fue objeto de una profunda transformación en el lapso comprendido entre la nacionalización de la Banca en septiembre de 1982, y la decisión de establecer el *régimen mixto* en la prestación de dicho servicio en mayo de 1990.

La Banca reviste especial importancia dentro del sistema financiero mexicano, debido a su relación con los mercados monetarios y crediticios. "Por ello mismo, tiene un vínculo muy estrecho con la política económica, especialmente en el ámbito financiero.

De esta suerte, para entender mejor la evolución del sistema bancario mexicano, así como su función dentro del *esquema de intermediación financiera*, es preciso enmarcarlo en el contexto macroeconómico que caracterizó a la economía mexicana a partir de la crisis de 1982¹⁷.

Después de la *nacionalización*, la Banca Múltiple se vio en la necesidad de adaptarse a esquemas y normas de un sistema financiero en proceso de cambio estructural. Durante esta etapa, la Banca tuvo una actuación primordial en la instrumentación del control de cambios. Como ya se mencionó anteriormente, una de las expresiones más severas de la problemática económica que atravesó el país fue la creciente inflación que provocó la *multiplicación* de las operaciones bancarias¹⁸. Antes de la crisis, el público depositaba con frecuencia su dinero a plazos de tres meses, pero debido a la inflación se acortaron los plazos de depósito a 28, 7 e incluso, 1 días. Como resultado de esto, el público comenzó a acudir con mayor frecuencia a los bancos, la cantidad de operaciones se cuadruplicó entre 1982 y 1989, como un efecto usual que se da en los países donde se registra un elevado índice inflacionario.

La Banca se enfrentó así a un reto de productividad con un incremento mínimo de personal de sólo 0.05% y con sólo 29 sucursales nuevas, tuvo que atender un mayor número de operaciones. Si en 1982, *la captación por empleado* era de N\$ 16,000, para 1989, la cifra estimada era de N\$ 382,000, en tanto que en el mismo período *la captación por sucursal* se incrementó de N\$ 543,000 a - - -N\$ 13,692,000¹⁹.

Para obtener estos resultados, fue fundamental una *estrategia de fusiones* que racionalizó, en búsqueda de una mayor eficiencia, las dimensiones de la Banca múltiple y de la Banca, en general. No era posible que todos los bancos se ocuparan de todo en todas partes. Muchas de estas instituciones eran de un

¹⁷ Tomás Peñaloza Webb, "Aspectos centrales de la Banca mexicana, 1982-1990", en *Comercio Exterior*, revista mensual publicada por Bancomext, S.N.C., XLII, 2 (Febrero, 1992) p. 108.

¹⁸v. Pedro Aspe, p. 72.

¹⁹ Véase a Peñaloza Webb, op. cit. *Infra*.

tamaño reducido, lo que limitaba el volumen, tipo y cobertura geográfica de su operación, y resultaba en servicio deficiente y baja rentabilidad o pérdida. Para remediar esta situación, fueron las autoridades financieras las que iniciaron el proceso de conversión a banca múltiple, estimulando las fusiones de bancos pequeños y medianos., para formar unidades de un tamaño que permitiera competir equitativamente en el mercado financiero nacional y aun internacional, mediante el establecimiento de sucursales u oficinas de representación en el extranjero. Ya en la exposición de Motivos de las modificaciones a la Ley Bancaria de diciembre de 1978, se agregaba a este respecto que las ventajas de esta nueva estructura bancaria habían permitido que los grupos financieros existentes obtuvieran, al fusionarse, una mayor coordinación en sus políticas y operaciones en mejores condiciones de eficiencia, y que surgieran instituciones de banca múltiple mediante la fusión de instituciones pequeñas que habían mejorado su situación competitiva, propiciando una mejor distribución de recursos en el sistema, un desarrollo bancario más equilibrado y un freno a las tendencias oligopólicas²⁰.

Cabe mencionar que la tendencia hacia la concentración se aprecia claramente con los siguientes datos: Después de veinte fusiones, en 1983; diez en 1985, y una a mediados de 1988, quedaron 18 Sociedades Nacionales de Crédito (S.N.C.) y dos Instituciones bancarias privadas (el City Bank y el Banco Obrero). Como se detallará más adelante.

Entre 1983 y 1984, México se vió inmerso en una de las situaciones económicas y financieras más críticas de su historia reciente. La amenaza de quiebra ensombreció el horizonte de múltiples empresas, por ello la respuesta de la Banca fue la creación del Programa de Apoyo a la Planta Productiva del País, utilizando entre otros los esquemas de FICORCA, diseñados por el Banco de México, como una fórmula de apoyo financiero a las empresas sobreendeudadas. Los pasivos de las empresas fueron reestructurados como un medio de ayuda en la difícil tarea de superar la crisis. Para apreciar las dimensiones de este esfuerzo se menciona el crecimiento que sufrieron los índices de cartera vencida de los Bancos. Si en 1982, el índice de cartera vencida era de 5.9%, en 1983 subió a 6.8%. La reestructuración de los pasivos evitó la quiebra masiva de las empresas y, con ello, se impidió el aumento del desempleo. El progresivo estancamiento financiero de las empresas posibilitó la recuperación de los préstamos reestructurados, lo que dió como resultado que en Diciembre de 1989, el índice de cartera vencida disminuyera a 2.2%.

²⁰ Respecto a este tema de las fusiones bancarias, véase a Enrique Pérez López, *Expropiación Bancaria en México y Desarrollo Desestabilizador*, Ed. Diana, México, 1987, p. 7.

El sector público, instrumentó políticas crediticias restrictivas para contener la inflación. La crisis económica y financiera alejó a los bancos de su función natural, que consistía en la captación del ahorro del público para destinarlo al financiamiento de proyectos productivos.

En el último trimestre de 1988, se inicia el proceso de liberalización que permitió a los bancos competir con mayor autonomía y apertura, en la fijación (o determinación) de las tasas de interés de sus diversos instrumentos financieros.

Durante el período que nos ocupa, el encaje legal se liberalizó: provocándose con ello que se transformara la situación económica y, se creara un dinamismo más pronunciado de la actividad económica nacional. La banca logró así, que los recursos liberados se canalizaran hacia el financiamiento de los sectores productivos y de inversión privada, que en diciembre de 1988 ascendieron al 66.5%²¹.

El 2 de mayo de 1990, el Presidente de la República envió una *Iniciativa* al Congreso de la Unión, para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución. El objetivo de esta *iniciativa* era ampliar la participación de los sectores privado y social en el capital de los Bancos. Este proceso culminó el 27 de junio de 1990. Posteriormente, Salinas de Gortari envió un paquete de Leyes Financieras al Congreso que incluía la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para regular a las Agrupaciones Financieras y un Decreto por que se modificaban y adicionaban diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores. El 18 de julio del mismo año, estas propuestas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Se estaba cambiando el régimen de Derecho Público por el de Derecho Privado en las Leyes bancarias²².

1.3 Estructura del Sistema Bancario Mexicano

El sistema bancario en México se integraba²³ en 1990 por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la Ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan. Por ejemplo, el FOBAPROA, que se analizará más adelante.

²¹v. Peñaloza Webb, op. cit., p. 110.

²²véase a Eduardo Villegas H., y Rosa ma. Ortega O., "Evolución Histórica", *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano* (México, D.F., Editorial PAC, 1992, c1991), p. 85.

²³ De conformidad con lo establecido en el artículo 5º. De la nueva ley de Instituciones de Crédito (aparecida en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990. Véase NAFINSA, *Legislación constitutiva y Leyes Orgánicas*, 1934-1994. México, 1994. p. 208.

En el período inmediato a la nacionalización de la banca comercial o múltiple, la estructura institucional mostraba poco homogeneidad en las magnitudes de los bancos integrantes, predominaban unos cuantos muy grandes por encima de una mayoría de tamaño menor. Esta situación se arrastraba desde varias décadas atrás. Además, en las décadas de los años sesenta y setentas se manifestó el “sucursalismo”, es decir, la competencia por los ahorros a través de la apertura de sucursales. La inestabilidad y desintermediación de los años recientes, se tradujo en una evidente subutilización de la infraestructura y el personal bancario, así como en baja productividad especialmente en las instituciones de tamaño menor.

A continuación se tratará de explicar las características principales de las transformaciones experimentadas por la Banca múltiple y se definirá las características y funciones de la banca de desarrollo y el banco central como elementos más importantes del sistema bancario mexicano.

1.3.1. Banca Múltiple

Características. En 1974 se abandonó el concepto de banca especializada con el propósito de evolucionar hacia instituciones que operan con todo tipo de instrumentos para allegarse recursos en plazos y en mercados diferentes, y que ofrezcan a su clientela servicios financieros integrados. La creación de la Banca Múltiple, contemplada en la Ley Bancaria de 1974, señala como objetivos generales²⁴:

- a) La evolución de la banca hacia la conformación de banca múltiple que permita dentro de cada grupo bancario una mayor coordinación en sus políticas y operaciones y mejores condiciones de eficiencia.
- b) La posibilidad de que surjan nuevas instituciones bancarias múltiples mediante fusiones de instituciones pequeñas, lo que mejorará su situación competitiva frente a los grupos grandes.

La Banca múltiple quedó definida en términos legales como aquella institución que puede en una misma sociedad operar diversos instrumentos de

²⁴José Manuel Quijano, et. al., “Cambios recientes en la organización bancaria y el caso de México”, en José Manuel Quijano, coord.: *La Banca: pasado y presente* (México, D.F., De. CIDE, 1985) p. 195.

captación de recursos y de concesión de créditos, con lo que le es posible adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado.²⁵

La estructura institucional de la banca comercial²⁶, después de 1982 fué objeto de profundas transformaciones en la búsqueda de un nuevo perfil, caracterizado por una operación moderna, eficaz y con amplitud de competencia entre sus integrantes.

En 1983, se inició lo que sería la primera etapa del proceso de fusiones y liquidaciones de bancos para racionalizar el número de integrantes del sistema y se caracterizó por acelerar el proceso de liquidación y fusión que se venía realizando desde 1975, de un total de 60 bancos, se pusieron en liquidación 11 y se fusionaron 20, quedando 29 en total²⁷.

En la segunda etapa de reestructuración, ejecutada durante 1985, el número se redujo a 19 bancos múltiples²⁸, y a mediados de 1988, con la fusión de Serfin y Crédito Mexicano, quedan 18 instituciones en poder del Estado Mexicano. Al mismo tiempo, desde la etapa inicial, todas las instituciones adquirieron el carácter de bancos múltiples. Es decir, que podían prestar más servicios y desaparecía su especialización anterior, donde eran hipotecarios o de inversión, pero no ambos los servicios que podían prestar.

En las fusiones de las dos etapas se observaron procesos difíciles por la precaria situación financiera de algunos bancos al momento de la nacionalización, esos casos fueron: *BCH-Sofimex*, *Mercantil de México-Bancam*, *Banpaís-Banco Latino*, y *Crédito Mexicano con Longoria*, *Probanca Norte* y *Popular*.

Un criterio frecuentemente empleado en el medio bancario, consiste en dividir a las instituciones de acuerdo con su *cobertura operativa* en *Bancos Nacionales*, *Regionales* y *Multirregionales*.

Bancos Nacionales. Este grupo estaba integrado en 1991, por: *Banamex*, *Bancomer*, *Serfin*, *Comermex*, *Internacional* y *Somex*. Se distinguen por concentrar la mayor proporción de recursos captados del sistema y por su nivel de activos. Operan en todo el territorio del país, y han iniciado actividades en el exterior mediante la apertura de oficinas de representación y sucursales, e

²⁵ Véase: José D. Pérez Murillo, "¿Qué es un Banco?", Edición del autor, México, 1986, p.12.

²⁶ En lo sucesivo se empleará la expresión "banca comercial" para hacer referencia a las anteriormente denominadas *Sociedades Nacionales de Crédito* que realizan funciones de Banca múltiple y se excluyen, por tanto, los dos bancos privados que no fueron Nacionalizados: El Banco Obrero y el Citibank.

²⁷ Eduardo Villegas H. y Rosa Ma. Ortega O., op. cit., p. 44.

²⁸ v. Peñaloza Webb, op. cit., p. 111.

incluso, participando en el capital de importantes bancos internacionales; de hecho, constituyen la "avanzada" del sistema financiero mexicano hacia los mercados internacionales de capital.

La *rentabilidad* que obtienen los bancos integrantes de este grupo, es la más alta dentro del sistema bancario mexicano, producto de las economías de escala. Esto les permite alcanzar un crecimiento relativamente acelerado con una estructura financiera *sana* y adecuada *capitalización*. Utilizan la instalación de *cajeros automáticos* para mejorar sus servicios sin presionar demasiado sus gastos de operación, parece ser su estrategia de expansión dentro del mercado interno.

Adicionalmente, han revolucionado la competencia en el sistema financiero mediante la introducción de *innovaciones en sus instrumentos*, con lo que pueden operar tanto en el mercado de dinero, como en el de capital.

Bancos Multiregionales. En este grupo, en 1991 quedaban comprendidos: Banco del Atlántico, BCH, Confía, Cremi, Bancrecer, Banpaís y Multibanco Mercantil de México.

Estos bancos de tamaño mediano, obtenían en 1987, el 16.4% de los depósitos del público, y representan una reserva potencial de crecimiento y competencia dentro del sistema bancario mexicano.

Su operación, se circunscribe a regiones que concentran una considerable actividad económica y se pretende que alcancen una *especialización sectorial*. En 1988, ante los problemas financieros de algunos bancos multiregionales, principalmente, se creó el Fondo Nacional de Prevención (FONAPRE), en aras de garantizar la solvencia de esas instituciones, porque resultaron de fusiones muy problemáticas y porque estaban en proceso de *consolidar sus estructuras*.

Los Bancos de cobertura Regional. A fines de 1991, eran: Banoro, Mercantil del Norte, Promex, Del Centro, y Banco de Oriente. Este grupo está integrado por los bancos más pequeños en magnitud, pero también son rentables.

Los bancos regionales son importantes dentro de la estrategia bancaria gubernamental para apoyar la descentralización económica por su operación regional bien definida. Sus centros de decisión regional les permite proporcionar servicios más personalizados y especiales a los usuarios de las zonas en que operan.

Por otro lado, *la estructura del capital pagado* de los Bancos Múltiples se integra:

- I. 51% del capital ordinario, en *acciones serie "A"*, que pueden ser únicamente para personas físicas mexicanas y sociedades de inversión comunes (exclusivas de esas personas), las Controladoras de las agrupaciones financieras, el Gobierno Federal, los Bancos de Desarrollo, o el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.
- II. Un máximo del 49% del capital, en *acciones serie "B"*, que pueden ser adquiridas además por las personas o instituciones señaladas en el punto Y, por personas morales mexicanas en cuyos Estatutos tengan *cláusula de exclusión* de extranjeros, por instituciones de fianzas y seguros, en lo referente a sus reservas técnicas y para fluctuaciones de valores, y por fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de Primas de antigüedad.

Un máximo de 30%, en *acciones series C ó L*, que además de poder ser adquiridas por las personas ya señaladas, pueden ser adquiridas por personas físicas o morales extranjeras, siempre y cuando no sean dependencias oficiales ni representen a algún Gobierno.

El máximo de tenencia permisible por persona, en lo general, es del 5%. Se puede ampliar al 10%, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta restricción se exceptúan a las Controladoras de agrupaciones financieras, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro; los inversionistas *institucionales* (señalados en las fracciones 1 del artículo 13, y III del 14, de la *Ley de Instituciones de Crédito*), siempre y cuando su inversión no exceda en lo individual, o en conjunto, del 15% del capital pagado, de la Institución bancaria emisora²⁹.

Los mencionados límites se aplicarán, asimismo, a la *adquisición del control* por parte de personas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere para estos efectos como una sola persona, las acciones serán de igual valor; dentro de cada serie, conferirán a sus tenedores los mismos derechos, y deberán pagarse íntegramente, en efectivo, en el acto de ser suscritas. Las mencionadas acciones se mantendrán en depósito en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas en la Ley del Mercado de Valores, quienes en ningún caso se encontrarán obligadas a entregarlas a los titulares.

Las acciones serie L, serán de voto limitado y ortorgarán derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión,

²⁹ véase el artículo 17 de la Ley de Instituciones..., op. cit., p. 4.

transformación, disolución y liquidación, así como cancelación de su inscripción en cualesquiera bolsas de valores³⁰.

Por último, cabe mencionar, que las instituciones de banca múltiple pueden emitir acciones no suscritas, que conservarán en tesorería. Los suscriptores recibirán las constancias respectivas contra el pago total de su valor nominal y de las primas, que en su caso, fije la institución de que se trate.

1.3.2. Banca de Desarrollo

Se puede considerar a la banca de desarrollo como aquellas instituciones financieras cuyo propósito esencial es promover y fomentar el desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos y reducido acceso a los recursos que ofrece la banca comercial, así como apoyar programas y actividades con mucho riesgo, con largos períodos de maduración o que requieren de montos importantes de inversión inicial³¹. Estos bancos ofrecen apoyos crediticios en forma preferencial, es decir, tasas de interés, plazos y formas de amortización menores a las que los bancos múltiples, así como servicios de asesoría y extensionismo financiero a los productores. Están agrupados por sectores y actúan en forma especializada, de acuerdo a la definición de su propia Ley Orgánica.

Como ya se mencionó, la mayor parte de estos bancos de desarrollo manejan recursos adicionales que les ha proporcionado el Gobierno Federal, para apoyar específicamente actividades tales como agricultura, ganadería, avicultura, industrias micro, pequeña y mediana, turismo, vivienda, exportaciones, comercio, etc. Dichos recursos se manejan a través de lo que se conoce como *Fondos Fiduciarios de Fomento Económico*. Los Fondos se establecen mediante contratos de fideicomiso, en donde el gobierno federal es el fideicomitente, el banco de desarrollo que se designe para su administración, el fiduciario; y los usuarios de los fondos serán los fideicomisarios o beneficiarios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga de expedir el reglamento orgánico de cada Institución, en el que se establecen las bases conforme a las cuales se rige su organización y el funcionamiento de sus órganos. La *Ley de Instituciones de Crédito* obliga a que el reglamento orgánico

³⁰ "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la ley para regular las agrupaciones financieras", *Diario Oficial de la Federación* (México, D.F., 9 de junio de 1992) pp. 2-5.

³¹ Véase el capítulo VII, de la obra de Guillermo Ortiz Martínez, *La Reforma Financiera y la Desincorporación bancaria*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 143-166.

y sus modificaciones deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* e inscribirse en el Registro Público de Comercio³².

El carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, que se les asigna a las Instituciones de Banca de Desarrollo corresponde a un tipo especial de persona de derecho público, y su capital está representado por títulos de crédito denominados certificados de aportación patrimonial.

El capital social está dividido en dos series de certificados: De la serie "A", que en cualquier momento debe siempre representar 66% del capital de la Sociedad y que sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal; y la Serie "B", cuyos certificados pueden ser adquiridos únicamente por personas físicas y morales mexicanas, siempre que estas últimas cuenten con cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros. La participación individual en certificados de la serie "B", está también limitada a 5% del capital social de la Institución, con excepción del Gobierno Federal y de las Sociedades de Inversión Común³³.

Las Instituciones Bancarias públicas "han sido creadas como bancos de desarrollo que sólo captan del público emitiendo títulos no líquidos, pero tienen una participación muy significativa en los préstamos totales que se conceden en la economía³⁴. Las instituciones de Desarrollo, obtienen recursos de tres fuentes³⁵:

- A) De la colocación de los bonos no líquidos entre el público;
- B) De préstamos que les proporcionan bancos del extranjero;
- C) De recursos fiscales que les transfiere la autoridad hacendaria.

Actualmente, la *población objetivo* de la banca de desarrollo está siendo revisada con el propósito de que estas instituciones de fomento atiendan a los sujetos de crédito susceptibles de mejorar sus condiciones productivas. Por eso, el crédito preferencial se enfoca hacia aquellos acreditados que demuestran posibilidades reales de crecimiento y consolidación, tales como micro, pequeños y medianos industriales, a través de Nacional Financiera; comerciantes, por medio del Banco de Comercio Interior (anteriormente Banco del Pequeño Comercio), y agricultores (Banrural). la acción promocional de los fondos y fideicomisos de fomento se orienta preferentemente a apoyar proyectos de inversión con alta rentabilidad social. Tal es el caso de los Fideicomisos

³²Ley de Instituciones de Crédito", op. cit., pp. 8-11.

³³Ibíd.

³⁴Quijano, op. cit., p. 168.

³⁵Ibíd

Instituidos en relación con la Agricultura (FIRA), del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), del Fideicomiso de Desarrollo Comercial (FIDEC) y del Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego y Temporal (FICART). El apoyo consiste en programas de descuento, paquetes integrales de asistencia técnica y servicios complementarios al Crédito, tales como garantías, estudios de preinversión y capacitación de los acreditados. Otras instituciones de Banca de Desarrollo son el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Cabe mencionar que NAFINSA es la principal Banca de Desarrollo con que cuenta nuestro país. De conformidad a su Ley Orgánica, NAFINSA puede emitir *bonos bancarios de desarrollo*, emitir o garantizar valores, participar en el capital social de empresas, administrar todo tipo de sociedades, contratar créditos para realizar sus funciones, adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferirla, emitir certificados de participación, recibir de terceros valores o títulos en prenda, y otras actividades³⁶. Así, las características básicas de la Banca de Desarrollo, son³⁷: a).- Su especialización; b).- su función de complementariedad; y, c).- su función de inducción del desarrollo económico.

La Banca de Desarrollo es parte relevante del Sistema Financiero. Se integra y se complementa en sus operaciones con la Banca Múltiple, con el Banco Central y los intermediarios financieros no bancarios (Casas de Bolsa, etc.).

Actualmente, la Banca de Desarrollo ha disminuído el crédito otorgado al sector Gobierno (paraestatales, etc.) de 36.5% del total otorgado en 1988, al 11% en 1991³⁸.

1.3.3. El Banco Central

El Banco Central es una *persona de derecho público con carácter autónomo* denominada *Banco de México*. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se rige por las disposiciones de la *Ley del Banco de México*, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. El Banco de México tiene por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tiene por fin prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Son también finalidades del banco promover el sano desarrollo

³⁶E. Villegas, y R.M. Ortega, op. cit., p. 250.

³⁷v. Jesús Villaseñor, "La función de la Banca de Desarrollo en el nuevo perfil del Sistema Financiero", *Mercado de Valores*, revista quincenal publicada por NAFINSA, año L, No. 12 (junio 15 de 1990), pp. 3-7.

³⁸véase: Pedro Aspe Armella, "Entorno y Desafíos del Sistema Bancario", en *Comercio Exterior* -revista mensual publicada por BANCOMEXT, S.N.C., Año 42, No. 10 (Octubre de 1992) p. 958 -intervención ante la VIII Reunión Nacional de la Banca-

del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.³⁹

El objeto específico de un banco central, “en contraste con el de un banco comercial, es controlar a los bancos comerciales en una forma tal que se promueva la política monetaria general del Estado. En esto hay tres puntos fundamentales implícitos: primero, un banco central no existe, como existe un banco comercial, para obtener en beneficio de sus propietarios las máximas utilidades posibles; segundo, debe contar con algunos medios de control sobre los bancos comerciales, y tercero, está subordinado -en algunos países- al Estado”⁴⁰.

Así, el Banco de México, desempeña las siguientes funciones⁴¹:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales; y
- VI. 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.

El ejercicio de estas funciones las efectúa el Banco de México en ejercicio pleno de su *autonomía*, aunque está obligado a enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de éste último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

- I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio;

³⁹ “Ley Orgánica del Banco de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1993. (Artículos 1o. y 2o.)

⁴⁰ R.S. Sayers, “La Banca Central. Problemas de constitución”, *La Banca Moderna* (México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963) p. 74.

⁴¹ Artículo 3o. de la *Ley Orgánica del Banco de México*, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de Diciembre de 1993, p. 1.

II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional⁴².

Las operaciones que realiza el Banco Central:

El Banco de México sólo puede realizar los actos previstos por su *Ley Orgánica*, tales como:

- Operar con valores;
- Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como a los fondos bancario de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores,
- Otorgar crédito a las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera,
- Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero,
- Adquirir valores exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior,
- Emitir bonos de regulación monetaria;
- Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan,
- Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera
- Recibir créditos de las personas morales extranjeras citadas y de entidades financieras del exterior exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;
- Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;
- Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y

⁴²veáse el Capítulo VII, artículo 51, de la *Ley Orgánica del Banco de México*.

- Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas morales extranjeras arriba señaladas. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.

Si bien gran parte de estas operaciones corresponden a una actividad que puede considerarse de carácter bancario, el régimen a que quedan sujetas difiere considerablemente del que se aplica a las instituciones de crédito, debido a las distintas finalidades que persiguen cada uno de los regímenes. Las del régimen del Banco de México son ejercer funciones propias de la banca central, en tanto que aquellas referidas al régimen de los bancos comerciales son intermediar en los mercados financieros mediante la captación de recursos del público para su colocación en este último. Así, el Banco de México sólo puede, salvo algunos casos particulares, llevar a cabo operaciones con el gobierno federal, la banca, otras instituciones integrantes del sistema financiero, ciertos fondos cuyo fin es proveer a la sanidad financiera de las instituciones de crédito o casas de bolsa, así como con las empresas u organismos públicos extranjeros. En todos estos casos, las operaciones del banco central deben realizarse con propósitos de regulación monetaria o cambiaria, o para promover el sano desarrollo del sistema financiero o el buen funcionamiento de los sistemas de pagos⁴³.

Tales operaciones deben ser contratadas en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquéllas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado financiero. Además, las operaciones con valores que realice el Banco Central se realizan exclusivamente mediante subasta, cuyo objeto sean títulos a cargo del Gobierno Federal, de instituciones de crédito o del propio Banco.⁴⁴

De la reserva internacional y el Régimen cambiario:

El Banco de México cuenta con una reserva de activos internacionales, que tiene por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y los egresos de divisas del país. Dicha reserva se constituye con:

1. las divisas y el oro, propiedad del Banco Central, que se hallan libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no esta sujeta a restricción alguna.

⁴³ Véase: Francisco Borja Martínez, *El Banco de México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 117-119.

⁴⁴ *Ley Orgánica del Banco de México*, artículo 8o.

2. La diferencia entre la participación de México en el Fondo Monetario Internacional y el saldo del pasivo a cargo del Banco por el mencionado concepto, cuando dicho saldo es inferior a la citada participación, y
3. Las divisas⁴⁵ provenientes de financiamientos obtenidos con propósitos de regulación cambiaria, de las personas morales extranjeras que ejercen funciones de autoridad financiera.

El Banco de México debe actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determina la Comisión de Cambios, que está integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, y otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el Gobernador del Banco de México y dos miembros de la Junta de Gobierno designados por él mismo. La Comisión está facultada para autorizar la obtención de créditos de las entidades financieras del exterior exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria, así como fijar criterios a los que deba sujetarse el Banco Central en el ejercicio de sus funciones de regulación y supervisión del sistema financiero y, señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva de activos internacionales.

1.4. Avances y rezagos del Sistema Bancario Mexicano 1982-1990. Situación previa a su desincorporación.

Entre 1982 y 1990 la infraestructura bancaria apenas si creció, pues las oficinas que atendían al público pasaron de 4 292 a 4 482, lo que representó un incremento de sólo 4.4%.⁴⁶ Por su parte, el personal de la banca comercial ascendió de 148 mil a 167 mil, cifras que representaron un incremento de 11.7%. Por la profundidad de la crisis se manifestó una baja del poder adquisitivo de los salarios y, como secuela de ésta, el total de las cuentas operadas por la banca descendió de 31.1 a 25.2 millones, lo que representó una baja de 19.2%. Esto

⁴⁵ De conformidad con el artículo 20 de la *Ley Orgánica del Banco de México*, el término *divisas* "comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago". y agrega: "Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente: I.- Los billetes y monedas metálicas extranjeros; II.- Los depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderos fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez; III.- los créditos a cargo de bancos centrales, exigibles a plazo no mayor de seis meses, cuyo servicio esté al corriente, y, IV.- Los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional".

⁴⁶ en tanto se estima que la población total del país, de acuerdo con las cifras del Censo General de población de 1990, aumentó en 16.5%.

significa un importante descenso de la productividad por persona ocupada en el sector de la banca comercial.

Este comportamiento obedeció, entre otros factores, a las complejas circunstancias imperantes en la economía, así como a las políticas de estabilización aplicadas en el período señalado, las cuales restringieron las inversiones bancarias, la apertura de nuevas sucursales y el impulso de otra clase de operaciones sectoriales; también influyó el propio proceso de racionalización de la estructura bancaria. En particular, el número de empleados y de sucursales se mantuvo sin grandes cambios. El número de los primeros se incrementó 12.5%, y el de las segundas apenas 4.4 por ciento.

En 1990 la banca contaba con 37 empleados por sucursal, y el país con una sucursal por cada 18 mil habitantes, dato este último que representa un bajo nivel de profundización financiera.⁴⁷

La estatización de la banca no interrumpió el proceso de internacionalización de la banca comercial. En 1982, el sistema de banca comercial ya tenía presencia en el exterior; sus agencias, sucursales y oficinas sumaban 20. Al final de la década de los ochenta aumentó este tipo de actividad, pues el sistema disponía de 23 sucursales (con participación accionaria en trece bancos extranjeros) y agencias de operación en el exterior, además de 17 oficinas de representación, ubicadas en 11 países diferentes, 14 de ellas en Estados Unidos.⁴⁸

Después de las restricciones presupuestarias que la banca nacionalizada padeció en sus primeros años, a partir de 1984 sus gastos en infraestructura tecnológica tendieron a incrementarse. Si en ese año la banca comercial destinó 25% de su inversión física a equipo de cómputo y periféricos, dicha cifra se elevó a 42% en 1988. Las erogaciones por este concepto ascendieron en el lapso citado a 413 millones de dólares. El número de computadoras pasó de 237 a 4 527, y los equipos periféricos de 5 585 a 43 296. A su vez, de 1984 a 1990 los cajeros automáticos aumentaron de 180 a 2 080. Además se instalaron en México las primeras sucursales completamente automatizadas.⁴⁹

Sin embargo, las inversiones en infraestructura, tecnologías y financieras seguían siendo limitadas, si se considera que la banca internacional gasta 10 a 15% de su presupuesto total en bienes informáticos, mientras que la nacional destina sólo de 2.5 a 5 por ciento.⁵⁰

La crisis afectó sustancialmente la rentabilidad de la banca comercial, de tal forma que la relación de cartera vencida a capital social de las instituciones bancarias ascendió a 72.4% en 1982, lo que significa que técnicamente estaban quebradas, y así se podía

⁴⁷ Asimismo, las sucursales mostraban una significativa concentración, pues 47% de ellas se ubicaban en seis estados. Según Boletín Estadístico de la banca múltiple, de la Comisión Nacional Bancaria, julio, 1992.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Véase: Miguel Peñaloza Webb, "La conformación de una nueva Banca", Ed. McGraw Hill, México, 1994, p.53.

⁵⁰ Al respecto, véase José Luis Calva, "Liberalización de los mercados financieros", Juan Pablos Editor, México, 1996, pp. 139-141. Edición en julio de 1992

justificar la intervención del gobierno. No obstante los problemas de estabilización y la ausencia de recursos externos que se vio obligado a enfrentar el país, la década de los ochenta significó, en términos generales, un ordenamiento necesario para la modernización de la banca y su posterior reprivatización. En resumen, la banca mostró un desempeño aceptable, según sus indicadores más generales.

El desempeño de la banca comercial se relaciona con su trayectoria financiera, pues permite cuantificar el grado de consolidación, solvencia y seguridad institucional. En el Cuadro 1.1 se presentan algunos de los indicadores financieros más relevantes de la banca, correspondientes al periodo 1982-1990, así como unas breves reflexiones sobre su contenido.

CUADRO 1.1. INDICADORES DE LA BANCA COMERCIAL
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980)

Concepto:	1982 (\$)	1990 (\$)	Variación %
Activos	3 449.5	4 459.3	29.3
Pasivos	3 354.6	4 186.0	24.8
Capital	94.9	273.3	188.0
Captación Integral	2 426.6	3 660.5	50.8
Cartera total	1 572.5	2 718.9	72.9
Cartera vigente	1 503.8	2 392.1	59.1
Cartera vencida	68.7	55.2	-19.7
Utilidad	15.6	50.4	223.7

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria. *Estadísticas de Banca Múltiple*. Dic. 1982-Dic. 1991.

La captación bancaria total creció en términos reales 4.1%, en promedio anual, entre 1982 y 1990. Es preciso recordar que en la década de los ochenta la intermediación bancaria se vio limitada, lo que obligó a las instituciones a ofrecer nuevos productos financieros para contrarrestar esta tendencia. Así, en diciembre de 1990 la mitad de la captación se concentraba en instrumentos no tradicionales: 29% en mesa de dinero y 28% en sociedades de inversión. Las cuentas maestras representaban otro 15 por ciento. En términos reales, los activos totales crecieron 29.3%. En 1990 la estructura del activo se integró de la siguiente manera: 18.7% en cartera de valores, 53% en cartera de créditos y 28.3% en otros activos. Los pasivos, por su parte, subieron 24.8%, monto menor al registrado por los activos totales. El capital contable mantuvo un crecimiento notable de 188.5%, ya descontado el efecto de la inflación. Este incremento se debió fundamentalmente al proceso de capitalización iniciado en 1987, cuando se colocaron Certificados de Aportación Patrimonial (CAP) en el mercado accionario.

La cartera crediticia total mostró una tendencia favorable, ya que registró una variación de 72.9%, lo cual estuvo vinculado a las medidas de liberación aplicadas en 1989, así como la recuperación del crecimiento del PIB en 1990, pues un mayor nivel de actividad productiva lleva aparejado más ahorro y una mayor demanda de financiamiento. En el bienio anterior las políticas de estabilización habían desalentado la demanda privada de recursos.

Por otra parte, la cartera de crédito vigente se elevó 59.1%, en cambio la cartera vencida descendió 19.6%. Estos índices manifestaron los primeros resultados de las estrategias de cada una de las sociedades nacionales para ampliar y diversificar su presencia en el mercado, resultados que también fueron fruto de los esfuerzos emprendidos para sanear sus estructuras financieras.

A lo anterior se suma el fortalecimiento de la situación y las expectativas favorables de las empresas, así como la mayor participación del financiamiento al gobierno, cuyos títulos tienen un riesgo prácticamente nulo. Asimismo, el alentador desempeño del sistema bancario se manifestó en el aumento de las utilidades netas reales, las cuales crecieron sistemáticamente desde 1982, con excepción de 1983 y 1989. Así, el resultado del ejercicio de 1990 superó 223.87% al de 1982.⁵¹

LAS RAZONES FINANCIERAS. El coeficiente de capitalización (capital contable/activo total) del sector bancario mostró también un importante fortalecimiento. La capitalización promedio era de 2.8% en 1982, y se elevó a 6.1% en 1990, como puede verse en el cuadro 1-2, repunte que se debió a la política de saneamiento bancario. Sin embargo, la mejoría no fue sostenida sino que se observó un deterioro en 1984. No obstante, en los años siguientes este indicador mejoró de manera significativa.

Durante la década de los ochenta los efectos de la estatización se observan, sin lugar a dudas, en la mayor eficiencia y productividad. Esto se deduce del crecimiento que mostraron los indicadores de captación, cartera y utilidad, tanto por empleado como por sucursal. En el periodo citado la captación total por empleado y por sucursal mostró un crecimiento real aceptable. El primer coeficiente aumentó 34.1%, y el segundo 44.4%. Este avance resulta significativo si se considera que el número de empleados y sucursales se mantuvo prácticamente estancado. El comportamiento de ambos coeficientes a lo largo del decenio anterior presenta dos fases definidas: una que abarca de 1982 a 1986, cuando las relaciones señaladas declinaron; otra, a partir de 1987, cuando tuvieron una notable recuperación. Al abatirse la inflación, aumentar el producto y el ahorro interno, incorporarse nuevos servicios y liberarse las tasas de interés, se reactivó la intermediación bancaria.⁵²

⁵¹ De conformidad con la fuente indicada del cuadro 1.3.

⁵² Véase Miguel Peñaloza Webb, "La conformación de una Nueva Banca", Ed. Mc Graw Hill, México, 1994, pp. 77-86

CUADRO 1.2. INDICADORES FINANCIEROS DE LA BANCA COMERCIAL

Concepto:	1982	1990
<i>Capital contable/activo total</i>	2.8	6.30
<i>Cartera total/captación integral</i>	64.8	74.3
<i>Cartera vencida/cartera total</i>	4.4	2.0
<i>Cartera vencida/capital contable</i>	72.4	20.2
<i>Utilidad del ejercicio/capital contable</i>	16.4	18.5
<i>Utilidad del ejercicio/Activo total</i>	0.5	1.1

FUENTE: *Comisión Nacional Bancaria*. Estadística de Banca Múltiple.
Dic. 1982 - Dic. 1991. Edición en julio de 1992.

El gran dinamismo de la demanda de fondos bancarios se asocia con los cambios de la política monetaria y crediticia aplicados desde 1988, a los que se ha hecho referencia anteriormente. Las cuentas tradicionales fueron la excepción, pues su manejo por empleado y sucursal decreció 27.5 y 22.7%, respectivamente. Este desempeño se puede explicar por la aparición de nuevos instrumentos bancarios más atractivos para los ahorradores, debido a las tasas de interés pagadas y a la liquidez, y porque ofrecen una mayor diversidad de operaciones simultáneas. El incremento de la productividad y la eficiencia trajo consigo la elevación de la rentabilidad bancaria. La utilidad neta por empleado creció 272.7% de 1982 a 1990. De hecho, desde 1983 hasta 1988 este último coeficiente se expandió sin cesar. Si bien es cierto que disminuyó ligeramente al año siguiente (1989), se recuperó en 1990, e incluso superó el pico de 1988. Un comportamiento similar se aprecia en la utilidad por sucursal, cuyo aumento en el periodo fue de 210.7%. El ligero descenso de la rentabilidad, observado en 1989, se debió en parte a la contracción del margen financiero (diferencia entre las tasas de interés activas y pasivas) que siguió a las medidas de liberación financiera.

Un indicador de enorme importancia en este periodo, aunque difícil de cuantificar, es la capacidad innovadora de la banca mexicana en materia de nuevos productos y servicios. Como resultado de las restricciones operativas a que estuvo sujeta la banca durante la primera mitad de la década de los ochenta sus servicios mostraron cierto rezago. Sin embargo, la urgencia de contrarrestar la desintermediación bancaria, la mayor competencia desarrollada por los intermediarios extrabancarios (las casas de bolsa), los nuevos requerimientos de la economía y la necesidad de atender un mayor número de operaciones

prácticamente con la misma cantidad de personal y sucursales, obligó a las sociedades crediticias a generar una amplia gama de opciones de captación y financiamiento que permitieran desahogar, en la medida de lo posible, la congestión de las ventanillas bancarias y satisfacer, a la vez, la demanda de la clientela. En esa perspectiva, a partir de 1985 cobraron impulso la banca electrónica, las cuentas maestras, los fondos múltiples, las sociedades de inversión y un conjunto novedoso de instrumentos financieros caracterizados por su alta liquidez y sus atractivos rendimientos.⁵³

Algunos de esos nuevos productos son los siguientes: cuentas especiales para ahorro: bonos bancarios de desarrollo; cuentas maestras para personas físicas y morales; cuenta maestra sin chequera y cuentas productivas; mesa de dinero; sociedades y tarjetas de inversión; pagaré bursátil; pagaré en dólares; cheques de viajero; cuentas de cheques con líneas de crédito simple en cuenta corriente; planes de financiamiento para bienes de consumo duradero (plan-auto, ahorro-vivienda); bonos carreteros, ceplata, y redes de cajeros automáticos compartidos. Así, con la incorporación de nuevos instrumentos y productos, y con las economías de escala, la banca había mejorado su productividad y su rentabilidad durante el periodo previo a su privatización.

⁵³ Miguel Peñaloza Webb, *op. cit.*, pp. 77-78.

2.- Marco Jurídico para la modernización del Sistema Bancario Mexicano.

En este capítulo se explicará brevemente el conjunto de transformaciones jurídicas e institucionales del sistema bancario orientadas a facilitar su modernización e inmediata privatización, en el marco de la reforma financiera aplicada en México.

Por tal motivo, se analizarán los cambios fundamentales que hubieron de realizarse tanto a la *Ley de Instituciones de Crédito* así como a la *Ley para regular a las Agrupaciones Financieras*, como antesala necesaria hacia la privatización bancaria. Así, una vez preparado el marco jurídico, previas reformas a la *Constitución Política Mexicana*, se tenía el entorno adecuado para iniciar la desincorporación de la banca múltiple del patrimonio estatal.

El proceso de modernización financiera que afectará a los bancos comerciales del Estado, en el ámbito institucional y regulatorio, recibió un gran impulso tras la actualización jurídica que definiría su estructura y organización. Ya que se autorizó la participación de capital privado nacional y extranjero en su capitalización y se eliminaron los obstáculos para que se integraran grupos financieros que prestarían en un mismo techo todos los servicios tradicionalmente prestados de manera separada por los bancos, casas de bolsa, casas de factoraje, casas de cambio, arrendadoras y compañías de seguros, etc., accediéndose así al moderno esquema de *banca universal* tan en boga en los países desarrollados.

Las modificaciones que hubieron de hacerse al marco jurídico de las instituciones de crédito, respondieron de esta manera a las exigencias que imponía el nuevo modelo neoliberal de crecimiento, así como a las transformaciones que registra el sistema financiero internacional y la economía mundial.

Dentro de los cambios citados anteriormente, podemos mencionar la liberación de las operaciones activas y pasivas, así como de tasas de interés bancarias. Otro cambio importante se identifica por las reformas constitucionales que autorizan la reprivatización de los bancos comerciales y por la legislación que instituyen nuevos regímenes al capital y la administración de aquéllos, así como la actualización de las normas de operación bancarias y el permiso de creación de grupos financieros, con posibilidad de incluir un banco.

El marco legal comienza a facilitar y propiciar la internacionalización de los bancos al permitir en ellos la participación, al principio minoritaria, de la inversión extranjera, que como se expondrá más adelante, crecería vertiginosamente durante la indeseada fase de euforia financiera experimentada por la economía nacional después de la privatización bancaria. Sin duda, la desincorporación del patrimonio estatal de los bancos fue auspiciada por el conjunto de reformas denominadas "el paquete financiero", a fines de 1989 y durante 1990.

2.1. Ley de Instituciones de Crédito

Las modificaciones a la legislación financiera, respondieron a la necesidad de reformar el marco legal en dicha materia, en virtud de la reciente reforma constitucional para restablecer la Banca Mixta, o sea, la Reprivatización de la Banca mediante su *desincorporación* de la propiedad estatal¹. Aunque también dichas modificaciones fueron causadas por la evolución que se observó durante los últimos años de los ochenta en el sistema financiero; y de la marcada tendencia hacia la *Banca universal*, que ya se venía manifestando en el marco institucional de nuestro país y que también se observa en los principales países industrializados.

Durante la década de los años setenta, el sistema financiero mexicano experimentó cambios importantes. En efecto, surgieron nuevos intermediarios, tales como las casas de bolsa y las arrendadoras financieras. Asimismo, las instituciones de crédito iniciaron un proceso de cambio, congruente con el desarrollo del sistema financiero, que las llevaría de la banca especializada a la banca múltiple. Este fue un paso de gran trascendencia hacia la prestación más universal de los servicios financieros².

Durante el período 1982-1989, el desarrollo de los mercados financieros en México, continuó a paso acelerado, pues estos adquirieron mayor profundidad; surgieron nuevos instrumentos de captación, los CETES (certificados de la tesorería) se convirtieron en el instrumento líder y la competencia entre distintas entidades financieras se agudizó. Adicionalmente, las autoridades financieras llevaron a cabo un proceso de desregulación operativa con el fin de situar a la banca en mejores condiciones de competencia frente a otros intermediarios.

¹ v. en el presente estudio, el capítulo I, específicamente el apartado "Apoyo a la planta productiva".

² Francisco Suárez Dávila, precisó que "... la banca universal es la institución que presta todos los servicios financieros que el cliente y el mercado demandan. Banca universal, estrictamente, es una persona jurídica que proporciona todos o casi todos estos servicios como es el caso de Alemania y España, aunque en dichos países, tampoco es total ya que no incluyen los seguros. Al otro extremo tenemos la banca especializada como en Estados Unidos, y Japón. Entre ambos esquemas hay modalidades diferentes. En México se determinó un camino intermedio: en la práctica, el *grupo financiero*, la controladora, fue la ruta que se estableció para hacer banca universal. Es decir, por medio de empresas subsidiarias, se da cualquier tipo de actividad financiera. Lo se ha llamado *intermediación universal por departamento*. Ello está ligado a la desregulación que elimina barreras funcionales", durante su intervención en la tercera sesión plenaria de la VII Reunión Nacional de la Banca, con el tema "Banca Universal y Grupos Financieros; la experiencia de México". aparecida en la revista quincenal de NAFINSA. *Mercado de Valores*, año LI, No. 21 (Noviembre 1, 1991) p. 7.

Para lograr ese objetivo se sustituyó el régimen de inversión obligatoria de la Banca por el de un coeficiente de liquidez, y se liberaron las tasas de interés activas y pasivas.³

El 28 de diciembre de 1989, se reformaron diversas leyes del sistema financiero, con el propósito, oficialmente reconocido, de modernizar a la Banca y a otros intermediarios, a través de la liberalización y desregulación de su actividad. Estas reformas se sustentaron, se afirmó, en la necesidad de promover un desarrollo equilibrado del sistema financiero y de ofrecer a los usuarios un mejor servicio⁴.

La *Ley de Instituciones de Crédito*⁵ regula los términos en que el Estado ejerce su *rectoría* sobre el Sistema Bancario del país. Dispone lo concerniente a la prestación del servicio de banca y crédito; fija las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento; y cuida, en general, que el sistema bancario tenga un desarrollo sano y equilibrado y de que sus instituciones se ajusten a correctos usos y prácticas bancarios. Asimismo, prescribe las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

La Ley de Instituciones de Crédito, tiene dos objetivos básicos: asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos, y que en la composición de su capital exista una participación diversificada y suficientemente plural. Ello con el propósito de impedir concentraciones indeseables en la toma de decisiones que pudieran causar perjuicio a las mismas instituciones y a los usuarios del servicio bancario.

Ambos objetivos pretenden lograrse a través de las disposiciones relativas a la composición del capital de la Banca Múltiple -ya explicado en el capítulo anterior-. *Los certificados de aportación patrimonial, de acuerdo con la ley, son sustituidos por acciones, puesto que se propone la adopción de la figura de sociedad anónima, en lugar de la de "Sociedad Nacional de Crédito (S.N.C.)".*

³ De conformidad con algunos autores, esta medida "ha afectado negativamente a la economía real y ha desembocado en el más profundo desastre bancario jamás observado en México", véase a José Luis Calva, en su estudio "Liberalización de los mercados financieros", Ed. Juan Pablos, México, 1996, p. 7.

⁴ "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones de Seguros"; "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas"; "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito", *Diario Oficial de la Federación* (México, D.F.: 3 de enero, 1990) pp. 3-60. También véase: "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del mercado de Valores", y "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades de Inversión", en el *Diario Oficial de la Federación* (México, D.F., 4 de enero de 1990) pp. 2-29.

⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990.

La ley de Instituciones de Crédito estableció el mecanismo de conversión de los certificados de aportación patrimonial en acciones. El mecanismo propuesto por la Ley de referencia se sustentaría sobre las siguientes bases⁶:

Primero. Los certificados de aportación patrimonial de la serie "A", que representaban 51% del capital de la institución bancaria en cuestión, deberían ser canjeados por acciones de la serie "A".

Segundo. El 15% restante del capital de la institución bancaria representados por los certificados de aportación patrimonial de la serie "A", así como la totalidad de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B", debería convertirse en acciones de la serie "B".⁷

Tercero. Las acciones que resultaran de la conversión deberían representar la misma participación del capital pagado que representaba los respectivos certificados de aportación patrimonial.⁸

Cuarto. Por las operaciones previstas en los incisos anteriores, así como por las permutas de acciones en las que fuera parte el Gobierno Federal, no causarían impuesto alguno.

Quinto. Las instituciones de banca múltiple, al transformarse según la Ley de Instituciones de Crédito, conservan su mismo patrimonio y personalidad jurídica. Por lo mismo, los bienes y derechos de que fueran titulares, así como sus obligaciones, incluso las de carácter laboral y fiscal, no deberían tener modificación alguna.

Con sus estrictas disposiciones a evitar las operaciones de complacencia (o sea, aquellas en las que participan personas ligadas directa o indirectamente en la propiedad, manejo o control de una institución, que pueden resultar beneficiados por este tipo de operaciones, en términos preferenciales o más ventajosos) se dio un paso importante hacia la depuración del funcionamiento bancario.

⁶ v. artículos 11 al 16 de la *Ley de Instituciones de Crédito*, op. cit., p. 4.

⁷ Ello significaría que los tenedores de certificados de la serie "B" recibieran acciones serie "B". De esta manera se buscó incrementar por la Ley, sustancialmente, los derechos corporativos de los tenedores de certificados, sin perjuicio de que se pudieran dar posteriores permutas de acciones serie "A" por serie "B", "C" o "L".

⁸ La transformación de Sociedades Nacionales de Crédito en Sociedades Anónimas no contempló la creación de CAP's en acciones serie "C" o serie "L", pues su emisión deberá ser acordada, en su caso, por las Asambleas de accionistas respectivas y ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda.

Guarda relación con esos propósitos de depuración, otra medida de la Ley de Instituciones de Crédito, que consiste en limitar la inversión en empresas industriales, comerciales y de servicios. Se evitará de este modo que las entidades financieras bancarias adquieran una participación excesiva en empresas de este tipo, participación que, sin duda, traería una concentración indeseable del riesgo. Además, podría disminuir la objetividad y transparencia necesarias en las decisiones relacionadas con el crédito.

En la Ley de Instituciones de Crédito, también figuran sanciones por el mal uso de los recursos, para los funcionarios y directivos de las instituciones, así como para los usuarios del crédito, en caso de alteración de documentos o canalización del crédito hacia fines distintos de los originalmente pactados.

2.2. La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Desde hace largo tiempo han existido en México vinculaciones de carácter patrimonial y operativo entre intermediarios financieros. Su presencia, generalización y fortalecimiento, con fines y características diversos, corresponden, en muy amplia medida, al desarrollo y a la evolución tanto de los mercados financieros como de los servicios que en ellos prestan quienes intermedian entre oferta y demanda.

Bancos e instituciones de seguros, cuyos servicios alcanzaron primero considerable crecimiento, fueron adquiriendo participaciones de significación en el capital social de otras empresas pertenecientes a esos géneros de intermediación así como a otros tipos de intermediarios, caso de las afianzadoras. Tales adquisiciones perseguían doble propósito: invertir en activos de atractivo rendimiento e integrar empresas afines con los consiguientes beneficios económicos, surgiendo así relaciones operativas entre ellas.

Al desarrollarse la banca con mayor dinamismo que el resto de los intermediarios financieros los nexos tanto patrimoniales como operativos se ubicaron primordialmente entre instituciones de crédito sin perjuicio de extenderse también, aunque en menor medida, a otras empresas del sector.

En las dos décadas comprendidas entre 1940 y 1960 las agrupaciones bancarias se llevaron generalmente a cabo para aprovechar ciertos regímenes que permitían, piramidando capitales, incrementar capacidad legal para captar recursos del público. Años más tarde, en los sesenta, operaron con muy considerable amplitud agrupaciones dentro del propio sistema bancario cuyo fin fue superar limitaciones de carácter formal para el acceso a la prestación de servicios integrados, propios de la banca múltiple o general.

Al crearse y operar la banca múltiple, los bancos continuaron el proceso de integrar grupos financieros haciéndolo con otros intermediarios como casas de bolsa, empresas de factoraje financiero, arrendadoras financieras, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito o instituciones de seguros y fianzas.

La nacionalización de la banca modificó sensiblemente ese proceso cancelando la formación de grupos, ya que quedaron prohibidas vinculaciones patrimoniales entre bancos, casas de bolsa y compañías de seguros y fianzas. Tales vinculaciones continuaron entre bancos y organizaciones auxiliares del crédito, a las que fueron incorporándose otras con intermediarios que entonces no tenían este carácter, caso de las arrendadoras financieras o las empresas de factoraje financiero.

Poco tiempo antes de producirse la reforma constitucional en materia de banca que permite dar nueva estructura al sistema financiero mexicano y ante el importante desarrollo alcanzado por las casas de bolsa, se permitió a estas formar parte de grupos financieros que, teniendo por centro a una sociedad controladora, abarcasen a cualquier tipo de intermediarios, salvo instituciones de crédito.

El nuevo marco constitucional suprime la escisión antes mencionada estableciendo un estatuto general y uniforme aplicable al sistema financiero en su conjunto conforme al cual los grupos que en él actúen pueden ser instrumento efectivo y conveniente para el mayor desarrollo del propio sistema, orientado hacia la intermediación universal.

En diciembre de 1989, dentro de un amplio conjunto de modificaciones a la legislación que regula al sector financiero, se aprobó la Ley de Agrupaciones Financieras, por la cual se autorizaba la constitución de grupos financieros y se fijaban las modalidades y características para su formación. En términos generales, esta disposición se orientaba a modernizar la estructura del sistema financiero. En lo particular, se reconocía la existencia de nuevas formas de organización, y se establecían bases para la apertura de la economía en algunos servicios financieros.

La nueva normatividad permitió que las instituciones de crédito pudieran ostentarse y asociarse como grupos financieros con arrendadoras financieras,

empresas de factoraje financiero, almacenes generales de depósito, casas de cambio y sociedades de inversión⁹.

Las casas de bolsa podrían, a su vez, constituir grupos financieros con almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, instituciones de seguros y fianzas, y sociedades de inversión. Estos grupos financieros no bancarios se constituirían de acuerdo con las siguientes bases: a) cada grupo debería contar con tres de los citados intermediarios; b) no podrían participar en un mismo grupo dos o más intermediarios financieros de una misma clase, salvo sociedades operadoras de sociedades de inversión e instituciones de seguros que operaran ramos distintos; c) los intermediarios en cuyo capital estuviesen representadas instituciones de crédito, sólo podrían formar parte de un grupo financiero. Los intermediarios que estuviesen integrados a un grupo financiero debían abstenerse de participar en el capital de otros intermediarios, incluso en el capital de otros miembros del grupo. Esto último no se aplicaba a las instituciones de seguros y de fianzas, las cuales estaban autorizadas para participar en el capital de otras de estas instituciones. Se autorizaba la operación de sociedades controladoras de grupos financieros.

Las organizaciones auxiliares de crédito podrían integrarse en grupos financieros no bancarios con almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de seguros y fianzas y sociedades operadoras de sociedades de inversión. Asimismo, podrían participar como integrantes de grupos financieros bancarios.

En diciembre de 1989, meses antes de la última reforma constitucional en materia de banca, la ley tuvo una evolución importante que permitió la integración de grupos formados por una sociedad controladora cuyas filiales podían ser empresas correspondientes a cualquier tipo de intermediación financiera excepto bancos, eliminando así las barreras formales que, en la materia, existían para casas de bolsa, instituciones de seguros y compañías de fianzas.

La nueva Ley para Regular las Agrupaciones Financieras presenta las características generales siguientes: Señala claramente los objetivos de esas agrupaciones. Establece, en esta materia, un régimen uniforme para todo el sistema financiero. Mantiene la posibilidad de que los diferentes tipos de intermediarios actúen en la vertiente relativa a integraciones a través de una sociedad controladora o bien en aquella correspondiente a vinculaciones accionarias directas entre ellos. Permite a las autoridades regular con la amplitud y flexibilidad necesarias las características que vaya siendo conveniente dar a los

⁹ Cf. Leopoldo Solís, *Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*, Editorial Siglo Veintiuno, México, 1997. Pp. 202-204.

grupos financieros para hacer de ellos instrumento eficiente en la procuración de un adecuado desarrollo del sistema financiero en su conjunto. Fortalece el régimen de garantías tanto a favor del público como de los financiamientos que a las sociedades integrantes del grupo otorguen el Fondo Bancario de Protección al Ahorro o al fondo de protección y garantía que, para las casas de bolsa, prevé la Ley del Mercado de Valores y determina las competencias que, respecto a las sociedades controladoras, corresponden a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y la de Seguros y Fianzas. Enseguida se explicará cada una de las características mencionadas.

Objetivos de las agrupaciones financieras. Como se ha señalado anteriormente, hasta 1970 no existía un régimen específico que determinase fines y características particulares aplicables a las vinculaciones de capital social entre intermediarios financieros. Estas surgieron libremente y atendiendo a diversos intereses de los propios intermediarios. En el año citado se inicia un proceso legislativo que, primero establece normas de protección a los intereses del público conforme a las cuales las instituciones de crédito que se ostentasen como grupo debían contraer responsabilidades comunes en cuanto a la devolución de los recursos captados por cada uno de ellos. Después el orden normativo y las políticas de las autoridades financieras fueron empleando esas vinculaciones como instrumento para lograr objetivos concretos atinentes al desarrollo del sistema, caso del cambio estructural que tuvo la banca al pasar de especializada a múltiple.

Posteriormente, se inicia el reconocimiento y la regulación de grupos financieros no bancarios así como su configuración, estructurándolos en torno de sociedades controladoras mediante las cuales se procura evitar que problemas de liquidez o aun de solvencia que afecten a un intermediario incidan inconvenientemente en otro u otros integrantes del grupo.

El nuevo régimen, hoy vigente, contiene avances de significación en este proceso. La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras que entró en vigor el 19 de julio de 1990 señala ya objetivos generales, a lograr con la creación y el funcionamiento de los citados grupos financieros. Los fines que a éstos asigna la ley son de particular significado y trascendencia.

Tales fines, mencionados conforme a un orden que va de lo general a lo particular, son los siguientes:

- *Contribuir, con crecientes niveles de eficiencia, al sano crecimiento de la economía nacional mediante el fomento del ahorro interno y su adecuada canalización hacia actividades productivas.*

Esta función, esencial a todo sistema financiero, es particularmente necesaria en México en el que los niveles de ahorro son aún bajos, siendo por ello prioritario el aumentarlos a través del sistema institucional, que facilita su generación y transferencia en apoyo del quehacer económico dentro del país.

- *Procurar el desarrollo equilibrado del sistema, con amplia cobertura regional, adecuada competencia entre los diversos intermediarios que lo forman y prestación por ellos de servicios integrados conforme a sanas prácticas y usos financieros.*

El desarrollo del sistema financiero mexicano, con las características generales mencionadas en el párrafo anterior, tiene por principal propósito modernizar dicho sistema mediante cambios estructurales que permitan su evolución gradual y ordenada hacia la intermediación universal, dándole así crecientes niveles de fortalecimiento, eficiencia y, con ello, competitividad tanto en el ámbito nacional como en el externo. El nuevo régimen aplicable a grupos financieros, reconociendo la significativa influencia que éstos pueden tener en la estructura y crecimiento del sistema, les da características idóneas que hagan de ellos instrumento eficiente en la citada modernización y no origen de fenómenos de concentración inconveniente.

Conforme a estas premisas procura, mediante la existencia y operación de grupos financieros, crear condiciones que propicien un desarrollo equilibrado del sistema financiero nacional. Como se ha mencionado anteriormente, éste, hoy en día, presenta señalada concentración de recursos en dos tipos de intermediarios, bancos y casas de bolsa, e inclusive en un reducido número de instituciones pertenecientes a esos dos tipos de intermediación.

Sin dejar de reconocer que tanto las instituciones de crédito como los agentes de valores tienen, por razón natural originada en la clase de servicios que prestan, mayor desarrollo que otros intermediarios financieros, ello no excluye la posibilidad de que, mediante las agrupaciones señaladas, intermediarios de diversa naturaleza y tamaño puedan acceder a mayor niveles de crecimiento así como lograrse que en los primeros se atenúe la concentración en un reducido número de instituciones que hoy se observa.

La cobertura regional del sistema ha sido y es objeto de consideración y apreciaciones de diversa índole particularmente en el caso de los bancos. En esta materia el actual régimen, sin pretender instituir en la ley regímenes particulares de intermediación circunscribiéndola a áreas geográficas determinadas, lo cual tendría inconvenientes y limitaciones de consideración, señala como uno de los objetivos a lograr con el funcionamiento de grupos

financieros, que la citada cobertura regional vaya alcanzándose mediante políticas que se basen en situaciones de mercado. En este orden de ideas podrían las autoridades financieras, en el ejercicio de sus respectivas competencias, propiciar grupos en los cuales el capital de la sociedad controladora corresponda de manera significativa a inversionistas locales cuya actividad económica se realice particularmente en alguna o algunas zonas del país.

Por otra parte, el desarrollo y mejor equilibrio del sistema contará con nuevos instrumentos para establecer, en condiciones adecuadas, amplias vinculaciones operativas entre los integrantes de un grupo financiero. Ello origina importantes beneficios al público, a las instituciones y al desarrollo del sistema. El primero podrá, “en una sola ventanilla”, satisfacer sus diversos requerimientos de servicios financieros, los prestatarios de éstos podrán, a su vez, optimizar recursos materiales y humanos y el sistema estará en mejores condiciones para su evolución hacia la intermediación universal.

La creación y funcionamiento de agrupaciones financieras presentaba características diversas según interviniesen en ellas diferentes tipos de intermediarios, ya que las leyes específicas de cada uno de éstos establecían regímenes que no guardaban entre sí una uniformidad adecuada. Ello permitía distorsiones inconvenientes en la estructura y aun en la operación del sistema financiero nacional.

La nueva ley evita ese inconveniente al instituir un régimen que abarca, con criterios y normas comunes, la totalidad del sistema. Suprimida la limitación que significaba reservar de manera exclusiva a la banca nacionalizada un sector del mercado financiero, da cauce a integraciones generales de carácter estructural y operativo.

Este nuevo régimen presenta las características generales siguientes:

- a) *Adecuada amplitud y diversificación.* Los grupos pueden comprender a todos los diversos tipos de intermediarios financieros debiendo, como mínimo, abarcar a tres de ellos con diferente especialización.
- Tales agrupaciones no pueden comprender a más de un intermediario de la misma clase, salvo que se trate de sociedades operadoras de sociedades de inversión o de instituciones de seguros siempre que en el caso de estas últimas su quehacer se desempeñe en ramos distintos de actividad siendo ellos los de vida y el de daños.

La excepción concerniente a operadoras de sociedades de inversión se explica por que estas últimas tienen ya en su capital social una muy amplia diversificación.

- b) *Estructura que tiene como centro a una sociedad controladora.* Esta precisa tener voto mayoritario en las asambleas generales de accionistas y en los órganos primarios de administración, correspondientes a todos y cada uno de los integrantes del grupo, para lo cual debe ser propietaria en todo tiempo de acciones con derecho a voto que representen por lo menos 51% del capital pagado de cada uno de dichos integrantes requiriendo asimismo estar en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros de sus consejos de administración.

Esas tenencias accionarias constituyen el objeto social de la controladora cuyo capital debe integrarse —en términos congruentes con lo establecido para los capitales de los nuevos bancos múltiples— por tres series de acciones.

La serie “A”, correspondiente a 51% del capital pagado, sólo podrá adquirirse por personas físicas mexicanas, por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y por el Fondo de Protección y Garantía previsto en la Ley del Mercado de Valores para casas de bolsa.

Este régimen de tenencia accionaria procuraba que el control de la sociedad quede en manos de mexicanos evitando, al igual que en la banca múltiple, vinculaciones patrimoniales directas entre sociedades controladoras y empresas industriales o de servicios de nacionalidad mexicana que permitan a éstas participar de manera determinante en la administración de aquéllas y, consiguientemente, en la de sus filiales¹⁰. Como ya se ha precisado, relaciones de esa naturaleza pueden originar en los intermediarios financieros políticas inconvenientes al sano desempeño de su intermediación afectando negativamente la adecuada canalización de los recursos que captan del público e inclusive la solidez financiera de sus propios intermediarios.

La previsión legal que permite a los fondos de protección y garantía antes dichos ser propietarios de acciones Serie “A” emitidos por sociedades controladoras obedece al supuesto, circunstancial y transitorio, de hacer de esas tenencias instrumento mediante el cual los referidos fondos apoyen tanto a bancos como a

¹⁰ Con lo dispuesto por el Artículo Segundo de la nueva Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 19 de enero de 1999, culmina la gradual apertura de las restricciones legales de referencia, incluso, con la sustitución de las acciones del capital ordinario (series A y B) por las nuevas acciones Serie “O” se estará ante una nueva estructura del Sistema Financiero Mexicano. Lo anterior, en un plazo no mayor de cinco años.

casas de bolsa integrantes de grupos financieros para ayudarlos a resolver problemas de carácter financiero.

La Serie "B" podrá representar hasta 49% del capital pagado y se integra por acciones de las que sólo pueden ser propietarios personas físicas mexicanas, los fondos mencionados en el párrafo anterior, las personas morales mexicanas cuyos estatutos contengan cláusula de exclusión directa o indirecta de extranjeros y los inversionistas.

La participación de personas morales mexicanas en el capital representado por esta Serie de acciones fortalece la presencia de nacionales en la propiedad y administración de intermediarios integrantes del sistema financiero mexicano sin que tales tenencias sean, como es el caso de las correspondientes a acciones Serie "A", determinantes en cuanto al control de sus propietarios en la administración de aquéllas.

La serie "C" podrá representar hasta 30% del capital pagado y la emisión de estas acciones queda, en cada caso, sujeta a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los títulos son susceptibles de adquirirse por quienes cumplan los requisitos para ser tenedores de acciones "A" y "B", por las demás personas morales mexicanas y por personas físicas y morales extranjeras siempre que no sean gobiernos o dependencias oficiales. Tampoco podrán adquirirlas entidades financieras mexicanas, incluso aquellas que formen parte del grupo, salvo los inversionistas¹¹.

Como se ha señalado, permitir que en el capital de las controladoras participen tanto sociedades mexicanas susceptibles de tener, de manera directa o indirecta, inversión extranjera, como personas físicas o morales de esta nacionalidad, facilita tanto la capitalización de dichas sociedades controladoras como su complementación operativa con entidades financieras externas sin que, por otra parte, tales participaciones afecten en forma negativa el control de mexicanos en la referida controladora y, consiguientemente, en los intermediarios, filiales de esta última.

Al igual que en el caso de tenencias de capital social correspondientes a bancos múltiples, ninguna persona puede adquirir directa o indirectamente el control de más de 5% del capital pagado de una sociedad controladora, salvo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorice, cuando a su juicio así se justifique, un porcentaje mayor sin exceder de 10% de dicho capital.

¹¹ *Ibíd.* pp. 25-32.

De estas limitaciones se exceptúan las tenencias accionarias propiedad del Fobaproa y del Fondo de protección y Garantía que opera con las casas de bolsa; de los inversionistas quienes pueden adquirir en lo individual hasta 15% del capital pagado de la sociedad controladora, y de aquellas personas que adquieran acciones conforme a programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conducentes a la fusión de grupos financieros. En este último caso las tenencias no podrán mantenerse por más de dos años, sin que la participación total de cada una de ellas exceda de 20% del capital pagado de la controladora.

En cuanto a su objeto y operaciones, las sociedades controladoras quedan sujetas a un régimen que limita estrictamente su actuación al ejercicio de las funciones propias de ese tipo de sociedades impidiendo que rebasen los fines para los que se prevé su existencia.

El objeto de este tipo de sociedades es adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo para con ello influir de manera determinante en la administración y el desarrollo de los intermediarios que constituyan el respectivo grupo financiero, así como garantizar con su propio capital social el pago de obligaciones contraídas por esos intermediarios.

Para procurar lo primero la ley limita las inversiones del capital pagado y reservas de capital de la controladora, a la compra de acciones emitidas por dichos integrantes de inmuebles, mobiliarios y equipo, estrictamente indispensables para la realización de su objeto y de valores a cargo del Gobierno Federal, de instrumentos de captación bancaria y de otras inversiones que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El régimen se complementa prohibiendo a esas sociedades contraer pasivos directos o contingentes o dar en garantía sus propiedades, salvo ciertos casos concernientes al segundo de los fines a que se ha hecho mención.

Con estas prohibiciones se evita que la controladora intermedie en los mercados financieros para lo cual se le impide asimismo llevar a cabo, por cuenta propia, operaciones de las correspondientes a los integrantes del grupo y facilitar sus oficinas para que en ellas se realicen tales operaciones por cuenta de los citados integrantes.

En cuanto a la representación de los socios de la controladora en las asambleas de ésta, a la composición de su consejo y a los requisitos y la designación de sus

consejeros y director general, el régimen es similar al establecido para la banca múltiple¹².

Con el propósito de fortalecer tanto a un grupo financiero como a uno o más intermediarios que lo integren, la ley contiene un régimen particular que facilita las fusiones de grupos y las de sus participantes. Para ello y como parte de procesos concernientes a la realización de programas cuyo fin sea llevar a cabo las citadas fusiones, un grupo financiero puede comprender, en forma transitoria, a dos o más intermediarios de una misma clase. Se permite también para esos fines que en el capital de sociedades controladoras existan, con carácter transitorio, tenencias individuales por porcentajes superiores a los máximos que, como regla general, establece la propia ley. Con el mismo objetivo se prevé que, los acreedores de las entidades que integren un grupo financiero no pueden suspender la fusión o fusiones de que se trate, limitándose los efectos de la oposición que, en su caso, presenten a tales procesos al de obtener el pago de sus créditos.

Independientemente de lo anterior y para debida protección del público, quienes se ostenten como grupo financiero deben suscribir un convenio conforme al cual la sociedad controladora responde subsidiaria e ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. En el evento de que el patrimonio de la controladora no fuere suficiente para hacer efectivas las responsabilidades se cubrirán a prorrata hasta agotar el patrimonio de la controladora considerándose al efecto la relación que exista entre los porcentajes que representan en el capital de la controladora, la participación de la misma en el capital de las entidades de que se trate.

El citado convenio debe también establecer expresamente que cada una de las entidades financieras del grupo no responderá por las pérdidas de la controladora ni por las de los demás participantes del grupo.

Tratándose de garantizar apoyos preventivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y del Fondo de Protección y Garantía previsto en la Ley del Mercado de Valores, las sociedades controladoras quedan sujetas al régimen ya mencionado en párrafos anteriores.

Opción para integrar otras vinculaciones de carácter patrimonial y operativo

El nuevo régimen, para mejor proveer al desarrollo del sistema financiero, permite que intermediarios institucionales no integrados en grupos con las características que se señalan en el apartado anterior, puedan establecer entre

¹² *Ibíd.* Pp. 31-32. Para una mejor comprensión del esquema aplicado actualmente.

si nexos patrimoniales y operativos, con características distintas de las correspondientes a los citados grupos financieros, diferenciándose de estos últimos, primordialmente en cuanto a la ausencia de una sociedad controladora, la libertad para agruparse sin tener que satisfacer para ello requisitos en cuanto a garantías recíprocas, así como en ciertas e importantes restricciones concernientes a los tipos de intermediarios que pueden abarcar.

Tal diferenciación ha originado que a las integraciones generales primeramente señaladas se les considere como "grupos perfectos" en tanto las segundas sean estimados como "grupos imperfectos".

En estos últimos las relaciones patrimoniales se establecen de manera directa entre un banco o una casa de bolsa y sus filiales, no pudiendo instituciones de ambos tipos quedar comprendidas en el agrupamiento que estas vinculaciones originen.

En el caso de los bancos, tales filiales pueden ser organizaciones auxiliares del crédito y otros intermediarios financieros no bancarios salvo casas de bolsa, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas. Ello previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de conformidad con las reglas generales que, en su caso, emita la citada dependencia.

La institución de crédito y sus filiales podrán utilizar denominaciones iguales o semejantes, actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios. Tratándose de casas de bolsa éstas están en condiciones de adquirir, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, acciones representativas del capital social de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, sociedades de inversión y sociedades operadoras de estas últimas pudiendo, asimismo, utilizar denominaciones iguales o semejantes, actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios con las entidades financieras en cuyo capital participen con instituciones de crédito.

En esta forma, intermediarios financieros que no deseen o puedan incorporarse a grupos financieros, tienen acceso a vinculaciones que fortalezcan su posición competitiva, permitiéndoles una adecuada complementación para ofrecer al público servicios integrados.

2.3. Reglas generales para la Constitución y funcionamiento de Grupos Financieros.

En junio de 1990 la tipología de agrupamientos financieros experimentó un cambio sustancial desde el momento en que el Congreso de la Unión aprobó la reforma a los artículos 28 y 123 Constitucionales, para restablecer el régimen mixto en el servicio de banca y crédito. Este cambio en la tipología se consignó en la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, aprobada en julio de ese mismo año, en la cual se ampliaba la posibilidad de agrupación a todos los intermediarios y se otorgaba a las casas de bolsa condiciones similares a las de las sociedades nacionales de crédito¹³.

Conforme a la ley reglamentaria, existían tres tipos de agrupamientos financieros: a) los grupos encabezados por una controladora que aglutina casa de bolsa, casa de cambio, dos aseguradoras de distintos ramos, arrendadora financiera, empresa de factoraje, afianzadora, almacenadora y una operadora o más sociedades de inversión de distintos ramos; b) los encabezados por un banco: arrendadora, operadora de sociedades de inversión, casa de cambio y almacenadora, y c) los encabezados por una casa de bolsa: Arrendadora, operadora de sociedades de inversión, una sociedad de inversión, casa de cambio y almacenadora, y c) los encabezados por una casa de bolsa: Arrendadora, operadora de sociedades de inversión, una sociedad de inversión, casa de cambio y una almacenadora.

Lo más destacado de esta disposición fue que las instituciones integrantes de un grupo podrían usar denominaciones iguales; también podrían celebrar operaciones indistintamente en las oficinas o sucursales de cualquier entidad del grupo; las casas de bolsa y los bancos, sin necesidad de formar grupos, podrían utilizar denominaciones similares y ofrecer servicios complementarios con otros intermediarios; las sociedades controladoras del grupo sólo podrán adquirir y administrar las acciones emitidas por los integrantes del grupo; las instituciones del grupo no podrán participar en el capital de algunos de los miembros; se facultó a los grupos financieros encabezados por una controladora para incorporar a todo tipo de instituciones financieras, con el límite de que sólo podían tener una institución de cada tipo, con la excepción de sociedades de inversión y aseguradoras de distinto ramo. Esta organización en torno a una sociedad controladora, sería finalmente la forma predominante de organización que adoptarían los grupos financieros en el país.

¹³ Véase: Guillermo Ortiz Martínez, op. cit., p. 90.

Aspecto corporativo. En virtud de la congruencia que se busca en los distintos ordenamientos legales del sistema financiero, las normas relativas al capital social de la controladora, a la tenencia accionaria, a los órganos de administración, y a otras con ella relacionadas, son sustancialmente similares a aquellas de la Ley de Instituciones de Crédito.

Es decir, habrá tres clases de acciones que aseguren el control del grupo por parte de los mexicanos. La inversión extranjera podrá alcanzar hasta el 40% del capital social de la controladora, y la tenencia individual no podrá exceder del 5%, o hasta el 10% con autorización de la Secretaría de Hacienda¹⁴.

Para dar respuesta a los retos que implican la creciente globalización de la estructura financiera internacional, se destacan dentro de la estrategia de modernización financiera del país, las disposiciones jurídicas relativas a la integración de entidades financieras en los denominados grupos financieros. Así, la Secretaría de Hacienda, emitió las *Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros*, cuya finalidad consiste en propiciar la integración de entidades financieras a estos grupos, así como normar su funcionamiento y fomentar su desarrollo de tal forma que se promueva la profundización del sistema financiero en la economía nacional.¹⁵

En la primera de las veintiún disposiciones generales de que se integran las *Reglas generales* mencionadas, se indica claramente:

"PRIMERA. Las presentes reglas tienen por objeto regir, de conformidad con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, los términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de Grupos financieros".

Las *Reglas Generales* definen al Grupo Financiero como al integrado por las entidades financieras y por las empresas, así como por una sociedad controladora, que obtengan la autorización de la Secretaría de Hacienda para constituirse y funcionar como tal en los términos de la *Ley para regular las Agrupaciones Financieras. Las Reglas Generales*, mencionadas anteriormente,

¹⁴ "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley de Instituciones de Crédito* y de la *Ley para regular las agrupaciones financieras*", op. cit., pp. 5-8 (artículo segundo del citado decreto). El 15 de febrero de 1995, apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma mediante la cual se elevó la participación extranjera de 30% al 40% y el 23 de mayo de 1996 se incorpora la figura de las administradoras de fondos para el retiro (Afores) como institución susceptible de formar parte de una agrupación financiera. (También se publicó dicha disposición en el Diario Oficial). El límite de participación accionaria de inversión extranjera se eliminó con la nueva Ley de Protección al Ahorro Bancario, op. cit., articulado transitorio del artículo Segundo del Decreto.

¹⁵ *"Reglas generales para la constitución y funcionamiento de grupos financieros"*, *Diario Oficial de la Federación* (México, D.F.: 23 de Enero de 1991) pp. 3-8.

en su disposición tercera definen los *lineamientos* a seguir para contar con razonables elementos de juicio sobre los beneficios esperados con la constitución de un grupo particularmente en lo que atañe a aquellos concernientes a la operación conjunta de las instituciones que lo integren y a su cobertura geográfica como de mercado. También se prevén la forma y los términos para incorporación a un grupo, de empresas, con mayoría de capital suscrito por la controladora, que presten de manera preponderante servicios complementarios o auxiliares a los integrantes del grupo.

Para efectos del mínimo de entidades financieras que deben conformar un Grupo, cuando participen dos instituciones de seguros en términos de la ley, éstas deberán ser computadas como una sola entidad (disposición novena).

La Controladora y las entidades financieras estarán obligadas, de conformidad con la disposición décima de las *Reglas*, a publicar sus estados financieros anuales dictaminados, de conformidad con las disposiciones que señalen uniformemente los organismos de inspección y vigilancia. De manera simultánea, los integrantes del Grupo deberán publicar sus estados financieros individuales.

El capital pagado y reservas de capital de la controladora deberán invertirse en¹⁶:

- I. Acciones emitidas por las entidades financieras;
- II. Acciones emitidas por las Empresas, hasta por un monto equivalente al quince por ciento de la suma del capital contable de las entidades financieras. La Secretaría de Hacienda podrá autorizar un porcentaje mayor cuando éste, a su juicio, resulte insuficiente;
- III. Valores a cargo del Gobierno Federal. El Banco de México llevará cuentas especiales a cada controladora para el depósito de estos valores;
- IV. Valores de renta fija de los inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, que se coloquen entre el gran público inversionista, así como instrumentos de captación bancaria; o,
- V. En bienes inmuebles destinados para oficinas de la Controladora, así como en mobiliario, equipo y gastos de instalación indispensables para la realización de su objeto social.

El monto máximo que una controladora podrá invertir en los conceptos a que se refieren el punto IV y el V (anteriormente señalados), se determina conforme al procedimiento siguiente:

¹⁶ Ibid. p. 6 La supervisión de los organismos reguladores mexicanos era muy laxa y no podía controlar con precisión esta disposición.

- a) Se calculará la cantidad equivalente al diez por ciento de la suma del capital contable de las Entidades Financieras;
- b) Si la cantidad que se obtenga conforme al inciso anterior, es menor o igual a aquella que resulte de multiplicar por 2,300 el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año, el monto máximo de inversión será la cantidad que resulte conforme al citado inciso anterior; y,
- c) Si la cantidad que se obtenga conforme al inciso a) e mayor al límite señalado en el inciso b), el monto máximo de inversión se determinará, sumando al referido límite la cantidad que resulte de aplicar el dos por ciento a la suma del capital contable de las entidades financieras.

La disposición décima octava de las *Reglas*, establece las prohibiciones a la Controladora, y éstas son¹⁷:

- ⇒ Otorgar créditos, con excepción de los que correspondan a prestaciones de carácter laboral, a su personal;
- ⇒ Operar con los títulos representativos de su capital, salvo los supuestos previstos en la *Ley de Agrupaciones Financieras*. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá los casos y condiciones en que la controladora pueda adquirir transitoriamente las acciones representativas de su propio capital;
- ⇒ Efectuar trámites o gestión alguna sobre las operaciones de las entidades financieras; y, integrantes del grupo, excepto a las autoridades facultadas para ello conforme a las disposiciones legales, siendo extensiva esta prohibición a sus consejeros, comisarios, funcionarios, empleados y en general, a quienes con su firma puedan comprometer a la propia controladora.

La Secretaría de Hacienda, escuchando la opinión del Banco de México y de la Comisión (en su caso, de la Comisión Nacional Bancaria, de Valores o de Seguros y Fianzas), que inspeccione y vigile a la Sociedad Controladora del Grupo Financiero, podrá declarar la revocación de la autorización para funcionar como Grupo, en los casos siguientes:

- ◇ Cuando el Grupo no conserve el mínimo de entidades exigidas por la Ley,

¹⁷ Ibid.

- ◊ Cuando por causas imputables a la controladora, en forma reiterada, no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado,
- ◊ Cuando, en forma reiterativa, la controladora o cualquier entidad financiera no den cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Ley y en las Reglas que se comenta en este apartado; y
- ◊ Cuando las entidades financieras realicen frecuentemente prácticas que afecten el desarrollo o la sana operación de alguna entidad, o los intereses del público¹⁸.

¹⁸ Los escandalosos fraudes cometidos por el Grupo Financiero Havre, y otras agrupaciones, detectados a fines de 1994, permiten concluir que estas disposiciones no se acataron fielmente por los Grupos de control de los mismos.

3.- El proceso de desincorporación de la Banca Múltiple en México.

El objeto del siguiente capítulo es describir el proceso de privatización de la banca múltiple instrumentado por el gobierno mexicano como parte de la estrategia orientada a lograr la liberalización de los mercados financieros internos y su modernización.

Por tal razón, fue necesario realizar un análisis de las diferentes etapas que instrumentó el Comité de Desincorporación Bancaria para lograr su objetivo final: la venta de la banca múltiple al sector privado. Y siendo ésta un proceso bastante complicado, se tratará de explicar cómo se llevó a cabo integrando paquetes de bancos y las diferentes acciones llevadas a cabo por el gobierno presuntamente interesado en lograr una desincorporación transparente y efectiva para los fines a los cuales se había determinado que respondiera en beneficio de la sociedad mexicana.

Después de una elitista cascada de subastas, donde como tales se privilegió el monto mayor ofrecido por los postores, se concluyó exitosamente la venta de las instituciones bancarias iniciada en 1991. El efecto cascada aplicado en la operación de venta consistía en atraer y mantener interesados a los inversionistas que pudieran ser calificados como solventes postores.

No existe certeza de que se haya considerado con responsabilidad el origen de los capitales y la trayectoria de los oferentes. De tal manera que los compradores de los bancos resultaron ser los anteriores competidores de los bancos estatizados: los propietarios bursátiles. Así, la propiedad estatal desapareció para dar paso a la propiedad anónima de los accionistas cuyo objetivo principal será el recuperar la inversión inicial obteniendo en el menor tiempo posible importantes utilidades.

Sin un mínimo compromiso social de parte de los nuevos banqueros con un eficiente y oportuno financiamiento del desarrollo nacional que declarativamente parecía haber sido el principio fundamental que justificaba el proceso de venta de los bancos llevado a cabo por el Comité de Desincorporación respectivo, los nuevos propietarios de la banca se dedicarían a realizar operaciones financieras especulativas conjuntamente con la casa de bolsa de donde provenía el capital invertido inicialmente en su adquisición.

La precipitada venta de los bancos provocó al sistema financiero funestos resultados. Esta desincorporación trajo consigo una costosa y temporal re-estatización de las dos terceras partes del sistema bancario que se privatizó tan rápido pero no tanto como el tiempo requerido para su estripitosa quiebra. Así cuando los bancos no pudieron recuperar los créditos que habían concedido sin control de garantía alguna, por irresponsabilidad o por la escasa supervisión, para su salvamento el gobierno recurrió a su intervención gerencial o a su saneamiento mediante la compra de su cartera vencida por medio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

3.1. Principios del Proceso de Desincorporación Bancaria.

El propósito declarado por el gobierno con la reforma financiera que implementó fue elevar la eficiencia del sistema bancario mexicano mediante un radical programa de cambios que, de acuerdo con las autoridades financieras, arrancó del diagnóstico de que la denominada *represión financiera*¹ causaba distorsiones en las tasas de interés y en la asignación eficiente del crédito, de manera que la desregulación de operaciones, la privatización bancaria y la apertura del sistema a nuevos intermediarios y progresivamente al capital extranjero, eran medidas que permitirían que el sector cumpliera cabalmente sus funciones en el desarrollo económico, "acrecentando el ahorro nacional", disminuyendo los márgenes de intermediación, canalizando recursos crecientes hacia las actividades dinámicas y promoviendo "la productividad y competitividad de la economía nacional"². Como se expondrá más adelante, en el próximo capítulo del presente trabajo, dichas medidas chocaron frontalmente con la realidad y terminaron provocando el caos del sistema financiero y, particularmente, el caos en el sistema bancario mexicano.

Como una justificación metodológica las autoridades financieras del gobierno Salinista parten del supuesto de que los bancos comerciales difieren en más de una forma del resto de las empresas porque su papel en la economía no está limitado al servicio que prestan: la manera en que operan puede tener un efecto significativo sobre la estabilidad económica y el crecimiento a largo plazo, en su calidad de proveedores de liquidez e intermediarios en el proceso de ahorro e inversión³. En consecuencia, concluyeron, la estrategia de privatización de estas "empresas" debía ser diferente. Para empezar, el marco básico para la privatización de los bancos comerciales, según las citadas autoridades, se estableció por medio de una definición de los fundamentos operacionales y legales para desarrollar un sistema bancario moderno y eficiente. Y suponen que en abril de 1989 las autoridades iniciaron una fase importante en el proceso de liberalización bancaria mediante la eliminación gradual del requisito del encaje legal que se completaría en septiembre de 1991. También importante –afirman

¹ Siguiendo la definición de Ronald I. McKinnon (*Dinero y Capital en el desarrollo económico*, Cemla, México, 2ª. Edición, 1983. Pp. 83-84) los economistas oficiales entienden con esta denominación de "represión financiera" a la regulación de tasas de interés, asignación administrada de créditos, encajes bancarios y "excesiva" reglamentación de la operación de la banca y de los intermediarios no bancarios.

² Véase Guillermo Ortiz, *op. cit.* y Pedro Aspe Armella, *op. cit.*

³ Según Pedro Aspe Armella, *op. cit.* pp.178-179

convencidos-, fue la decisión de permitir que los bancos determinaran libremente sus tasas de interés pasivas y activas, a mediados de 1989. Y vuelven a concluir muy complacidos que, como resultado de ello, el mercado de servicios bancarios se tornó cada vez más competitivo, lo cual constituyó un prerequisite indispensable para la privatización bancaria y que, además de estos cambios, en mayo de 1990, fue necesario reformar la Constitución para terminar con la exclusividad estatal en la prestación del servicio público de banca y crédito⁴. Cabe mencionar que inmediatamente después entró en vigor la Ley de Instituciones de Crédito, junto con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras⁵. Una vez que estuvo listo el marco jurídico, comenzó la privatización de los bancos comerciales, conforme a las reglas establecidas por un acuerdo del titular del Ejecutivo Federal, el 5 de septiembre de 1990, por el cual creó el Comité de Desincorporación Bancaria y se fijaron los siguientes principios que deberían de regir el proceso de privatización:

- 1º. *Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo con la banca en manos de particulares.* El resultado: ni eficiencia ni competitividad. Los indicadores básicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores señalan que al cierre del primer trimestre de 1996, la captación bancaria cayó 13.4% real; la rentabilidad del sistema bancario se redujo 22.17%; los márgenes de utilidad cayeron casi 3%, y el margen financiero de los bancos en su conjunto se redujo casi 40%.⁶
- 2º. *Garantizar una participación diversificada y plural en el capital,* con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración. Este es acaso uno de los principios que pudo concretarse. De acuerdo con cifras de la secretaría de hacienda, a la fecha de la nacionalización de 1982, el complejo bancario estaba en manos de 8,000 accionistas. Al término del proceso privatizador, los 18 bancos comerciales vendidos eran propiedad de 130,000 inversionistas, más otros miles que tenían su dinero en sociedades de inversión también participaron en la compra⁷.
- 3º. *Vincular la aptitud y calidad moral de los bancos con un adecuado nivel de capitalización.* Lo anterior se justificaba porque un bajo nivel de capitalización para hacer frente a las demandas de una clientela más exigente en materia de apoyos de los bancos no era favorable para los planes de crecimiento económico del país. Sin embargo, la privatización se realizó sin considerar

⁴ *Ibid.*

⁵ Como ya se expuso en el segundo capítulo del presente trabajo.

⁶ Por mencionar sólo lo que pasó en 1996. Las cifras citadas aparecen señaladas por Carlos Acosta Córdova en *Proceso No. 1024*, del 17 de junio de 1996, pp. 10-15. El artículo se titula: "La historia se repite: En su mayoría los bancos son los brazos financieros de los grandes consorcios empresariales", y su subtítulo: "De los ocho principios que propuso Aspe para privatizar la banca, sólo uno se ha cumplido", p. 11.

⁷ *Ibid.* Pp 10-15.

este lineamiento ya que más de trece bancos reprivatizados no contaron con la administración de capital adecuada para hacer frente al excesivo crecimiento del crédito impulsado por la gran competencia interbancaria y en casos muy evidentes los nuevos dueños de los bancos se dedicaron a realizarse autopréstamos o créditos “cruzados” (de un banco a otro) lo que provocó la gigantesca operación de “rescate” que realizaría más tarde el gobierno inyectándoles capitales a los bancos a través del Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) implementado en el marco del Fideicomiso del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)⁸

- 4°. *Asegurar que la banca sea controlada por mexicanos.* A pesar de que la banca era del Estado no se tenía certidumbre plena de que fuera de los mexicanos. La prueba de que no se aplicó este principio es que de los 18 bancos vendidos sólo cinco no son dominados por el capital extranjero. Aunque de esos cinco bancos los extranjeros ya tienen una destacada participación accionaria como en el caso de Banco Serfin donde poseen más del 20% de su capital.
- 5°. *Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones bancarias a privatizar.* No fue posible tal objetivo ya que con la crisis bancaria originada por la devaluación de diciembre de 1994, lo que los bancos necesitaron fue sobrevivir aún a costa de no crecer.
- 6°. *Buscar obtener un precio justo por las instituciones,* de acuerdo a una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos. En virtud de que la venta de los bancos era una decisión considerada oportuna y no se podía aceptar el riesgo de “malbaratarlos”.
- 7°. *Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado;* ya que no existía equilibrio aún dentro de los grupos financieros entre las actividades especializadas de especulación financiera que realizan las casas de bolsa y las que de inversión productiva que supuestamente realizaban los bancos. La historia no ha cambiado. Son los mismos tres bancos grandes de siempre – Banamex, Bancomer y Serfín- los que controlan más de 70% del mercado bancario. Los grupos financieros encabezados por esos bancos tienen, igualmente a las intermediarias más poderosas y rentables. Por ejemplo, la casa de bolsa Acciones y Valores, de Banamex, tuvo las utilidades más altas en el primer trimestre del año. Sin duda, Banamex y Bancomer siguen siendo, como siempre, los bancos más grandes y poderosos. Ellos dos, solos,

⁸ *Ibid* p. 13. Y véase también lo que analizan Alvaro Delgado y Antonio Jáquez en “Más pruebas, más claves de la ‘simbiosis perversa’ entre funcionarios, políticos y empresarios: Fobaproa, complacencia oficial con operaciones irregulares de Bital y de Serfin”. *Proceso*, No. 1135 del 2 de agosto de 1998, pp. 16-25.

concentran casi la mitad de activos, cartera de créditos y captación de todo el sistema. Y no hay nada que indique algo distinto en el futuro⁹.

8°. *Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.* Con la privatización supuestamente se buscaba que el sector bancario realizara sus funciones de movilizar recursos entre los sectores más dinámicos de la economía nacional pero tal principio no se logró porque sus nuevos propietarios adolecían de una nula cultura bancaria y si se dedicaron a realizar funciones propias de las casas de bolsa. Es decir, la simple especulación con las tasas de interés bancario¹⁰.

3.2. Creación del Comité de Desincorporación Bancaria

Una vez organizado, el citado Comité de Desincorporación Bancaria (en adelante CDB) se encargó de establecer los criterios y bases que regirían las subastas; se rodearon de asesores para ofrecer un folleto técnico de cada una de las instituciones bancarias objeto de venta, y sostuvieron entrevistas con cada uno de los oferentes para explicar las condiciones en que se realizaría cada una de las subastas y señalarles las bases de la respectiva convocatoria.

El citado comité, dependiente del Secretario de Hacienda y Crédito Público, estaba integrado por el Subsecretario de Hacienda, presidiéndolo; el Director General del Banco de México (actualmente denominado Gobernador); el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria; el Presidente de la Comisión Nacional de Valores; el Jefe de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales; el Director General de Crédito Público; el Director General de Banca Múltiple, fungiendo como Secretario Técnico; dos representantes del Sector Privado; y un Secretario de Actas designado por el propio Comité.¹¹

Al Comité de Desincorporación Bancaria le correspondieron, entre otras, las siguientes facultades:

- Establecer las bases y criterios generales que habrían de regir las diversas fases del proceso.
- Dictar los criterios generales de valuación de las instituciones de crédito a ser desincorporadas.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Véase a Ramón Pieza en su ensayo: "Efectos de la reestructuración financiera y la especulación" publicado en José Luis Calva, et. al. "Liberalización de los Mercados Financieros", Ed. Juan Pablos, México, 1996, pp. 146-159.

¹¹ Véase: "Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información básica de los procesos", Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.34.

- Llevar el registro de interesados en adquirir títulos representativos de las instituciones de banca múltiple.
- Autorizar la participación de los interesados en las subastas.
- Proponer a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento las resoluciones que se estimaran pertinentes.

3.3. Bases generales del proceso de Desincorporación¹²

En ejercicio de sus atribuciones el CDB expidió tanto las bases generales del proceso de desincorporación como el procedimiento relativo al registro y autorización de interesados en participar en el proceso¹³. Una vez que se definió la estructura orgánica que se responsabilizaría de conducir a buen término el proceso de desincorporación, se definieron las denominadas "Bases Generales del Proceso de Desincorporación de las instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal"

El proceso de desincorporación bancaria constó de tres etapas:

- Registro y autorización de interesados en adquirir títulos representativos del capital social de las instituciones de banca múltiple. Esta etapa se refirió a los requisitos de carácter formal que debían cumplir los aspirantes a comprar los bancos.
- Valuación de las instituciones de crédito. En lo esencial, esta etapa comprendió dos actividades: una relativa a la valuación contable, y otra a la valuación económica de las instituciones.

La valuación contable. Ésta se orientó a determinar el patrimonio total de cada uno de los bancos, incluyendo la calificación de su cartera, con base en criterios homogéneos y objetivos de aplicación general, dictados por el Comité de Desincorporación Bancaria. Para ello, con conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Comisión Nacional Bancaria expidió las reglas conducentes para la calificación de la cartera crediticia de los bancos sujetos a desincorporación y, consecuentemente, para la creación de una reserva suficiente para enfrentar el impacto financiero de castigos por incobrabilidad de cuentas incluidas en la expresada cartera; y la Secretaría de la Contraloría, en ejercicio de sus atribuciones, designó a diversas firmas de auditores externos para revisar y emitir el dictamen correspondiente respecto a los estados financieros de dichas instituciones

¹² Establecidas en: "Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria", *Diario Oficial de la Federación* (5 de septiembre de 1990) pp. 23-25.

¹³ Estos instrumentos legales fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de septiembre de 1990.

bancarias, incluyendo lo concerniente a la valuación de las mencionadas carteras y a la creación de las reservas constituidas en relación con las mismas.

La valuación económica. A este respecto, se llevaron a cabo dos ejercicios: uno quedó a cargo de consultores externos de reconocido prestigio internacional contratados por el Comité, y el otro lo realizaron las propias instituciones objeto de desincorporación, contando de igual forma con el apoyo de asesores externos en la materia.

En su oportunidad, los grupos autorizados para participar en las subastas relativas a la enajenación de la participación gubernamental en el capital social de dichas instituciones también efectuaron una cuidadosa valuación de las mismas, a fin de establecer el monto de sus posturas. Este proceso comprendió el análisis del prospecto (o folleto descriptivo interno) de venta de los bancos, las presentaciones, visitas, reuniones y preguntas relativas a las instituciones, así como consultas que por escrito se presentaron ante el Comité de Desincorporación Bancaria.

- Enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en dichas instituciones, a través de subastas efectuadas ante la fe de notarios públicos.

A continuación se describirá como se llevó a cabo la desincorporación bancaria.

3.4. Desarrollo del proceso de desincorporación bancaria en México.

Según la experiencia internacional, los gobiernos han seguido esencialmente dos enfoques diferentes con respecto a la venta de bancos¹⁴. Uno de ellos, considera que los bancos desempeñan un papel estratégico en la economía, de manera que el precio más alto de licitación no puede ser utilizado como criterio único para adjudicarlos a la parte interesada. En consecuencia, el primer criterio prevaleciente de selección, dependerá de la seriedad y el prestigio de los postores de compra. En el otro extremo está la opinión de que, siempre y cuando los mecanismos de supervisión bancaria funcionen razonablemente bien, no hay razón para concederle tanta importancia al prestigio personal de los compradores y los bancos deben venderse al que presente la oferta más alta. En principio, no debiera haber ninguna razón para descartar ambos puntos de vista, ya que contando con bases transparentes para discriminar entre las partes se elimina la discrecionalidad y se refuerza la confianza en el proceso de desincorporación; aunque también es cierto que los bancos debieran entregarse

¹⁴Según Pedro Aspe Armella, op cit., p 179.

a empresarios responsables que gocen de una reputación de conocimiento y solvencia moral en el sector financiero.

Por esta razón fue que, en lugar de escoger entre ambos enfoques, la privatización de los bancos mexicanos utilizó elementos de ambos.

Así, en los comienzos del proceso de privatización el papel del CDB consistió en recibir y registrar las solicitudes de los grupos de empresarios interesados en la adquisición de un banco. Acto seguido, estas solicitudes eran evaluadas sobre la base de la probidad y experiencia de los aspirantes, y sólo a aquellos que se consideraba aptos¹⁵ se les concedía el derecho de participar en la subasta. En esta segunda etapa, se permitió participar en las subastas de los bancos a todos los grupos que lograban su registro, y en las cuales el único criterio aplicable era el precio, de manera que el banco se adjudicaba al grupo que ofrecía el monto más alto.

Un asunto relacionado con esta cuestión es la técnica de evaluación, que se buscó fuera más completa y detallada que en los casos ordinarios, no sólo porque algunos bancos son muy grandes, sino porque se reconoce que las empresas del sistema financiero son afectadas de manera diferente por cambios en las expectativas y en los fundamentos macroeconómicos que el resto de las empresas.

De esta forma, antes de que el Comité determine lo que considera como precio de referencia adecuado, examina tres valuaciones independientes entre sí. La primera es una evaluación financiera basada en la información contable del banco, y formulada de acuerdo con estrictos lineamientos fijados de manera general por la Comisión Nacional Bancaria; la segunda es una evaluación económica preparada por un consultor externo, que describe su perfil comercial y expresa opiniones acerca del futuro desempeño de la institución, con base en tendencias individuales y de mercado; la tercera, realizada por los propios bancos, se enfoca a analizar su evolución, evaluar su posición en el mercado y definir oportunidades de negocios.

Además de la política de venta en dos etapas, hay otros principios que influyeron en la estrategia de privatización bancaria; por ejemplo, de conformidad con los criterios básicos de privatización del acuerdo presidencial, las ventas se efectuaron de manera que la estructura de control combina un pequeño grupo de accionistas responsables y bien identificados, con un gran número de pequeños inversionistas que pueden contribuir a reforzar la base de capital de la institución.

¹⁵ Aspe, op. cit., p. 180.

Tal fue el caso de Banamex. Toda vez que uno de los principales elementos que hace que la banca al menudeo no sólo sea eficiente sino también eficaz para brindar oportunidad de progreso económico a todos los lugares del país es su cercanía con las necesidades de una región en particular, la estrategia de venta no quedaba limitada a esperar que los clientes llegaran y compraran el banco, sino que se realizó un esfuerzo de promoción por parte de las autoridades que permitieran alcanzar y atraer el interés de hombres de negocios de las distintas localidades.

El resultado fue muy alentador: más de la mitad quedó en manos de grupos regionales, mientras que las instituciones de cobertura nacional asumieron el compromiso de formar asambleas regionales de accionistas con el fin de tener una mejor comprensión de las necesidades específicas de sus clientes.

En los casos de Bancomer y Banamex, un gran número de empresarios locales de diferentes partes del país se unieron y establecieron fondos fiduciarios regionales mediante los cuales adquirieron una parte importante del capital de los bancos, y con ello el derecho de influir sobre la estrategia de la institución.

De hecho, la participación de estos fondos regionales correspondió a 20% del capital (con más de 4 mil empresarios participantes) en el primer caso, y 25% (1200 participantes) en el segundo¹⁶.

Ahora se va a analizar cómo se adquirieron los Bancos. Se identificaron cinco principales fuentes de recursos de los compradores de los Bancos¹⁷.

¹⁶ *Ibíd.* p. 182

¹⁷ Véase: Enrique Quintana, "¿De dónde sale el dinero?", *El Financiero* (México, Agosto 30 de 1991) p. 8. Para Germán Seijas Román, las compras de los Bancos Múltiples en México, fueron, financieramente definidas, "Compras por OPA (Oferta por Acciones) u Hostile Bid", las cuales tienen una connotación especulativa y muy conflictiva porque requieren que haya suficientes acciones de control disponibles en el Mercado y que se ofrezca un elevadísimo precio por las mismas", El tiempo definirá con claridad si se realizó esa supuesta "OPA". Véase del citado especialista, su Ensayo "Equivalencias Financieras" en *El Economista* (2 de septiembre de 1991) p. 9. Por último, también nos remitimos a: Gustavo Lomelín, en "Para su información", *El Financiero* (24 de agosto de 1992) p. 8.

- Financiamientos concedidos por intermediarios financieros extranjeros¹⁸,
- Recursos Bancarios prestados por la mayor parte de las instituciones crediticias mexicanas a algunos de sus clientes, para la compra de acciones de otros bancos¹⁹.
- Colocación de Acciones (u obligaciones subordinadas) –como el caso de Bancomer-.
- Créditos de NAFIN, SNC., y
- Recursos propios. La repatriación de capitales por parte de inversionistas mexicanos constituyó una parte muy importante de los montos disponibles para inversión en este proceso de privatización. Aunque no existen cifras precisas ni aproximadas al respecto, Pedro Aspe comentó²⁰: “El esquema, bajo el cual se han repatriado ya 10 mil millones de dólares, opera de la siguiente manera: quien quiera regresar dineros al país no tiene que declarar la operación, sino adquirir timbres fiscales de forma anónima por 1 por ciento del monto”. Este comentario se realizó justo a la mitad del proceso de desincorporación. Es evidente que para el final del programa, y sin tomar en cuenta las cifras repatriadas no-declaradas, el monto final fue substancialmente mayor.

¹⁸ Un ejemplo de cómo ocurrió esto es la descripción del caso de Bancomer hecha por Manuel Espinoza Iglesias, expropietario de dicho banco: “El Comprador principal con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consiguió un crédito por mil millones de dólares con el Morgan de Nueva York y con ello compró el 19 por ciento de las acciones y aseguró la opción de 5 por ciento. Otros accionistas miembros de su grupo adquirieron el 12 por ciento. El 20 por ciento restante fue vendido en provincia. Luego, poco después, el comprador principal ejerció su opción y compró el 5 por ciento que tenía asegurado y lo vendió en Estados Unidos en una cantidad superior al crédito que había recibido: mil 144 millones de dólares. Con ello liquidó su deuda y conservó un remanente. Sólo que aquí hay un terrible engaño, ya que si mil 144 millones de dólares representan el cinco por ciento, entonces el valor total del banco debería ser de 22 mil 880 millones de dólares, lo que haría de él uno de los bancos más importantes del mundo, y no lo es”. Citado por Emilio Zebadúa, en *Crisis Bancaria y carteras vencidas*, Ed. Demos, México, 1997, p. 50.

¹⁹ Al respecto, cabría considerar lo que Carlos Ramírez opina: “La venta de los bancos está ligada al FOBAPROA por un hilo conductor que el gobierno quiere esconder en los expedientes de salvamento: la existencia de créditos –de los propios bancos y de NAFINSA- a los empresarios para comprar los bancos. Así, el rescate de la banca vía la adquisición de cartera vencida no benefició realmente a empresarios en problemas, sino a los propios banqueros que metieron en el FOBAPROA los créditos oscuros para comprar sus bancos. Si la mayoría de los banqueros no perdió, la sociedad mexicana sí y paga el fracaso de la privatización...”. Véase: Guillermo Farber (Coordinador), *FOBAPROA. La Bomba de Tiempo*, Times Editores, México, julio de 1998, p. 26.

²⁰ v. Pedro Aspe, op. cit., p. 111.

A continuación se resume cómo los compradores de los bancos determinaron su ofrecimiento en la subasta respectiva²¹:

1. Primero partieron de la evaluación que del banco realizaron los grupos participantes. Considerando principalmente su rentabilidad y productividad proyectadas.
2. Después utilizan como indicador de referencia principal el capital contable del último balance como Sociedad Nacional de Crédito del banco en cuestión. Así, al dividirse el capital contable por el número total de acciones integrantes del capital social pagado del Banco de su interés, se tenía *el valor en libros por acción (VL)*.
3. Al producto (VL) por equis número de veces el precio que se determinó ofrecer por cada acción, se tendría *el precio a ofrecer por cada acción*.
4. Al multiplicarse *el precio por acción*, por el número total de acciones objeto de venta en subasta se determinaría el monto total a pagar por el Banco.
5. También sirvió como indicador de referencia *el múltiplo precio-utilidad* que significa el número de veces que se pagaría en relación con las utilidades generadas por cada una de las acciones vendidas del Banco en un período específico (por ejemplo: las utilidades acumuladas en los últimos doce meses antes del último balance como S.N.C.).

Al dividir el precio a ofrecer por cada acción entre la utilidad por acción en equis período, se obtiene el número de veces a pagar en relación a las utilidades, es decir, el citado *múltiplo p/u por acción*.

²¹. En virtud de que la mayoría de los participantes en las subastas eran casabolseros, el enfoque utilizado en la evaluación del desempeño de cada banco y la estimación de su precio fue el de los Múltiplos Accionarios. Los múltiplos accionarios son razones financieras. Los más comunes son: Precio/Utilidad, y el Precio/Valor en Libros. El Precio/Utilidad representa una relación que muestra la capacidad de generación de utilidades que tiene un banco asociado a un precio de mercado. Aquí la utilidad corresponde a la registrada en los últimos 12 meses, dividida entre el número de acciones en circulación, lo que comúnmente se llama Utilidad por Acción (UPA). El Múltiplo Precio/Valor en Libros es una relación del precio de mercado con el capital contable mayoritario, dividido entre el número de acciones de la empresa, es decir, representa el número de veces que la gente está dispuesta a pagar por una acción más allá de lo que vale contablemente. Si el precio de mercado está por encima del precio valor en libros, se dice que la acción cotiza con una prima. En el caso contrario, se afirma que la cotización está hecha con un descuento. Por esta razón se puede inferir que tan barata o cara puede estar una acción dependiendo de los niveles a que llegue el indicador. Véase: Información Económica. Revista *El Mercado de Valores*, NAFINSA, agosto, 1997, p. 41.

Así, se podían proyectar posibles escenarios de desincorporación para cada Banco²² considerando diferentes múltiplos p/vl y p/v.

A continuación se presenta un ejemplo²³:

El 12 de junio de 1992 se vendió Banco Mercantil del Norte (BANORTE). Los analistas financieros calculaban que el gobierno iba a recibir cuantiosos ingresos ya que era uno de los primeros nueve bancos más sólidos del sistema. Sus atractivos eran los siguientes²⁴: En los últimos doce meses conocidos (de mayo de 1991 a mayo de 1992) generó utilidades por 228 mil 349 millones de pesos (de 1992), que en relación con su capital contable significan una rentabilidad del 36 por ciento. Su índice de capitalización, cercano al 10 por ciento, era también uno de los más altos en México, y superaba en tres puntos al 7 por ciento exigido por las autoridades financieras en 1992. Para abril de 1992, su cartera vencida fue de sólo un 2.7 por ciento.

Cabría preguntarse entonces, ¿a qué precio se vendería?:

Supuestos:

- a) Serán objeto de la subasta 1,867'519,948 acciones, que representan el 66 por ciento del capital social pagado de Banorte.
- b) De esas acciones, 51 por ciento corresponden a la serie "A" y 15 por ciento a la serie "B". Sin embargo, el total de acciones a subastar se integran en un solo paquete.

²² Véase: Ignacio Catalán, "Inversiones y Tesorería", *El Financiero* (27 de febrero, 17 de marzo y 3 de Abril de 1992) pp. 12-A. Es importante no olvidar que, antes de vender los Bancos el Gobierno Federal había saneado la estructura financiera de los mismos, para evitar su abaratamiento. Ejemplo de esto fue el que llevara a cabo una subasta Internacional para terminar con el problema de las líneas interbancarias que eran adeudados contratados antes de 1982 con otros bancos extranjeros, por los bancos mexicanos, y que habían de ser pagados a fines de 1992. Se logró la cancelación mediante swaps, de 1,170 millones de dólares, el 8 de julio de 1991, en pasivos interbancarios intercambiándolos por bonos (a denominarse bonos de privatización bancaria) susceptibles de transferirse por acciones de la Banca en proceso de Reprivatización. Al respecto, véase: Andrea Omelas, "Superior a lo ofrecido, la demanda de líneas interbancarias, posturas por 1,170 millones de dólares", *El Economista*, julio 9 de 1991, pp. 19-20; Luis Soto, "Acciones y Reacciones", *El Financiero*, junio 6 de 1991, p. 10; Sergio Samiento, "Expediente 91", *El Financiero*, junio 13 de 1991, p. 29; Lorena Orive y Adrián Herrera, "Deuda en el Secundario: la SHCP colocará US 1,000 millones en deuda interbancaria", *El Economista*, julio 5 de 1991, p. 15; Andrea Omelas, "Ejercen Derechos por US 1,000 millones de pasivos interbancarios", *El Economista*, noviembre 26 de 1991, pp.29 y 32; y César Coll Carabias, "Ahora no hay pretextos para adquirir los bancos", Editorial de *El Economista*, julio 16 de 1991, p. 9.

²³ Para ver los cuadros de escenarios proyectados para Somex véase a Ignacio Catalán, *El Financiero*, 27 de febrero de 1992, p. 12-A; para Banco del Atlántico, véase al mismo autor, *El Financiero*, 17 de marzo de 1992, p. 12-A; y para Banca Promex, véase también al mismo autor, *El Financiero*, 3 de abril de 1992, p. 12-A.

²⁴ Véase: Ignacio Catalán, *El Financiero*, 12 de junio de 1992, p. 12-A.

- c) La asignación de Banorte se hará a favor del participante que ofrezca el precio más alto por el paquete. Sólo que ocurra un empate técnico (diferencia no mayor a 3 por ciento), se recurrirá a criterios adicionales para el desempate.
- d) El 12 de junio de 1992 se publicaron en los periódicos de Monterrey los estados financieros del banco correspondientes a mayo, y que son la base para la subasta a efectuarse la tarde del mismo día. El capital contable ascendió a 663 mil 076 millones de pesos (de 1992), por lo que cada una de las acciones (2,829'575,679) del capital social pagado, tiene en esa fecha un precio valor en libros de 223.74 pesos (de 1992). Las utilidades acumuladas del banco hasta mayo son de 95 mil 931 millones de pesos (de 1992) – registraron un crecimiento de 84 por ciento con respecto a igual periodo del año anterior-, y de 228 mil 349 millones de pesos (de 1992) en los últimos doce meses. De esta forma, se calculó una utilidad de 80.70 pesos por cada acción de Banorte.

En el cuadro siguiente, se presentan distintas posibilidades para el precio de venta de 66 por ciento de las acciones en venta de Banorte, dependiendo del múltiplo ofrecido:

ESCENARIOS PARA LA DESINCORPORACIÓN DE BANORTE:			
Con un múltiplo de precio/valor en libros	Precio ofrecido por Acción (Pesos):	Precio por el Paquete accionario (millones. de pesos de 1992)	Múltiplo (Precio/Utilidad) (Ultimos doce meses)
2.4	536.96	1,519,382	6.65
2.6	581.71	1,645,998	7.21
2.8	604.09	1,709,305	7.49
3.0	671.21	1,889,228	8.32
3.2	715.95	2,025,843	8.87
3.4	760.70	2,152,458	9.43

Fuente: Ignacio Catalán, El Financiero, 12 de junio de 1992, p. 12-A.

A continuación se observa que los múltiplos finalmente ofrecidos por Banorte, superaron a las estimaciones anteriores, pero su determinación se realizó considerando, entre otros, los supuestos citados para el cálculo de los escenarios proyectados:

FECHA DE ASIGNACIÓN	ASIGNADO A	MÚLTIPLO PRECIO/UTILIDAD	MÚLTIPLO PRECIO/VALOR EN LIBROS (P/VL)	PRECIO POR ACCIÓN*	TOTAL PAGADO (PESOS)	QUEDO FUERA
15-Jun-92	ROBERTO GONZALEZ BARRERA	12 65	4 25	951	1'775,779	ARKA

Fuente: El Financiero, 16 de junio de 1992, p. 1 y 3.

Nota * Pesos (M.N.)

Enseguida se describirá cómo se vendieron los bancos utilizando la opción de agruparlos en paquetes para lograr el denominado "efecto cascada" que consistió en considerar que los grupos que no ganaran en una subasta persistirían en participar en las subsecuentes y atendiendo también los efectos de liquidez del mercado ocasionados por la venta de bancos como Banamex o Bancomer, lo cual justificaría que no se vendieran sin considerar estos factores²⁵.

3.4.1. Primer Paquete de Desincorporación Bancaria. Características.

El anuncio del Primer Grupo de bancos a ser desincorporados se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 19 de febrero de 1991. En dicha notificación se establecía que el 11 de marzo de 1991 se cerraría el periodo de presentación de solicitudes y el registro para participar en el proceso de venta de los siguientes bancos:

1. Multibanco Mercantil
2. Banpaís
3. Banca Cremi

Posteriormente, el 12, 19, y 16 de abril de 1991, aparecieron publicadas en el citado órgano oficial las convocatorias particulares del grupo de bancos, en el orden respectivo enlistado arriba, y que contenían las bases particulares de cada banco.²⁶

Cabe mencionar, que el depósito de Garantía que se solicitó a cada grupo de postores autorizados fue similar para esos tres bancos ya señalados, y por un monto de 30,000 millones de pesos en efectivo o su equivalente en Cetes-. La diferencia entre posturas, para en caso de decidir en un "empate técnico" sobre las ofertas o "pujas" en la subasta, fue de 5%, en las instituciones que

²⁵ Guillermo Ortiz, op. cit., p. 220.

²⁶ La conversión a sociedades anónimas (S.A.) fue, en el orden ya citado, el 5, 10 y 17 de junio de 1991 (al respecto, véase los decretos correspondientes que en esas mismas fechas se publicaron en el *Diario Oficial*).

constituyeron el primer paquete de bancos a desincorporar. La forma de pago, fue establecida en dos exhibiciones: el primer pago, que ascendería a 30% del total, en la asignación oficial; y el segundo pago: el 70% restante, en los 30 días naturales siguientes a tal evento. También fue similar el procedimiento en esas instituciones. La enajenación (o venta) del paquete accionario de control se realizó -en los tres casos-, mediante su Subasta entre los grupos autorizados.

Importancia Relativa: De conformidad con el Cuadro 3-1, se observa que en relación a los activos del sistema bancario, el primer paquete de bancos, sólo representaba un 5.83% del total; un 5.9% del pasivo del sistema; un 4.63% del capital contable del sistema total, y del renglón de reservas de capital y utilidades administradas por el Sistema, representaba el 4% del total. Aún cuando que, en la estructura productiva de paquete de bancos que nos ocupa, se observa que en la caída experimentada por el Sistema bancario en cuanto al concepto de "margen de operación" (que representa los costos, la distribución de dividendos, y las aportaciones al FONAPRE), su participación fue favorable para el Sistema en su conjunto, ya que representaron los tres bancos integrantes del primer paquete un 37.17%. Cabe citar que este "paquete de bancos" estaba integrado por instituciones con un bajo índice de participación en el total de cartera vencida del sistema bancario, ya que era de sólo un 2.26% del total -casi similar a su índice de participación en el total de utilidades netas en el período (3.23%), obtenidas por el conjunto bancario múltiple del país-. Por último, se observa un bajo número de cuentahabientes -administrando sólo un 2.1% del número total de cuentas del Sistema, lo que lo hace ver un poco elitista.

CUADRO 3-1. PRINCIPALES INDICADORES DEL SISTEMA BANCARIO COMERCIAL OBJETO DE PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO
-Saldo\$ corrientes en miles de millones de pesos, 1991-

CONCEPTO	ACTIVO		PASIVO		CAPITAL CONTABLE		CAPTACIÓN DIRECTA		CARTERA DE CRÉDITO VIGENTE		CARTERA DE CRÉDITO VENCIDA		UTILIDAD NETA		NÚMERO DE SUCURSALES		PERSONAL		
	%	MONTO:	%	MONTO:	%	MONTO:	%	MONTO:	%	MONTO:	%	MONTO:	%	MONTO:	%	No.:	%	NUMERO	
BANCO:																			
MMM	2.62	10,365.68	2.68	9,987.95	1.7928	377.83	2.34	5,882.71	2.37	4,976.57	0.82	78.74	1.17	45.98	2.20	98	2.05	3,862	
BANPAIS	0.98	3,884.21	0.96	3,599.98	1.30	284.33	1.20	3,020.96	1.22	2,557.24	1.01	94.96	0.48	18.92	2.29	102	1.88	3,094	
CREMI	2.23	8,800.14	2.26	8,452.33	1.59	347.81	2.18	5,482.81	2.48	5,200.37	1.13	105.81	1.58	62.06	2.58	115	2.72	4,464	
PRIMER PAQUETE	5.83	23,050.03	5.90	22,040.06	4.63	1,009.97	5.72	14,386.48	6.06	12,734.18	2.96	277.5	3.23	128.96	7.06	316	6.65	10,920	
CONFINA	1.87	7,382.78	1.76	6,998.27	1.76	394.51	1.78	4,450.17	1.74	3,657.62	1.65	154.33	2.72	106.88	2.75	123	2.45	4,016	
BANORIE	0.35	1,381.29	0.34	1,274.70	0.49	106.59	0.33	824.12	0.30	825.97	0.93	86.66	0.40	15.89	0.85	38	0.48	791	
BANCREGER	2.95	11,681.26	3.05	11,388.32	1.25	272.96	1.51	3,793.81	1.57	3,900.92	0.77	71.71	0.98	38.94	1.57	70	1.53	2,509	
BANAMEX	23.93	94,560.46	23.58	88,029.17	29.90	6,521.31	23.84	59,978.97	23.93	50,263.38	19.48	1,826.42	38.74	1,406.35	16.14	720	19.46	31,964	
SEGUNDO PAQUETE	29.10	114,976.83	28.85	107,680.48	33.41	7,286.37	27.46	69,092.87	27.64	67,847.79	22.83	2,138.12	39.86	1,668.06	21.32	961	23.92	39,280	
BANCOMER	23.37	92,394.44	23.14	88,394.65	27.24	5,939.80	23.85	60,016.78	25.06	52,627.07	17.38	1,628.38	30.54	1,201.53	16.63	742	22.17	36,414	
BCH	1.65	6,533.81	1.65	6,170.00	1.66	363.01	1.48	3,272.51	1.66	3,494.89	2.54	238.07	0.92	36.38	2.65	118	2.68	4,734	
TERCER PAQUETE	26.02	98,868.25	24.79	92,564.65	28.90	6,302.81	25.33	63,744.29	26.72	66,122.06	19.93	1,866.45	31.46	1,237.91	19.28	880	26.06	41,148	
SERFIN	17.25	68,147.34	17.70	68,086.78	9.45	2,060.56	19.11	46,095.28	15.59	32,747.61	16.17	1,514.42	9.54	375.29	13.63	608	13.35	21,919	
COMERMEX	6.20	24,483.40	6.27	23,384.17	4.99	1,089.24	6.64	16,699.95	7.27	15,275.37	3.63	340.08	5.01	197.29	7.76	346	6.95	11,411	
SOMEX	3.52	13,896.64	3.54	13,212.86	3.14	683.78	2.78	7,002.05	2.94	6,181.83	3.92	366.83	2.84	111.77	7.38	329	4.42	7,265	
CUARTO PAQUETE	26.96	106,827.38	27.61	102,893.81	17.68	3,833.68	28.64	71,797.28	26.81	64,204.81	23.72	2,221.33	17.39	684.35	28.76	1,283	24.72	40,695	
ATLANTICO	2.67	10,554.14	2.71	10,134.13	1.93	420.01	2.71	6,813.41	2.96	6,217.30	2.29	214.62	2.23	87.81	4.57	204	4.32	7,088	
PROMEX	1.09	4,303.22	1.04	3,868.89	2.00	436.33	1.25	3,136.35	1.14	2,985.11	1.64	153.16	2.44	95.87	5.43	153	2.49	4,088	
BANORO	0.94	3,699.35	0.83	3,050.55	2.79	608.81	1.11	2,799.00	1.02	2,149.90	0.87	81.62	3.53	139.08	1.66	74	1.82	2,993	
QUINTO PAQUETE	4.70	18,586.71	4.68	17,091.57	6.72	1,466.18	5.07	12,760.76	6.12	10,762.31	23.72	2,221.33	8.20	322.74	8.66	431	8.63	14,169	
BANORTE	1.46	5,835.31	1.36	5,140.73	3.19	694.58	1.52	3,636.03	1.86	3,897.80	1.13	106.25	4.70	184.76	2.87	128	2.36	3,912	
INTENAL	6.00	23,698.06	6.12	22,855.17	3.87	842.89	5.35	13,467.54	6.00	12,599.78	4.33	405.52	7.37	280.1	8.14	363	7.01	11,519	
BANCEN	0.92	3,617.08	0.87	3,243.93	1.71	373.15	1.01	2,544.96	0.90	1,893.50	1.36	127.21	2.54	100.02	2.91	130	1.65	2,705	
SEXTO PAQUETE	8.39	33,160.45	8.37	31,239.83	8.76	1,910.62	7.88	19,838.63	8.75	18,380.08	6.82	638.98	-0.14	-5.32	13.92	621	11.04	18,136	
TOTAL DEL SISTEMA	100.00	396,128.65	100.00	373,320.38	100.00	21,807.50	100.00	251,610.21	100.00	210,041.23	100.00	9,363.71	100.00	3,934.69	100.00	4,461	100.00	164,248	

Fuente: Comisión Nacional Bancaria, Reporte Estadístico de Banca Múltiple: Diciembre 1982-Diciembre 1991, edición en julio de 1992.

CUADRO 3-2. BANCOS ASIGNADOS POR PAQUETE: 1990-1993.

	NÚMERO DE ACCIONES	% CAPITAL	PRESENTACIÓN DE POSTURAS	FECHA DE ASIGNACIÓN	ASIGNADO A	PRECIO P/L (VECES)	PRECIO P/L P/VL (VECES)	PRECIO P/L P/A (PEBOS)	IMPORTE (MILLONES DE PESOS 1983)	QUEDARON FUERA
MULTIBANCO	66,800,000	77.19	7-Jun-91	10-Jun-91	PROBURSA	8.84	2.66	9,150	611,200	ZADENWEBER E. Y BECKER ALICANTARA
BANPAIS	32,334,014	100.00	14-Jun-91	17-Jun-91	MEXIVAL	22.23	3.02	16,855	544,989	GBM, MICHEL YA RODRIGUEZ, ARKA
CREMI	41,496,871	66.74	21-Jun-91	24-Jun-91	GPO DINA	21.44	3.40	18,032	748,291	S Y A, LÓPEZINVERLAT Y R ALICANTARA
PRIMER PAQUETE	140,830,886	81.31					3.03	14,679	1,904,480	
CONFIA	15,735,956	78.68	2-Ago-91	5-Ago-91	ABACO	11.44	3.73	56,702	892,260	INVERLAT, ZADENWEBER
BANCORIE	128,509,616	66.00	9-Ago-91	12-Ago-91	GRUPO MARGEN R ALICANTARA	22.31	4.00	1,737	223,221	INVERLAT, JOSE ABED, CHEDRAUI
BANCRESER	28,315,041	100.00	16-Ago-91	19-Ago-91	R ALICANTARA	12.12	2.53	14,979	424,131	E, A CARRILLO, LÓPEZ Y YN RAMÍREZ B,
BANAMEX	505,000,000	70.72	23-Ago-91	26-Ago-91	ACGIVAL	11.45	2.62	19,220	9,076,100	GRUPO MANUEL SENDEROS E
SEGUNDO PAQUETE	677,648,613	78.86					3.22	23,160	10,616,712	
BANCOMER	2,598,304,000	56.00	25-Oct-91	28-Oct-91	VANISA	15.67	2.99	3,236	8,564,218	
BOH	55,202,507	100.00	8-Nov-91	11-Nov-91	C. CABAL PENICHE	20.95	2.67	15,911	878,360	EDUARDO CREEL, MULTIVA Y E CARRILLO
TERCER PAQUETE	2,653,606,607	78.00					18.31	9,604	9,442,678	
SERFIN	350,625,000	51.00	24-Ene-92	27-Ene-92	OBSS	20.5	2.69	8,065	2,827,741	GRUPO BURSATIL MEXICANO
CONVERMEX	2,629,751,250	66.54	7-Feb-92	10-Feb-92	INVERLAT	20.58	3.73	1,029	2,706,014	INVERMEXCO, PRIME Y GBM
SOMEX	261,172,216	81.62	28-Feb-92	05-Mzo-92	INVERMEXCO	21.25	3.31	7,187	1,876,526	GRUPO E CREEL, J ZADENWEBER, GBM Y PRIME
CUARTO PAQUETE	3,241,648,466	39.18					20.78	6,427	7,410,281	
ATLANTICO	56,000,000	68.84	27-Mzo-92	30-Mzo-92	GBM	21.84	3.20	26,235	1,469,160	GPO R MAZON H LOBO, F RAMOS, Y PRIME
PROMEX	250,767,550	66.00	3-Abr-92	8-Abr-92	FINAMEX	16.46	4.23	4,285	1,074,474	MULTIVA
BANORO	367,500,000	66.03	10-Abr-92	13-Abr-92	ESTRATEGIA	11.53	3.95	3,056	1,137,810	J/M LEVY
QUINTO PAQUETE	674,267,660	66.96					16.61	11,206	3,681,444	
BANORTE	1,867,511,146	66.00	13-Jun-92	15-Jun-92	R GLEZ BARRERA	12.65	4.25	951	1,775,779	ARKA
INTERNAL	5,040,395,932	51.00	24-Jun-92	26-Jun-92	GPO PRIME	15.58	2.95	295	1,486,917	MULTIVA, ARKA
BANGEN	976,832,584	66.91	3-Jul-92	6-Jul-92	MULTIVA	10.85	4.65	890	869,381	
SEXTO PAQUETE	7,884,739,664	61.10					13.03	712	4,132,077	
TOTAL DEL SISTEMA	15,272,253,685	67.67					13.68	10,798	37,186,672	

Fuente. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informe de Evaluación. 16 de julio de 1992.

Analizando el cuadro 3-2 se observa que los bancos integrantes del primer paquete fueron de los más caros. Ya que su precio promedio por acción es de 14 mil 679 pesos, sólo superado por el precio promedio por acción del segundo paquete, y esto, explicable porque en el segundo paquete la acción de Banamex influye mucho ya que fue una de las más atractivas del sistema (sin considerar el precio pagado por la acción de Banca del Atlántico, que fue la mejor pagada). Sin embargo, es precisamente por esta razón que los nuevos propietarios buscaron recuperar lo más rápidamente posible su inversión.

Nivel de Internacionalización: En el capital accionario y en la adquisición del mismo, participó la inversión extranjera, como sigue:

En Multibanco Mercantil de México: El Banco Bilbao Vizcaya (de España) y la Corporación Financiera Internacional (del Banco Mundial), firmaron respectivamente, un Contrato de Asociación con el Grupo propietario del Banco MMM-Probursa, mediante el cual adquirieron un 2% de acciones serie "C". En total: 10 millones de dólares cada uno.²⁷

En Banpaís: En el proceso de adquisición participó la Comunidad Israelita de México -representada por Moisés Saba y Elías Sacal aunque no logró tener éxito. El 2 de noviembre de 1992, se anunció a través de algunos medios de prensa, que se tenía preparada una oferta pública de obligaciones en los mercados financieros internacionales, por aproximadamente 200 millones de dólares.²⁸

En Banca Cremi: El 11 de marzo de 1992, se anunció que el Grupo comprador de Banca Cremi, estaba en negociaciones con la Unión de Bancos Suizos para asociarse a través de la venta de acciones a este grupo extranjero, por un monto superior a la realizada por Mercantil-Probursa. Los fondos de inversionistas extranjeros, utilizados en este Banco, oscilaban meses después, entre 300 a 500 millones de dólares americanos.²⁹

²⁷ Véase: Luis Soto "Acciones y Reacciones", *El Financiero* (20 de febrero de 1992) p. 8.

²⁸ Véase: Carlos Velázquez: "Banpaís será un Banco que se enfoque a la pequeña y mediana empresas: Rhión", *El Economista*, 24 de junio de 1991, pp. 34 y 35.

²⁹ *El Financiero*, 12 de marzo de 1992, pp. 1 y 3.

3.4.2. Segundo Paquete de Desincorporación Bancaria. Características.

El anuncio del segundo grupo de bancos a ser desincorporados, se publicó el 3 de marzo de 1991, en el *Diario Oficial de la Federación*. Se estableció como fecha límite para la inscripción para participar en el proceso de desincorporación de los siguientes Bancos, el 24 de marzo de 1991:

1. Banca Confía
2. Banorienté
3. Bancrecer
4. Banamex

En ese mismo orden listado, se publicaron las convocatorias con las *Bases Particulares* para participar en la Desincorporación de cada uno de esos Bancos: el 7, 14 y 21 de junio -en el caso de los tres primeros bancos de la relación de arriba- y para Banamex el 3 de julio de 1991.³⁰ La conversión a Sociedades Anónimas fue oficialmente realizada como sigue: Confía, el 26 de julio de 1991; Banorienté, el 2 de agosto de 1991; Bancrecer el 9 de agosto de 1991; y Banamex, el 16 de agosto de 1991.

Para los tres primeros bancos de este paquete, el depósito en CETES en NAFINSA fue de 30,000 millones de pesos. Para el caso de Banamex fue establecido en 150,000 millones de pesos. Se utilizó la misma forma de pago en dos exhibiciones -igual que en el primer paquete-, y la diferencia entre posturas fue de un 3%, para los casos de Confía, Banorienté, y Bancrecer. Para el caso de Banamex, la forma de pago se estableció como sigue: un primer pago parcial se realizaría al momento de la asignación; otro 20%, en los 30 días naturales siguientes y el 60% restante a liquidar en los siguientes cuatro meses equivalentes al 15% del precio por cada mes. la diferencia entre posturas fue establecida en un 5%.³¹

La enajenación fue realizada utilizando únicamente el mecanismo de subasta, sólo para el caso de los tres primeros bancos de este paquete. En el caso de Banamex, por ser una institución de cobertura nacional, se utilizaron dos mecanismos de desincorporación siendo el primer mecanismo mediante la

³⁰ Con modificaciones también publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de agosto de 1991.

³¹ Las nuevas Reglas de forma de pago y la diferencia entre posturas aplicadas en el caso de Banamex, se aplicarían en lo sucesivo para los casos de los bancos pendientes de desincorporar, a excepción del caso de B.C.H., en donde se aplicaron las reglas que se habían venido aplicando en los seis Bancos que se desincorporaron antes.

subasta del paquete accionario de control (51% de acciones serie "A" del capital social pagado)- se le denominó "el primer paquete" ó el paquete "A". Y el segundo mecanismo consistió en brindar una "Opción de compra" a los miembros que formaban parte de los consejos regionales de Banamex³². Cabe mencionar, que existía la posibilidad de que el Gobierno Federal siguiera conservando en su poder el paquete de opción a compra, en el caso de que ni el grupo ganador ni los consejeros regionales decidieran adquirirlo. El citado 'segundo mecanismo' se denominó "Segundo Paquete ó paquete 'B'"³³.

Importancia Relativa: De acuerdo con el *Cuadro 3-1*, se observa que en relación a los Activos del Sistema Bancario, el Segundo paquete de bancos a desincorporar, representan un 29.1% del total; del total de pasivos del sistema, representan también un 28.85% y un 33.41% del capital contable total del sistema, así como 39.85% de las utilidades netas totales del sistema.³⁴

Respecto a su estructura productiva y distribución de la cartera crediticia este grupo de bancos integrantes del segundo paquete de venta, participó en el rubro "Margén de Operación" con un 27% del total del sistema de banca múltiple. El índice de cartera vencida, combinado entre los cuatro bancos de este paquete, es de 22.85% del total. Concentraban asimismo, el 40% de la clientela (destacando Banamex que por si solo concentraba el 38% del total del sistema). Todo lo anterior lo lograban dichos bancos ocupando sólo el 23.92% del personal empleado por el conjunto de la banca múltiple del país.

En el *Cuadro 3-2* se presenta un breve resumen del proceso de venta del segundo paquete de Bancos. Este paquete de bancos resultó ser el mejor cotizado. Especialmente porque el banco más fuerte del sistema se vendió en este conjunto. Así también se observa que el Banco Confía fue el más caro de los bancos del sistema y fue el primero que se vendió en este segundo paquete de bancos. Es muy fuerte la presencia de este grupo de bancos en los cuantiosos ingresos obtenidos por el Gobierno con la venta bancaria: representaron el 25% del total obtenido por la desincorporación de la propiedad estatal. Esta estimación es obtenida del análisis del Cuadro 3-2. Banamex fue vendido en 9.7 billones de pesos. Se hicieron pagos adelantados por 5 billones de pesos, lo cual coincidió con la crisis monetaria en el sistema bancario. Es decir, la liquidación parcial de los bancos, sobre todo de Banamex, provocó escasez de dinero y contribuyó al repunte de las tasas de interés³⁵.

³² En caso de que el grupo ganador en el paquete A, no ejerciera ese derecho de adquirir el resto de las acciones que integraban el total del capital accionario en venta.

³³ Ya que se constituyó por acciones serie "B" (o por acciones serie "A" que habían quedado como sobrante del paquete 'A' y que se convirtieron en acciones Serie "B" por decisión del Consejo del Banco en cuestión.

³⁴ Cifras de la Comisión Nacional Bancaria, con fecha: junio de 1991.

³⁵ Véase. *Proceso*, número. 775 del 9 de septiembre de 1991, pp. 24-27.

Nivel de Internacionalización: En el capital accionario y en la adquisición del mismo, participó la inversión extranjera, como sigue:

Banca Confía: Se anunció el 4 de octubre de 1991, que los directivos de esta institución estaban negociando con inversionistas chilenos para que se integraran a este Banco, adquiriendo el 10% del capital accionario del mismo.³⁶

En Banorient: La Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, España, participaría con un 30% del capital contable del Grupo Margen -propietario de Confía- por medio de la compra de títulos de la Serie "L" de este Banco. Se proyectaba que el total de inversiones de dicha institución española sería por un monto de U.S. 572 Millones de dólares.³⁷

En Bancrecer: Aunque se proyectaba incrementar la capitalización del Banco en 300,000 millones de pesos, como se anunció a fines de mayo de 1992, apoyándose en la empresa del nuevo grupo financiero al que se incluyó este Banco, denominada "Ingeniería Financiera y Servicios Corporativos Internacionales", no se estableció específicamente el nivel de participación extranjera en esta institución.³⁸

En Banamex: A principios de 1993, Banamex había efectuado una colocación muy exitosa de obligaciones subordinadas, en los mercados Internacionales, por U.S. 525 Millones de dólares. Los agentes colocadores de estos bonos convertibles fueron las firmas neoyorkinas *Goldman Sachs, Merrill Lynch y Lehman Brothers*.

Cabe mencionar, que este Banco acordó formar una "alianza estratégica" con Banc One Corporation³⁹, de Columbus (Ohio, USA). En principio, dicha alianza era para constituir una empresa de procesamiento de tarjetas bancarias, para México y Estados Unidos, pero posteriormente se informó que buscaría ampliarse al ámbito de banca de menudeo y banca de inversión.

³⁶Véase: Alberto Aguilar, "Hombres de Nombre", *El Economista*, 4 de octubre de 1991, p. 7.

³⁷Véase: Mauricio García, "captará Banorient inversiones españolas por US 572 Millones", *El Universal*, 8 de septiembre de 1992, p. 3.

³⁸*El Economista*, 29 de mayo de 1992, p. 25.

³⁹Considerado por *Fortune* como el 8o. Banco norteamericano, con activos por US 61,417.4 Millones de dólares, en 1992. Véase: "Fortune's Service 500", *Fortune -International edition-*, vol. 127, No. 11 (mayo 31 de 1993) p. 124. También, *El Financiero*, enero 12 de 1993, p. 11; y, Miguel Pineda, "Inversiones", *Excelsior*, diciembre 2 de 1992, pp. 1 y 7, sección financiera. Nótese que la denominación del banco es con "c", de conformidad con el listado de *Fortune*, del 22 de agosto de 1994, p. 170.

3.4.3. Tercer paquete de Desincorporación bancaria. Características.

El anuncio del tercer grupo de bancos a ser desincorporados se publicó el 26 de julio de 1991, en el *Diario Oficial de la Federación*. Se indicó que la fecha límite para la inscripción en el registro respectivo, sería el 9 de agosto de 1991. Se ofrecieron a la venta los siguientes bancos:

1. Bancomer
2. B.C.H.

Las convocatorias con las bases particulares para participar en la desincorporación se publicaron como sigue: la correspondiente a BCH, el 16 de agosto de 1991.⁴⁰ Así, la conversión a sociedades anónimas se publicó oficialmente como sigue: Bancomer, el 17 de octubre de 1991; y BCH, el 30 de octubre de 1991.

El depósito en CETES en Nafinsa, fue de 30,000 millones de pesos, para el caso de BCH; y de 150,000 millones de pesos para Bancomer. La forma de pago y la diferencia entre posturas, en el caso de BCH, fue en las mismas condiciones establecidas para la venta de los Bancos del primer paquete de desincorporación. Para el caso de Bancomer fueron utilizadas las mismas condiciones de pago y el mismo porcentaje de diferencia entre posturas que se utilizó para el caso de Banamex. La enajenación de BCH se realizó utilizando las mismas bases que las de los bancos del primer paquete de desincorporación, en cambio, en el caso de Bancomer se utilizaron los dos mecanismos que se aplicaron para la enajenación de Banamex.

Importancia Relativa: De conformidad con el *Cuadro 3-1*, se aprecia que en relación a los activos del sistema bancario, el tercer paquete de bancos a desincorporar, representa un 25.02% del total (al mes de septiembre de 1991); asimismo, en relación a los pasivos significaba un 24.79% del total del sistema, y un 28.9% en relación a su capital contable. Aunque su nivel de reservas de capital y utilidades del ejercicio anterior sólo ascendieron a 25% del total del sistema. El índice de participación dentro del concepto de utilidad operativa del sistema fue de 31% (Aún más elevado que el 30.5% que a junio de 1991, representó el índice del segundo paquete de desincorporación en relación al mismo rubro). Lo anterior se logró con 25% del personal y el 24% del total de cuentas del sistema bancario.

⁴⁰ Sin embargo, el 26 de septiembre de 1991, aparecieron publicadas en el *Diario Oficial* las modificaciones a la Convocatoria de BCH: se cambió la fecha de presentación de posturas, recorriéndose del 11 de octubre (fecha originalmente establecida) al 8 de noviembre de 1991.

En el *Cuadro 3-2*, se presenta un breve resumen del proceso de venta del tercer paquete de bancos. El citado cuadro permite observar que el tercer paquete de bancos le permitió al gobierno obtener más de 3,000 millones de dólares con la venta de sólo dos bancos⁴¹. La presencia de Bancomer es determinante, ya que era el segundo banco más grande del sistema, aunque no fue tan bien pagado como se esperaba, quizá porque su venta se realizó dos meses después que la de Banamex y en medio de una severa crisis de liquidez del sistema bancario en su conjunto. No debe pasarse por alto que el Banco de México había tenido que inyectar a la economía entre el 2 al 6 de septiembre cerca de 8 billones de pesos para contener la ola especulativa con las tasas de interés que se habían disparado hasta el 70% y por esa razón se habían suspendido los créditos a 30, 60 y 90 días. La inyección de recursos por parte del Banco de México equivalía al 34% de los billetes y monedas en circulación en el sistema monetario nacional. Lo que demuestra el entorno tan difícil en que se vendió Bancomer⁴²

Nivel de Internacionalización: En el capital accionario y en la adquisición del mismo, participó la inversión extranjera como sigue:

En Bancomer: El Grupo *FEMSA* realizó una aportación por 600 millones de dólares para realizar el pago final por Bancomer. Tal cantidad provino de una colocación exitosa de acciones serie "B" y serie "C", en México y los mercados internacionales, respectivamente. Por un total de 1,134 millones de dólares⁴³. Lo anterior fue posible gracias a la intervención de las instituciones financieras norteamericanas: *J.P. Morgan & Co.*, y *Bear Stearns*. También participó el First Boston.

El 2 de abril de 1993, la compañía aseguradora estadounidense *Aetna Life & Casualty (International Inc.)*, y el grupo propietario del banco, el Grupo Valores Monterrey, S.A., firmaron un acuerdo por el cual se incrementa la participación accionaria la participación accionaria de la citada aseguradora extranjera en el capital del Grupo, hasta el 30%, incrementándose de esta forma en ese mismo porcentaje su participación en el Grupo Financiero al que pertenece *Bancomer* y recientemente, en 1993, el Banco realizó una emisión de obligaciones por 750 Millones de dólares.⁴⁴

⁴¹ Con Bancomer se obtuvo 2,788.4 millones de dólares y con BCH se obtuvo 286.4 millones de dólares. Lo anterior con cifras de Jacques Rogozinski, en *La privatización en México. Razones e Impactos*. Editorial Trillas, México, 1997, pp. 230-231. (apéndice 1).

⁴² Véase *Proceso* número 775, *op. cit. Infra*.

⁴³ Véase cita de Emilio Zebadúa, *op. cit.*, P. 50.

⁴⁴ Véase: Julio Brito, "Lucha Bancomer por consolidar su proceso de globalización", *Excélsior*, 27 de marzo de 1992, pp. 1 y 9 F. Y también revítese la nota "Aumenta AETNA su participación accionaria en VAMSA, del 10 al 30%", en *El Economista*, abril 2 de 1993, p. 28. Respecto a la reciente colocación de

En BCH: En el proceso de compraventa de este Banco, hasta su reestructuración posterior después de su venta, no se logró identificar presencia significativa de capital externo en su capital social.

3.4.4. Cuarto paquete de Desincorporación bancaria. Características.

El Comité de Desincorporación Bancaria, a través del Diario Oficial, dio a conocer el 31 de octubre de 1991, por cuales Instituciones Bancarias se integraría el Cuarto Paquete de Desincorporación. Se señaló que serían: SERFIN, COMERMEX, y SOMEX. También se estableció que la fecha límite para registrarse como interesados en la adquisición, sería el 15 de noviembre de 1991.⁴⁵

El Gobierno Federal solicitó como depósito de garantía para participar en el Proceso de desincorporación y su respectiva subasta, el equivalente en Cetes o en efectivo, la cantidad de 100,000 millones de pesos, para el caso de Serfin, de 75,000 millones, para el caso de Comermex; y de 50,000 millones de pesos para el caso de Somex. La forma de pago y la diferencia entre posturas fueron atendiendo las mismas condiciones establecidas anteriormente para el caso de Bancomer y Banamex. La conversión a Sociedad Anónima de los bancos integrantes del cuarto paquete de venta, se realizaron el 16 de enero, el 30 de enero y el 20 de febrero de 1992, respectivamente (véase el *Diario Oficial*). En la enajenación de Serfin y de Somex se utilizaron el mecanismo de subasta y el de opción a compra. Mientras que para el caso de Comermex, solo se utilizó el mecanismo de subasta.

Importancia Relativa: Atendiendo al contenido del *Cuadro 3-1*, se observa que los activos del cuarto paquete de bancos representa un 26.96% en relación con los del sistema bancario en su conjunto. Pero su pasivo es de un 27.51% con relación también el mismo sistema. Y su nivel de productividad dejaba mucho que desear, ya que este paquete de bancos, en el momento de su venta, había contribuido en un 92.6% del total del rubro de "Contribución marginal" en el sistema bancario en su conjunto. Y con un 28.76% del total de sucursales del sistema, solo lograba administrar el 16% del total de cuentas bancarias. Mostrando, al mismo tiempo, un alto nivel de empleados, ya que tenía 40,595 empleados (el 24.72% del total de personal bancario del sistema).

obligaciones en los mercados financieros internacionales realizada por este Banco, revisar el Aviso público respectivo en *El Economista*, 26 de julio de 1993, p. 7.

⁴⁵ Las convocatorias con las bases particulares para participar en la desincorporación aparecieron en el citado *Diario Oficial* como sigue: el 19 de noviembre de 1991, la de Serfin; el 3 de diciembre de 1991, la de Comermex; y el 11 de diciembre de 1991, la correspondiente a Somex.

En el *Cuadro 3-2*, se presenta un breve resumen de proceso de venta del cuarto paquete de bancos. Aquí se observa que con la venta de tan sólo el 51% del capital accionario de Banca Serfin, el gobierno obtuvo cerca de mil millones de dólares⁴⁶, aunque a un costo por acción muy bajo si se compara con Banamex, pero bueno si se compara con el costo de la acción de Bancomer, lo cual podría obedecer a que la crisis de liquidez que se presentó en septiembre de 1991 parecía haberse superado en enero de 1992. Aquí debe mencionarse que con Serfin vendido a OBSA, en Monterrey se habían quedado con dos de los tres más grandes bancos del país, con todas sus implicaciones en cuanto al impulso financiero que se concentraría en esa ciudad con dichas adquisiciones.

Nivel de Internacionalización: En el capital accionario y en la adquisición del mismo, participó la inversión extranjera, como sigue:

En Serfin: El 1o. de octubre de 1992, se anunció a través de unos medios de comunicación que se recurriría a la colocación de 200 millones de dólares en Eurobonos para apalancar la operación de compraventa de esta institución. Tal colocación se realizaría en el mercado de *Wall Street* en Nueva York.⁴⁷

En Comermex: El 27 de agosto de 1992, el banco canadiense *Nova Scotia*, adquirió 5% del capital social de esta institución. Se estableció que la institución extranjera invertiría en la modernización de los sistemas de cómputo, telecomunicaciones y los servicios generales de Comermex. Si bien, desde el 6 de abril de 1992, se había demostrado el carácter de expansión que el grupo financiero Inverlat imprimiría al Multibanco recién adquirido, ya que, en asociación con la Corporación Financiera Internacional había adquirido el 20% del capital social del Grupo Financiero Del Valle, la tercera institución financiera en Venezuela.⁴⁸

En Somex: No se estableció un monto significativo de inversión extranjera en la adquisición de este banco.

⁴⁶ Véase a J. Rogozinski, op. cit.

⁴⁷ Véase: "Banca Serfin colocará 200 Millones de dólares de eurobonos en Nueva York", *El Financiero*, octubre 2, 1992, p. 7.

⁴⁸ Véase: Rebeca Lizárraga, "antes de lo previsto la asociación entre Bancos mexicanos y extranjeros, afirma Legorreta", *El Financiero*, 22 de diciembre de 1992, p. 8. También: Alberto Aguilar, "Nombres, nombres y... nombres", *El Financiero*, enero 22, 1993, p. 11. Respecto a la adquisición del grupo de Venezuela, véase: M. David Páramo, "Hombres de Nombre", *El Economista*, 6 de abril de 1992, p. 7.

COPIA
SALIDA DE TESIS
DE LA BIBLIOTECA
NO DEBE
79

3.4.5. Quinto Paquete de Desincorporación Bancaria. Características.

El Anuncio del quinto paquete de bancos a ser privatizado se publicó el 17 de enero de 1992. Se fijó el 31 de ese mes como fecha límite para la inscripción de interesados en adquirir los títulos representativos del capital social de otras tres instituciones de banca múltiple propiedad del gobierno federal, y que eran las siguientes:

- 1.- Banco del Atlántico
- 2.- Banoro
- 3.- Banca Promex

Las respectivas Convocatorias con las Bases Particulares correspondientes a cada uno de estos Bancos, se publicaron como sigue: el 31 de Enero de 1992, el 7 de Febrero y el 14 de Febrero de 1992, para Atlántico, Promex y el Banoro, respectivamente⁴⁹. Y en el depósito en Cetes en Nafinsa se utilizó el mismo monto para los tres bancos: 30,000 millones de pesos viejos. También se utilizó un solo mecanismo de enajenación: el mecanismo de subasta.

Importancia Relativa: De conformidad con el cuadro 3-1, se determina que en relación a los activos del sistema bancario, a la fecha de realizarse su desincorporación, el quinto paquete de bancos, sólo representaba un 4.7% del total; asimismo, en relación a sus pasivos su importancia era por el mismo porcentaje que el de sus activos: 4.58% del total. Aunque su importancia con relación al total de las utilidades netas del sistema era de 8.2%, lo que permite considerar que estos tres bancos son en conjunto, bastante productivos. En especial, Banoro.

En el Cuadro 3-2, se presenta un resumen del proceso de venta del quinto paquete de bancos. Se observa que el precio de los tres bancos integrantes del quinto paquete es muy aproximado entre sí, y no supera en el caso del más caro (Banco del Atlántico) los 480 millones de dólares, y en el caso de Banoro no supera los 369.6 millones de dólares. Seguidos ambos por Banca Promex que se vendió en 350.8 millones de dólares⁵⁰

La conversión a S.A. de Atlántico, Banoro, y Promex, se realizó el 19 de marzo, el 2 de abril, y el 26 de marzo de 1992, respectivamente.

⁴⁹ Considérense los diarios oficiales correspondientes a esas fechas.

⁵⁰ Véase: J., Rogozinski, *Ibid.*

Nivel de Internacionalización: En el capital social y en su adquisición, participó la inversión extranjera, como sigue:

No se identificó presencia significativa de inversión externa en la desincorporación de los bancos integrantes de este quinto paquete de privatización.⁵¹

3.4.6. Sexto Paquete de Desincorporación Bancaria. Características.

La SHCP publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, del 27 de marzo de 1992, la convocatoria a las personas y grupos interesados en adquirir títulos representativos del capital social de los siguientes bancos:

- 1.- Banco Internacional
- 2.- Mercantil del Norte (BANORTE)
- 3.- Banco del Centro (BANCEN)

El 24 de abril de 1992, venció el plazo para registrarse a efecto de participar en la adquisición de tales instituciones. Las convocatorias con las bases particulares respectivas se publicaron como sigue:

La de Banorte: el 24 de abril de 1992.

La de Banco Internacional: el 3 de mayo (modificada el 12 de junio) de 1992.

La de Banco del Centro: el 15 de mayo (modificada el 4 de junio) de 1992.

Las conversiones a sociedades anónimas surtieron efectos a partir del 4 de junio (en el caso Banorte), el 18 de junio (en el caso de Internacional) y, el 25 de junio (en el caso de Bancen) de 1992. Y en ese mismo orden, se efectuaron las respectivas subastas el 12 de junio, el 26 de junio, y el 3 de julio de 1992.

El depósito en Cetes en Nafinsa fue de 30,000 millones de pesos (de 1992) en el caso de Bancen. Para Banorte y Banco Internacional se utilizaron dos mecanismos para su asignación: el de subasta y el de opción de compra.

Importancia Relativa: A partir del *Cuadro 3-1*, se aprecia que del total de activos del sistema bancario múltiple, el sexto paquete de bancos representó un 8.39% del total. Y de un total de pasivos bancarios del sistema, de aproximadamente 373 billones 320 mil millones de pesos de 1992, estos tres bancos tomados en conjunto, representaron un 8.37%. Aunque el nivel de sus reservas era casi insignificante: solo un 1.5% del total. Su utilidad neta fue de un -0.14% del total

⁵¹ De acuerdo con el seguimiento de información realizado con fecha de julio de 1993.

del sistema, cifra negativa - lo que permitiría explicar el bajo precio pagado por cada acción de estos bancos (véase cuadro 3-2) -. Cabe mencionar, por último, que de las 4,461 sucursales bancarias del sistema, este sexto paquete, contaba con un 13.92% de sucursales instaladas (con 621 sucursales en conjunto).

En el *Cuadro 3-2*, se presenta un resumen del proceso de venta del sexto paquete de bancos. Este último paquete bancario obtuvo un promedio Precio Valor en Libros de 3.95 lo que lo coloca como el paquete que, considerando el P/VL, fue el mejor pagado del sistema. Tan solo superado con el P/VL promedio del quinto paquete (que fue de 4.49 p/vl). Cabe hacer mención que de conformidad con el Cuadro 4, el p/vl de Bancen fue de 4.65 tan sólo superado por el p/vl de 5.30 del Banco del Atlántico.

Nivel de internacionalización: En el capital social y en su adquisición, participó la inversión extranjera, como sigue:

En Banorte: En la compra de esta institución participaron algunos miembros destacados de la *Comunidad Judía* en México, representados por Jacobo Zaidenweber y Alfonso Pandal⁵².

En Banco internacional: El Banco central hispanoamericano, de España, adquirió a fines de 1992, un 25% del total del paquete accionario del banco.⁵³

En Bancen: La participación extranjera que reportaba el Grupo Multivalores era del orden del 5% por parte del tercer grupo financiero más importante de Venezuela, el *Grupo Con Finanzas Metropolitanas de Crédito Urbano*, participación que se buscaría incrementar mediante una colocación "mixta" por 100 millones de dólares, proyectada para realizarse a la mayor brevedad.⁵⁴

⁵² Véase: Alberto Aguilar, "Nombres, nombres y, nombres", *El Financiero*, 14 de agosto de 1992, p. 13.

⁵³ Véase: Alberto Aguilar, "Nombres, nombres y, nombres", *El Financiero*, 13 de enero de 1993. p. 11.

⁵⁴ v. Miguel A. Mora, "Bancen, dispuesto a admitir nuevos capitales: busca su expansión regional", *El Financiero*, julio 8 de 1992, p. 4.

CUADRO 3-3. RECUPERACION DEL PRECIO DE ADQUISICION DE LOS BANCOS DEL AÑO DE SU PRIVATIZACION HASTA 1993

BANCO	FECHA VENTA	PRECIO CONTRATO	DEVOLUCION POR REVALUACION DE ACTIVOS	PRECIO PAGADO (MILLONES DE PESOS DE 1994)	UTILIDADES NETAS (MILLONES DE PESOS DE 1994)			TOTAL DESDE AÑO COMPRA HASTA 1993	PORCENTAJE (%) DEL PRECIO PAGADO HASTA 1993	TASA ANUAL DE RETORNO HASTA 1993	PERIODO DE RECUPERACION PERFILADO (AÑOS)
					1991	1992	1993				
BANAMEX	VII/1991	9,916.19	334.29	12,073.08	1,762.85	2,590.91	2,991.50	6,685.30	55.37	18.46	5.42
BANCOMER	X/1991	8,850.21	265.05	10,761.04	1,506.02	2,031.35	1,882.32	5,419.70	50.36	16.79	5.96
SERFIN	VII/1992	3,621.87	127.77	3,912.78		530.91	917.47	1,448.40	37.02	18.51	5.40
INTERNACIONAL	VII/1992	1,554.38	426.9	1,282.58		287.57	405.50	693.11	54.89	27.45	3.64
MEXICANO SOMEX	III/1992	1,923.39	153.28	1,982.21		172.56	492.59	665.20	33.56	16.78	5.96
ATLANTICO	III/1992	1,519.73	105.39	1,583.81		142.22	338.00	480.20	30.32	15.16	6.60
MPROBURSA	IV/1991	617.78	33.31	732.60	57.66	136.17	321.51	515.30	70.34	23.45	4.26
PROMEX	IV/1992	1,119.73	57.97	1,188.98		137.07	207.47	344.50	28.98	14.49	6.90
MINORTE	VI/1992	1,860.47	16.24	2,065.21		248.94	330.32	579.20	28.04	14.02	7.13
CONFINA	VIII/1991	901.18	21.12	1,103.11	133.99	78.94	167.55	380.40	34.48	11.49	8.70
BANORO	IV/1992	1,186.52	32.1	1,282.74		153.42	198.76	352.20	27.24	13.62	7.34
BANCRECER	VIII/1991	429.38	51.65	473.46	48.76	84.55	390.77	524.10	110.69	36.90	2.71
BOH-JUNION	XII/1991	891.59	311.69	726.87							
CREMI	VI/1991	794.18	367.96	534.24							
BANPAIS	IV/1991	550.75	236.22	394.25	23.69	80.85	217.73	322.30	81.74	27.25	3.67
ORIENTE	VIII/1991	225.74	13.38	266.18	19.93	24.86	44.48	89.30	33.54	11.18	8.95
INVERLAT	II/1992	2,789.46	54.81	3,082.32		180.07	336.75	516.80	16.88	8.44	11.85
CENTRO	VII/1992	908.88	75.6	933.12		78.39	5.81	84.20	9.02	4.51	22.17

NOTA: Se excluyen las utilidades de Unión y Cremi, porque no figuran en los Boletines de la CNBV desde 1983.

FUENTE: El Financiero, 20 de septiembre de 1985, pp. 1-3A.

El Cuadro 3-3 es un resumen de cómo se fueron pagando los bancos. Se destaca la presencia de una columna de las devoluciones efectuadas por el gobierno a los compradores de cada banco con el argumento que de una nueva revaluación de los activos se encontraron cobros injustificados por el monto del banco, por lo que para no crear un problema de credibilidad entre la nueva comunidad de banqueros se decidió efectuar el reembolso. El caso de los bancos que posteriormente quebrarían (Unión, Banpaís, Cremi) es relevante, ya que las devoluciones fueron cuantiosas, llegando en uno de los casos a sobrepasar el 40% de lo que había costado inicialmente la institución en cuestión. También, es muy significativo el perfil de recuperación de lo invertido en cada banco. Se observa que algunos bancos recuperarían su inversión en un espacio promedio de cinco años. Tan sólo Banco Internacional (BITAL) esperaba recuperar la inversión en tres años 7 meses. Lo anterior, indica que la compra de los bancos fue un excelente negocio para la mayoría de los inversionistas. No obstante, la crisis macroeconómica de 1994 precipitó la crisis bancaria y provocó serios problemas tanto al sistema en su conjunto que la solución de la misma está conduciendo a una intensa reforma estructural impredecible en sus alcances. Así se apreciará en el próximo capítulo.

4.- Perspectivas de la Banca Múltiple mexicana en el contexto internacional.

En este capítulo se analizarán algunos aspectos relacionados con la apertura de los servicios bancarios en México, para conocer el grado de integración que está teniendo la banca nacional con respecto a la de sus principales socios comerciales: Estados Unidos y Canadá. Es por eso que, para poder comprender esa apertura, se estudiarán las características del sistema bancario mexicano y la forma general en que se alteró su comportamiento como resultado del proceso de liberalización y cambio de régimen de propiedad.

Se remarca el camino tan arduo a recorrer por la nueva banca privatizada, teniendo que enfrentar a competidores poderosos como los de origen canadiense y estadounidense, en el ámbito del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tanto en sus relaciones jurídicas como institucionales.

Finalmente, se realiza una evaluación general del comportamiento de la banca múltiple en el contexto de su nueva situación patrimonial con respecto a la banca internacional para estar en condiciones de poder determinar si se logró la consolidación del sistema bancario ante su apertura.

Con el supuesto objeto de garantizar los beneficios de la apertura en el sector financiero, el gobierno Salinas buscó que dicho proceso se diera de manera gradual. Por otra parte, la incursión de intermediarios financieros extranjeros en el mercado mexicano debería realizarse con apego al marco legal vigente, esto es, respetando la estructura y las principales reglas de operación que se aplicaban a los intermediarios nacionales.

Por ese motivo, uno de los principales puntos de acuerdo sobre la apertura a ser negociada en el Tratado de Libre Comercio fue respetar las formas organizativas de cada uno de los países que participaron en dichas negociaciones. La apertura que se derivó del TLC tuvo que darse dentro del esquema general que cada país definió para su sistema financiero, aunque sólo México fue mucho más rápido en abrir de par en par la puerta del sistema bancario recién privatizado.

La crisis de la cartera vencida del sistema bancario comercial que se expresó en toda su magnitud después de la devaluación de 1994, provocó que el sistema bancario se declarara en quiebra y solicitara el apoyo del gobierno. Por tal razón el gobierno se vió en la necesidad de realizar su rescate a través del Fideicomiso para la Protección del Ahorro Bancario (Fobaproa). Por la ineficiente actuación del Fideicomiso y tras una profunda crisis política, se acordó sustituirlo por el Instituto de Protección del Ahorro Bancario (IPAB). Mientras tanto, la apertura se acelera apoyándose en el nuevo marco legal que facilita su operación.

4.1. Proyección Internacional de la Banca Mexicana.

Durante la administración que antecedió al Presidente Ernesto Zedillo, el Gobierno de México trató de realizar cambios rápidos y profundos en las áreas de política comercial, manejo de finanzas públicas y desregulación de los mercados internos. En este periodo México pasó de ser una economía sumamente cerrada, en la que la importación de prácticamente cualquier mercancía enfrentaba una barrera no arancelaria a ser una economía abierta, en la que el régimen comercial es incluso menos restrictivo que los que se observan en algunos países industrializados.

El impulso de las reformas económicas alcanzó también al sector financiero. De especial importancia a este respecto son el proceso de reprivatización de los bancos comerciales que se llevó a cabo y la desregulación de varias actividades bancarias y bursátiles. Los controles de las tasas de interés pasivas y a la asignación del crédito fueron eliminadas y se dio mayor autonomía de gestión (con respecto a la Secretaría de Hacienda) a los bancos.

El proceso de apertura comercial implementado con el TLC facilitó la implementación de la apertura financiera que arduamente buscaba el gobierno de la Administración Salinas desde 1989. Así, como se detallará a continuación, se presentó un capítulo de medidas acordadas para el sector financiero. Para poder definir qué tipo de medidas era conveniente acordar y su alcance, es obvio que el gobierno ya tenía un diagnóstico de la situación que atravesaba el sistema financiero, especialmente el bancario, y sus metas a alcanzar. La concreción de la liberalización financiera sería factible si se apresuraba la fase de apertura financiera en el marco del TLC.

Desde mediados de 1990, diversas instituciones internacionales se mostraban particularmente activas en el financiamiento de las grandes empresas mexicanas. Asimismo, por un largo periodo los inversionistas mexicanos más "sofisticados" utilizaron los servicios de intermediarios del exterior para fines de diversificación de cartera. No obstante, el establecimiento de empresas extranjeras se limitaba a oficinas de representación cuyas actividades eran muy restringidas y la participación del capital extranjero en bancos y casas de bolsa establecidas no podía rebasar el 30%, con restricciones explícitas al control.

Tomando en cuenta el amplio y profundo proceso de apertura comercial llevado a cabo en los últimos años del salinismo y el hecho de que una nueva legislación sobre propiedad intelectual había sido aprobada incluso antes de que se iniciaran las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), el área de servicios bancarios parecería ser de aquellas en las que México podía hacer concesiones importantes dentro del acuerdo.

4.1.1. Características del Sistema Financiero Mexicano

El sistema financiero mexicano se caracteriza por ser pequeño, muy líquido y fuertemente especializado en el manejo de títulos del Gobierno. La relación entre el valor de los activos financieros en poder del público, incluyendo el valor de capitalización del mercado de valores, y el producto interno bruto en 1990 fue de 53%, lo cual representaba, respectivamente, poco menos de un tercio y cerca de una cuarta parte de lo que se observaba en Canadá y Estados Unidos.

El atraso relativo del sistema financiero mexicano tiene origen en diversas cuestiones que abarcan desde el grado de desarrollo del país (el PIB per cápita en México es, respectivamente, 1/10 y 1/8 de los que se observan en Estados Unidos y Canadá)¹, hasta la inestabilidad macroeconómica de los ochenta y una regulación inapropiada, excepto, parcialmente, a partir de finales de 1988.

Con respecto a la negociación del TLC, esta situación implicó un gran atractivo para los intermediarios de Estados Unidos y Canadá. El mercado mexicano presentaba mayores perspectivas de crecimiento con amplias oportunidades de negocio, lo cual contrastaba con la madurez y un alto grado de competencia en los mercados de estos dos países.

¹ Véase: Miguel Peñalosa Webb, "La conformación de una Nueva Banca", Ed. McGraw-Hill, México, 1995, pp. 133-156.

Cerca del 90% de los activos monetarios y bursátiles que manejaban los intermediarios formales en México tenían un vencimiento inferior a un año y el plazo promedio de la deuda pública a mediados de 1991 fue de 330 días, lo cual, no obstante haber aumentado de manera importante desde mediados de 1990, contrastaba significativamente con lo que se observaba en Estados Unidos, en donde este plazo era cercano a seis años. La inestabilidad macroeconómica de los ochenta fue de nuevo una característica de la economía mexicana que explicaba la situación de alta liquidez, aunque el escaso desarrollo de las instituciones de ahorro contractual (fondos de pensiones -las famosas AFORES- y seguros de vida) también haya sido importante a este respecto.

Como ya se explicó en el capítulo I, durante los ochenta el sistema financiero mexicano experimentó cambios importantes caracterizados principalmente por un gran desarrollo del mercado de valores. En 1980, el 95.5% de la captación del sistema financiero formal se llevaba a cabo a través de los instrumentos tradicionales que ofrece el sistema bancario. En 1990, el desarrollo del mercado de valores redujo esa cifra al 62%. Tanto el alto grado de liquidez, como la importancia del sector público como demandante de fondos, implicaban que el desarrollo de varios segmentos del sistema financiero mexicano era sumamente incipiente. Es decir, prácticamente no existían, entre otros, mercados profundos de títulos de largo plazo, ni de créditos hipotecarios, lo cual de nuevo constituyó un atractivo especial para los intermediarios de Estados Unidos y Canadá.

4.1.2. Desempeño de los intermediarios mexicanos

Concentración y estructura. En 1992 el sistema financiero mexicano contaba con 18 bancos comerciales, los cuales tenían cerca de 4,500 sucursales domésticas, 21 sucursales y 17 de oficinas de representación en el exterior. En el mercado de valores operaban 25 casas de bolsa -de las cuales cinco tienen subsidiarias en el exterior-, cerca de 120 sociedades de inversión de renta fija y más de 70 sociedades de inversión común.

Entre los aspectos clave del proceso de apertura se encontraban los beneficios potenciales de ésta en términos de reducción de costos y márgenes de intermediación y la magnitud del ajuste de los bancos nacionales ante la entrada de bancos del exterior. Siguiendo la metodología para evaluar los efectos de la apertura al comercio en bienes, las comparaciones internacionales de costos y precios podría arrojar luz sobre estas cuestiones.

Con estas salvedades, en los cuadros que siguen se presenta información sobre diversos indicadores de estructura y desempeño de la banca de México, Estados Unidos y Canadá.

En el cuadro 4-1 se presentan algunos indicadores de ingresos. El margen financiero de los bancos mexicanos resultaba ser relativamente alto, sobre todo en comparación con el de los bancos canadienses, aun si se contabilizaban dentro del activo los valores que los bancos mantenían como custodia de terceros. Si se tomaba el margen financiero como indicador del precio de los servicios de crédito, la protección implícita de los bancos mexicanos con respecto a los canadienses estaba entre 32 y 94%, de acuerdo con la cifra de activos utilizada. Cabe señalar que para la mayoría de las mercancías el grado de protección no excedía el 20%. Nótese, sin embargo, la reducción del margen financiero de los bancos mexicanos, durante 1989-1990, lo cual posiblemente fue resultado de un entorno más competitivo derivado del proceso de desregulación.

El grado de protección era aparentemente menor en relación con los bancos de Estados Unidos. Sin embargo, los datos de los bancos norteamericanos requerían un ajuste similar al que se llevaba a cabo con los de los bancos mexicanos, al considerar dos definiciones alternativas de activo. Con el fenómeno de bursatilización del crédito que registró en aquel país, una proporción importante de los créditos originados por los bancos no estaba registrada en su activo, por lo cual las cifras de margen financiero resultaban artificialmente infladas.

En relación con la estructura de ingresos, la de los bancos mexicanos tenía un valor intermedio entre lo que registraban a nivel mundial los bancos de mayoreo, cuyo ingreso financiero representaba entre el 50 y el 60% del ingreso total, y lo que registraban los bancos del menudeo (entre 80 y 90%). Esta situación reflejaba la diversidad de segmentos de especialización de los bancos mexicanos. El hecho de ser similar a la que se observaba en Estados Unidos y Canadá indicaba que, en principio, las comparaciones entre los bancos de los tres países no debería estar muy influida por diferencias de líneas de negocios.

**CUADRO 4-1. INGRESOS DE LOS BANCOS DE CANADÁ,
ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO
(PORCENTAJES)**

INDICADOR:	CANADA (1985-1989)	ESTADOS UNIDOS (1985-1989)	MEXICO*	
			(1986-1990)	(1989-1990)
MARGEN FINANCIERO	2.78	3.39	5.40 (3.67)	5.42 (3.08)
INGRESOS FINANCIEROS A INGRESOS TOTALES	74.4	69	69.9	68.2

Fuente: Comisión Nacional Bancaria, 1991.

NOTA: * Los datos entre paréntesis corresponden a una definición amplia de activos en la que se incluye la custodia de terceros por parte de la banca.

También se destaca el hecho de que una parte importante de la diferencia de precios podía atribuirse a los altos márgenes precio-costos que prevalecían en México, lo cual indicaba que aun al margen de la apertura se podían obtener ciertos beneficios al promover un entorno de mayor competencia, y que una parte de la adaptación frente a la apertura podía llevarse a cabo sin necesidad de fuertes inversiones en sistemas de información o recortes de personal de las instituciones de crédito del país.

En el cuadro 4-2 se presenta información más desagregada sobre el desempeño de los bancos de México y Estados Unidos. Estas cifras indican que las verdaderas diferencias de los precios de los servicios financieros entre los dos países se encontraban en la parte superior del rango de 8 a 94% señalado anteriormente. El margen financiero de los bancos regionales mexicanos, en los que la distorsión por registros fuera de balance era mínima, era sustancialmente mayor al de los bancos pequeños y medianos de Estados Unidos, en los que esa distorsión también estaba prácticamente ausente².

² *Ibid.* Así "mientras el margen real de intermediación bancaria (medido igualmente como la diferencia entre las tasas de depósito promedio y las tasas de préstamo promedio) ha oscilado en Estados Unidos entre el 2.5% real y 2.9% real durante los últimos cinco años, y en Canadá dicho margen osciló entre el 0.8% y el 1.4% en el mismo

Algo similar se extrae de la comparación de los bancos nacionales de México con los *money centers* de Estados Unidos, para los cuales la importancia de las transacciones fuera de balance era semejante.

CUADRO 4-2. DESEMPEÑO DE DIFERENTES TIPOS DE BANCOS DE ESTADOS UNIDOS Y MEXICO
(Porcentajes)

	MARGEN FINANCIERO	UTILIDAD NETA A ACTIVO	UTILIDAD NETA A CAPITAL	CAPITAL A ACTIVO
MÉXICO				
Nacionales	4.81	1.46	30.18	4.78
Multireg.	5.95	1.16	20.06	4.36
Regionales	11.40	4.20	47.82	10.19
ESTADOS UNIDOS				
Money centers	2.46	0.16	3.5	4.78
Otros grandes	3.27	0.56	10.4	5.41
Medianos	3.73	0.73	11.1	6.55
Pequeños	4.05	0.71	8.7	8.16

Fuente: *Comisión Nacional Bancaria*, 1991.

Un último aspecto que merece comentarse sobre las comparaciones realizadas en este apartado tiene que ver con el mejor desempeño de los bancos canadienses en relación con los de Estados Unidos, no obstante que el sistema financiero de este último país se encontraba prácticamente abierto a la competencia externa. Esta situación parecía indicar que los beneficios de la apertura con respecto a, por ejemplo, reducción de márgenes financieros, eran limitados, ya que la regulación interna era el factor clave en éste sentido. Una regulación complicada en Estados Unidos parecía explicar el desempeño más

Unidos y 11.9 veces mayor que el de Canadá en ese año", indica José Luis Calva en "Liberalización de los mercados financieros", Juan Pablos Editor, México, 1996, p. 19 .

discreto de sus bancos. Este factor, aunado a los mayores efectos que se esperaba tuviese el proceso de desregulación que estaba en marcha sobre el desempeño de los bancos mexicanos, indicaba que las diferencias de costos y precios de entre 50 y 100% con respecto a los intermediarios del exterior que se observaba, tal vez no eran un indicador apropiado para medir la magnitud de los beneficios y el ajuste derivado de la apertura en México.

4.2. La banca múltiple mexicana ante la apertura financiera.

Una vez que se evaluó públicamente el éxito del proceso de desincorporación bancaria, se inició una nueva etapa en el desarrollo del sistema bancario mexicano. Puede afirmarse que a partir del 16 de julio de 1992 (fecha en que se efectuó la "Reunión de Evaluación del Proceso de Desincorporación Bancaria") se otorgó carta de naturalización a un nuevo fenómeno en la realidad financiera del país, con estas palabras: "La privatización de los bancos ha permitido canalizar recursos hacia la atención de problemas de la población que más lo necesita y, al mismo tiempo, ha dado acceso a los particulares para que con su trabajo y dedicación fomenten la captación de recursos que el país requiere. Hay que insistir en que uno de los grandes retos del país está en incrementar el ahorro interno, el ahorro de los mexicanos"³. Ahí se estableció que "está en manos de los inversionistas el reto de consolidar una banca moderna y competitiva a la altura del siglo XXI". Y el Presidente insistía en reconocer "la importante labor de cada uno de los trabajadores, consejeros y directivos bancarios para mejorar la calidad de la atención a los usuarios y fortalecer la buena marcha de los bancos"⁴.

El día 5 de septiembre de 1993 dio inicio la llamada Primera Convención de la Banca Reprivatizada. Prácticamente desde que había finalizado el proceso de reprivatización de la banca, se anticiparon profundos cambios en el sistema financiero mexicano, pues la nueva generación de banqueros debía enfrentar retos muy importantes. Por un lado, se trataba de recuperar las fuertes erogaciones que se habían realizado, cifra cercana a los 12 mil millones de dólares a la paridad de aquellos días, en periodos razonablemente presentados a todos aquellos que se habían unido a los ganadores. Al mismo tiempo había retos implícitos para lograrlo, pues se requería modernizar a las instituciones a través de grandes inversiones en equipo, estableciendo nuevos enfoques en la administración, tendientes a preparar a la gente para el funcionamiento de la llamada banca universal, y, sobre todo, diseñando nuevos productos que atrajeran la atención del público ahorrador.

³ Véase: Guillermo Ortiz Martínez, op. cit., pp 343-350.

⁴ Ibid

Sin embargo, la nueva generación de banqueros asumió el control de la banca justo cuando ya la economía nacional empezaba a entrar en un letargo en su dinámica de crecimiento. Recuperar los créditos era cada vez más difícil, pues los clientes, empresas o particulares sentían que el mercado interno se estrechaba y que el desempleo rondaba. Paradójicamente, su recuperabilidad estaba atada a una salud financiera que no sólo se deterioraba sino que se agravaba por el *spread* que se estaba registrando entre las tasas de captación y las del otorgamiento de crédito. Así, pronto la dificultad por recuperar los créditos se reflejó en el crecimiento de la cartera vencida. Las dificultades se incrementaron, toda vez que recogió los efectos de la desaceleración económica que afectó en forma dramática a empresas de todos los rubros. A lo largo de 1993, y pese a los esfuerzos en contrario, la cartera vencida de los 18 bancos reprivatizados, en promedio, siguió en aumento y a esa fecha constituía 7.3 por ciento de su cartera total. En valor, esto significaba 32,681.6 millones de pesos.

Con el objeto de incrementar la bancarización nacional para elevar el financiamiento interno, el 11 de julio de 1994 la Secretaría de Hacienda anunció la división en dos fases del procedimiento para otorgar autorizaciones de operación a instituciones de banca múltiple. En la primera se explicó que con base en la solicitud y la documentación que lo acompañaba, se analizaba la viabilidad del proyecto de una nueva institución de crédito, y en atención a ello la dependencia emitía, en su caso, una opinión favorable para que se procediera a su organización. En la segunda fase se verificaba la materialización de la institución de crédito como tal, es decir, que contara con el capital, el personal y la infraestructura física y de sistemas que le permitiera al nuevo intermediario prestar real y eficientemente el servicio de banca. Hay que anotar que con el procedimiento anterior se tenían tres meses de plazo, a partir de la fecha de autorización, para llevar a cabo el acta constitutiva de la institución. De igual forma, se tenían seis meses de plazo a partir de la aprobación del acta constitutiva para iniciar operaciones.

Así las cosas, con el nuevo procedimiento, en el momento de otorgarse la autorización, se estaría en posibilidades de iniciar operaciones en forma inmediata. Precisamente fueron tres los bancos autorizados, *Afirme*, *Atoyac* y *Bansi*, las nuevas instituciones para las que funcionó el recién creado procedimiento. A fines de 1994, eran ya 37 las instituciones bancarias, de las cuales 17 eran de reciente autorización (Véase Cuadro 4-3), 19 ya existían (18 bancos privatizados más el Banco Obrero) y una extranjera, el Citibank.

CUADRO 4-3. NUEVOS BANCOS COMERCIALES EN MEXICO

BANCO	CASA MATRIZ	OPERA EN:	COMITÉ ADMINISTRATIVO:	AUTORIZACIÓN:
COBERTURA NACIONAL				
INBURSA	D F	Todo el país	Carlos Slim, José Kuri, y Fernando y Jaime Chico Pardo	9/08/93
COBERTURA REGIONAL				
QUADRUM	D.F.	D F Guadalajara Monterrey	Ernesto Warnholtz, John Detrnold, Antonio Madero y, Ernesto Rubio del Cueto	9/08/93
MIFEL	D.F.	D F., Guadalajara y Monterrey	Mike Feldamm Ariel Becker y Daniel Becker	9/02/93
CAPITAL	D.F.	Zona Metropolitana	Jaime Weiss	8/04/93
PROMOTOR DEL NORTE	Torreón	Norte	Manuel Díaz Rivera	9/02/93 y nov.-93
AFIRME	Monterrey	Tamaulipas Nuevo León Coahuila	Julio César Villarreal Pablo Villarreal Pablo de la Cruz Villarreal	10/07/94
BANSI	Guadalajara	Jalisco Y Bajío Occidental	Jorge de Jesús Montes Antonio Echegaray J. Ramón González Ojeda	10/07/94
BANCO INDUSTRIAL DE JALISCO	Jalisco	Jalisco	Juan Arturo Covarrubias E. Amezcua Gallardo Raymundo Gómez Flores	1/02/94
BANCO INTERESTATAL		Noroeste de México	J Gaspar Espinoza Lugo	6/04/93
BANCO DEL BAJIO	Guanajuato	Región del Bajío	Felipe Pablo Martínez Javier Aguirre	noviembre, 1994,
IMPULSO	D F.	México Guadalajara	Raymundo Gómez Flores Rafael Gómez Flores	noviembre, 1993
BANCO REGIONAL DE MONTERREY	Monterrey	Monterrey Nuevo León	José E. Rivero Azcarraga José M. Rivera I Santos de Hoyos	22/11/93
BANCO INDUSTRIAL			J. Antonio Covarrubias Ernesto Amezcua	22/11/93
BANCO FIMSA	D.F.	Area Metropolitana	Luis Creel H Rodríguez Acosta	22/11/93
BANCO ANAHUAC	D,F.	Región Centro del país.		7/09/94
MIDLAND BANK	Monterrey	Monterrey	Repres. de la institución Stefen G. Dulak	n.d.
MULTIRREGIONAL				
DEL SURESTE		Sureste del país	E Sánchez Navarro Juan Gallardo, José Luis Rhión	6/04/93
INTERACCIONES	D F.	D.F., Tijuana, Guadalajara Monterrey	Carlos Hank Rohn David Peñaloza Carlos Olimón	9/08/93
BANCO DEL ATOYAC	Puebla	Puebla Veracruz Cd. de México	José Abad Rowanett Julián Abed Flavio Manzi Tasser	7/10/94
BANCO ESTRATEGIA	D.F.	D F. Monterrey Guadalajara		7/09/94

Fuente: Celso Garrido y T. Peñaloza Webb, *Ahorro y Sistema Financiero*, Ed. Grijalbo, México, pp. 150

A raíz de la conclusión de las negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio, a fines de 1992, se conoció el esquema diseñado para la apertura financiera de México.

El Tratado otorgó el derecho a los tres países involucrados: México, Estados Unidos y Canadá, de establecer instituciones financieras, bancarias y de valores, así como de otro tipo de servicios financieros auxiliares en el territorio de las tres naciones, conforme a los siguientes principios básicos:

Primero.- El principio de Trato Nacional, que garantizará un trato no discriminatorio a los prestadores extranjeros respecto a los nacionales;

Segundo.- El principio de Reserva Cautelar, que permitirá a los países establecer reglas que garanticen el sano funcionamiento de su sistema financiero nacional y la protección de los intereses del público;

Tercero.- El principio de Liberación Progresiva, que asegurará un proceso gradual hacia un sistema financiero regional abierto;

Cuarto.- El principio de Nación más Favorecida, que exigirá a las partes hacerse extensivas todas las concesiones que otorguen a cualquier otro país; y,

Quinto.- El principio de Reserva Nacional, que excluye del Tratado las actividades de las autoridades financieras que se realizan para llevar a cabo la política monetaria y cambiaria de un país; las que realiza de manera exclusiva la banca de desarrollo; las que forman parte de sistemas de seguridad social, y las conducidas con recursos del gobierno, a menos que estas actividades se realicen por intermediarios financieros en competencia.

Varias consideraciones relacionadas en mayor o menor medida con los argumentos anteriormente expuestos causaron que México prestara considerable esfuerzo, en las negociaciones, al establecimiento de un esquema que: 1) diera tiempo a los bancos mexicanos para reorganizar su industria a partir de la privatización y formación de los grupos financieros, y 2) permitiera salvaguardas importantes para prevenir el control de extranjeros del sistema bancario nacional. A continuación se describe, de modo general, este esquema.

En primer lugar, para los bancos mexicanos teóricamente existe un periodo de transición que durará hasta el año 2000; durante este lapso, México también obtuvo una salvaguarda importante para el sector nacional, ya que el capital neto individual de los bancos extranjeros por un periodo adicional máximo de tres años, si el agregado del capital de bancos extranjeros sobrepasa 25% del capital total del sistema. Por otro lado, si este límite se alcanza en el futuro, México tiene

el derecho de consultar con sus contrapartes sobre los efectos potenciales adversos provenientes de la presencia comercial de los bancos de las otras Partes en el mercado mexicano y la posible necesidad de acciones correctivas que signifiquen limitaciones temporales de participación de mercado⁵. Todo este esquema previsto en el Capítulo 14 del TLC, junto con sus anexos, no se ha seguido con firmeza por la parte mexicana, ya que su aperturismo se vio incrementado a raíz de la crisis de diciembre de 1994.

Además, existe una salvaguarda que previene que los bancos nacionales grandes no puedan ser adquiridos por extranjeros, cuando la adquisición origine un banco cuyo tamaño exceda 4% del capital neto de todos los bancos establecidos.

Cabe mencionar que a través de esquemas de asociación (que constituyen una modalidad de establecimiento de intermediarios extranjeros) es factible que los intermediarios del exterior superen la barrera que imponen la red de sucursales y las relaciones entre clientes e intermediarios.

Naturaleza de los intermediarios:

Otro punto medular del Tratado, que afecta el acceso irrestricto de bancos, se refiere a la naturaleza de los intermediarios que pueden establecerse. El problema se refiere a tres dimensiones⁶: el tipo de intermediario, su relación patrimonial con otras entidades financieras, y el modo de establecimiento.

A) Tipo de intermediarios

Estados Unidos se caracteriza por la gran diversidad y especialización de intermediarios, seguido de Canadá, mientras que México mantiene una estructura relativamente simple y de número reducido con respecto al tipo de intermediarios que pueden existir. Esta diferencia en cuanto a diversidad y especialización de los intermediarios financieros entre los países, les planteaba una disyuntiva: ¿cómo garantizar el acceso de servicios financieros de otros países a su mercado nacional, sin que esto significara un cambio sustancial en la estructura propia de sus mercados?

Para resolver este problema, se acordó que la cobertura del Tratado se basara en un enfoque institucional, en el cual los compromisos adquiridos en materia de presencia comercial se referirían a las instituciones financieras,

⁵ Véase Anexo 1413 6, sección B, del TLC.

⁶ Mismas que se describirán en los incisos A, B, y C.

*definidas éstas como las entidades autorizadas para hacer negocios financieros y que, como instituciones financieras, serían reguladas o supervisadas por las leyes del país anfitrión*⁷.

Como es evidente, el enfoque institucional de la cobertura del capítulo 14 del TLC tiene la ventaja y objetivo prudencial de preservar la estructura de intermediarios de cada país. Sin embargo, dicho enfoque limita la entrada de instituciones financieras únicamente a aquellas que son consideradas dentro del ámbito de regulación y supervisión del país anfitrión; además, este enfoque puede significar una cobertura simétrica, ya que el capítulo puede interpretarse para excluir del mismo a diferentes intermediarios de los tres países, dependiendo del estatus regulatorio de cada uno. Por ejemplo, los Almacenes de Depósito mexicanos no son estrictamente regulados o supervisados en el nivel federal como instituciones financieras en Estados Unidos o Canadá; por tanto, puede interpretarse que no están cubiertos por este capítulo sino por el de inversión. Por el contrario, intermediarios de este tipo provenientes de Estados Unidos y Canadá sí quedan incluidos en el Capítulo de Servicios Financieros, en lo que respecta a su establecimiento en el mercado mexicano.

Un importante complemento de lo anterior es que, junto con la adopción del enfoque institucional, México mostró cierta flexibilidad en sus estructuras, ya que permitirá el acceso a un tipo de *non banks banks*, los "intermediarios de objeto limitado" (*limited purpose banks*) que son principalmente especialistas en el financiamiento de diversos segmentos de consumidores, tarjetas de crédito, préstamos hipotecarios, etc. A mediados de 1991, estas entidades mantenían en Estados Unidos 525 mil millones de dólares en activos totales, o 15% de lo que mantenían los bancos comerciales, por lo que representan una importante competencia para estos últimos⁸.

B) *Relación patrimonial*

Cierto tipo de relación patrimonial de los bancos con otras entidades financieras en su país de origen también constituirá en el Tratado una limitante de acceso; en Estados Unidos, esto ocurre al amparo del *Glass Steagal Act*, que prohíbe la asociación entre ciertas actividades bursátiles y bancarias. Para México y Canadá, esta limitante significa que un banco y una casa de bolsa afiliados entre sí, a partir de la formación de grupos financieros, no están autorizados para

⁷ Véase: Guillermo Ortiz Martínez, "La reforma Financiera y la desincorporación bancaria", FCE, México, 1994, pp. 175-181.

⁸ Itzhak Swary y Barry Topf, op. cit., pp. 407-441, realizan un profundo estudio sobre las actividades no bancarias de los bancos comerciales de Estados Unidos

operar conjuntamente en aquel mercado, por lo que a uno de los dos le sería negada la entrada.⁹

C) *Modo de establecimiento*

Otra barrera prudencial importante en el TLC se refiere a la condición de que los bancos sólo podrán establecerse en México y Canadá por la vía de subsidiarias bancarias (o filiales). En términos generales, la principal diferencia entre una sucursal y una subsidiaria radica en que, si bien no existe distinción legal entre la sucursal de una organización y la organización misma, una filial es en realidad una entidad legalmente independiente de su controladora. En el TLC, el acceso irrestricto al modo de establecimiento hubiera significado que el proveedor del servicio pudiera escoger la manera más conveniente de establecer su presencia comercial en el país anfitrión, y cabría esperar que algunos bancos encontraran en la figura de sucursal la forma más eficiente para su establecimiento en otros países. Sin embargo, en el Tratado se estableció una restricción a esa libertad, atendiendo a las ventajas de regulación prudencial que posee la figura de la filial, las cuales se analizan a continuación.

Por un lado, aunque en la práctica las sucursales pueden operar bajo las leyes del país anfitrión, generalmente está reconocido que la naturaleza independiente de las filiales hace más fácil aplicarles esa legislación. Por la misma razón, la posibilidad de conflictos con leyes y reglamentos, así como la de aplicar extraterritorialmente la legislación del país de origen, se reducen con la figura de la filial. También es relativamente más fácil monitorear las transacciones de la filial con el resto de su organización, lo que permite evitar concentraciones de exposición al riesgo en entidades vinculadas con ésta. Más aún, los límites, tanto individuales como globales de los activos, están relacionados con el capital mismo de la filial, evitando que su exposición al riesgo vaya más allá de lo que puede apoyar este capital.

Por otro lado, la insolvencia de la controladora es más difícil de ser transmitida a una filial que a una sucursal, mientras que una situación contraria no ocurriría con la misma simetría; es decir, es inconcebible que una filial en problemas no sería solventada por su controladora cuando la reputación de esta última se hallara en juego. También en lo que se refiere a insolvencias, cuando éstas involucran a sucursales, parece no existir un grupo de reglas

⁹ Para resolver este problema, aunque en forma muy parcial, Estados Unidos se compromete en el Tratado a permitir que un grupo financiero que al formarse en México haya adquirido tanto un banco como una casa de bolsa con filiales en Estados Unidos, pueda mantener sus operaciones tanto bancarias como las que realizaba la casa de bolsa en Estados Unidos en el momento de la formación del grupo, durante un periodo adicional de 5 años a partir de su fecha de formación. El banco, como única condición, tiene que haber estado establecido en Estados Unidos antes del 1 de enero de 1992.

internacionalmente aceptadas con respecto a la habilidad del país anfitrión para canalizar los recursos de la entidad con problemas hacia los clientes afectados dentro de su territorio.

El reconocimiento de las ventajas de la filial con respecto a la sucursal es evidente en las regulaciones de Estados Unidos y Canadá. En Estados Unidos, las sucursales de bancos extranjeros no pueden aceptar depósitos al menudeo, ni gozan de seguro de depósitos. Además, en 16 estados de este país el establecimiento de novo de bancos de otro estado o nación tiene que hacerse mediante una filial. En Canadá, por su parte, los bancos extranjeros solamente pueden establecerse bajo la figura de filiales.

En atención a lo anterior, en el Tratado las Partes acordaron que un país puede requerir al inversionista de otro que establezca cualquier institución financiera bajo las leyes del país anfitrión; por tanto, permite que México y Canadá puedan imponer la condición de la filial como forma de establecimiento en sus respectivos territorios nacionales¹⁰.

Se ha analizado aquí los principales obstáculos al libre comercio de servicios bancarios que aún se aprecian con la aplicación del TLC. En el análisis se evidencia que estas barreras obedecen a la regulación prudencial de cada país, principalmente en lo que se refiere a lo que cada gobierno concibe en particular como el grupo de normas que deben regir su sistema bancario para que éste sea estable y seguro.

En principio, la necesidad de regular el mercado de servicios bancarios es reconocida por los tres países en la cláusula acordada en el Tratado sobre medidas prudenciales. Esta cláusula introduce al TLC una barrera latente de entrada a intermediarios bancarios, nacionales lo mismo que extranjeros, por motivos prudenciales.

Por otro lado, se identifican obstáculos derivados de la fragmentación regulatoria en Canadá, y principalmente en Estados Unidos, provocada por la autonomía de sus provincias y estados respectivamente; también por la manera que cada entidad federativa concibe como la más adecuada para proteger la estabilidad y solvencia de su propio sistema. El capítulo afirma que la existencia de este mosaico regulatorio no solamente limita la entrada de bancos mexicanos y canadienses al territorio de Estados Unidos, sino que también limita el desarrollo del libre comercio transfronterizo.

¹⁰ Véase. Celso Garrido, op cit , 157-171.

En tercer lugar, las disparidades en el desarrollo del sector existentes entre México por un lado, y Canadá y Estados Unidos por el otro, en conjunción con los riesgos inherentes a la preeminencia de bancos extranjeros, son el origen de medidas adoptadas por México en el TLC, las cuales pueden traducirse en limitaciones al libre comercio bancario, orientadas a mantener el control del sistema bancario mexicano en manos de nacionales.

Finalmente, se observa que el desarrollo histórico de cada mercado y la respuesta regulatoria correspondiente de cada país le han dado forma a diferencias entre lo que está permitido en un país en relación con otros miembros del Tratado, mismas que también constituyen obstáculos de acceso a los tres mercados del TLC. Tal es el caso de las restricciones de banca universal existentes en Estados Unidos, así como las limitaciones que existen en México en lo referente a la relación patrimonial entre el comercio y las actividades bancarias.

Por un lado, el desarrollo de los mercados y la innovación financiera constantemente replantean marcos regulatorios eficientes, es decir que no inhiban la competencia y evolución del sector dentro de un ámbito que garantice de manera razonable la estabilidad y solvencia del sistema bancario. Por otro lado, la competencia regulatoria entre provincias en Canadá y entre estados en la Unión Americana ha evidenciado una tendencia hacia la armonización de sus prácticas regulatorias con lo que marca un patrón de mayor apertura. Finalmente, la misma competencia regulatoria traerá consigo presiones hacia la armonización de un conjunto mínimo de normas equivalentes en los tres países. Al eliminar ciertas diferencias regulatorias existentes, algunas de las cuales han sido identificadas en este capítulo, también se eliminarán los obstáculos al libre comercio derivados de las mismas, lo que contribuirá a una mayor integración financiera entre los países miembros del TLC.

Aduciendo que para abatir el costo de intermediación del dinero, la Secretaría de Hacienda dio a conocer en abril de 1994 las reglas de operación a las que deberían de sujetarse las instituciones financieras del exterior que pretendiesen establecerse en nuestro país¹¹. De esta manera, el gobierno mexicano, como parte de su programa de abrir los mercados financieros a la competencia internacional, convocó a las instituciones financieras extranjeras interesadas en obtener concesiones para establecer y operar grupos financieros o empresas especializadas independientes en el país. Para tal efecto se abrió la ventanilla única en donde se recibirían solicitudes, la cual estuvo abierta hasta el 31 de julio de 1994. En el caso de los bancos, las autoridades solicitaron un capital mínimo equivalente a 60 millones de pesos que representaría 0.12 por ciento del capital

¹¹ Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1994.

neto total del sistema bancario mexicano. Las autoridades precisaron que las reglas para la banca extranjera formaban parte del proceso de apertura financiera emprendida por la administración y que concordaban con las reglas contenidas en el TLC. Se recibieron muchas solicitudes y para octubre de 1996, 44 instituciones financieras del extranjero fueron autorizadas, o recibieron opinión favorable para operar 75 instituciones financieras afiliadas en el país. De éstas 52 son de origen estadounidense. Los giros autorizados son: 15 bancos comerciales, 16 casas de bolsa, 10 grupos financieros, 13 aseguradoras, 6 arrendadoras, 4 empresas de factoraje, y 11 empresas de giro limitado. La justificación de estas autorizaciones fue que "con mayor competencia, los costos de intermediación financiera bajarán, nuevos productos serán introducidos en los mercados nacionales e internacionales, y se incrementará el flujo de capitales al país como consecuencia de la mayor presencia de México en el extranjero"¹².

En el caso de los bancos, la fase inicial de apertura duraría seis años, de 1994 a 2000, y durante ese lapso los inversionistas norteamericanos y canadienses no podrían acceder a más de 1.5 por ciento de mercado mexicano. La segunda más corta, que duraría cuatro años –del año 2001 a 2004- y el porcentaje de mercado al que podían acceder las instituciones de crédito de Estados Unidos y Canadá pasaría del 15 al 25 por ciento. El tope de 1.5 por ciento, citado arriba, cambiaría a 4 por ciento. Y aquí venía una salida temporal para la banca, pues la tercera fase era una salvaguarda en la que el Gobierno mexicano tenía derecho a frenar la entrada de inversión extranjera en bancos mexicanos si estaban rebasando el 25 por ciento acordado, y esto representaba riesgos para el sistema crediticio nacional. La salvaguarda duraría tres años. Todo lo anterior, como se observará más adelante no se cumplió debido a la aguda crisis bancaria en que cayó el sistema por el desmesurado crecimiento de la ya advertida cartera vencida.

Una simple comparación nos permite precisar que los activos del sistema bancario mexicano tan sólo representaban el 6.6% de los activos totales de las 18 instituciones extranjeras que entraron, lo que se observa en los siguientes cuadros comparativos:

¹² Cita de Guillermo Ortiz, en entrevista con Enrique Quintana, el 4 de agosto de 1994, en el programa *Enfoque*, de la estación de Radio *Stereo Cien* Versión estenográfica de la SHCP, 16 pp.

CUADRO 4-4. COMPARATIVO DE INDICADORES DE LOS BANCOS MEXICANOS Y DE LOS ESTADOUNIDENSES AUTORIZADOS
(Miles de Millones de Dólares, Dic. 1993)

	ACTIVOS	DÉPOSITOS:	CRÉDITOS:	EMPLEADOS
ESTADOUNIDENSES	1,096	678	582	361*
MEXICANOS	199	115	144	160*

Nota: *(Miles de personas)

Fuente: Reforma, con datos de la CNB, The Banker y Fortune.
Apoyo Estadístico/Roberto Avilés Urquiza.(19-Oct-94.)

CUADRO 4-5. ACTIVOS BANCARIOS
(miles de millones de dólares, Dic., 1993)

EXTRANJEROS.		MEXICANOS:	
Fuji Bank (Japón)	507	Banamex	43.0
Société Générale	206	Bancomer	36.1
ABN AMROBank	253	Serfin	21.4
BNP (Francia)	250	Inverlat	14.0
Bank of Tokyo (Japón)	242	Internacional	12.2
Dresdner Bank (Alemania)	221	Mexicano	11.7
Citicorp (EU)	217	Atlántico	8.7
American Bank (EU)	187	Unión	8.6
ING Capital H: (Holanda)	175	Probursa	7.9
Nations Bank (EU)	160	Cremit	6.9
Chemical Banking Co. (EU)	150	Bancan	5.2
JP: Morgan (EU)	134	Promex	5.0
Chase Manhattan Corp. (EU)	102	Banorte	4.1
Banco Santander (España)	73	Confia	4.0
First Chicago Corp. (EU)	53	Banoro	3.8
Bank of Boston (EU)	41	Banpaís	2.6
Republic New York Corp(EU)	39	Bancrecer	1.6
American Express Bank (EU)	13	Banorie	1.1
		Obrero	1.1
TOTAL:	3,023.0		199.0
CUÁNTO REPRESENTAN:	100.0 %		6.6 %

Fuente: Reforma, 19 de octubre de 1994, p. 17-A

A junio de 1997 la banca extranjera había logrado un mejor posicionamiento en los activos de la banca mexicana, con una participación del 17.3 por ciento del total nacional, véase los cuadros 4-6 y 4-7.

CUADRO 4-6. PERFIL DE LAS INSTITUCIONES FORÁNEAS:

BANCA:	Participación en el Total del Sistema Bancario (%):	
	Diciembre 1994	Junio 1997
Nacional	98.4	82.7
Extranjera	1.6	17.3
Activos Banca Extranjera*:	11,331.40	177,175.92

Fuente: *Reforma*, octubre de 1997. Suplemento sobre Fondos de Inversión.
 * Saldos corrientes en millones de pesos, 1997

CUADRO 4-7. LOS BANCOS AUTORIZADOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA:

Banco	País de origen:	Fecha de Autorización:	Sucs. 1994	Sucs. 1995	Sucs. 1996
Citibank	Estados Unidos	Nov-94	6	6	6
Santander	España	Nov-94	7	7	11
Chemical Bank	Estados Unidos	Feb-95			
JP Morgan	Estados Unidos	Feb-95		1	1
Chase Manhattan Bank	Estados Unidos	Feb-95		1	1
Fuji Bank	Japón	Mar-95		1	1
Bank of Tokyo Mitsubishi	Japón	Mar-95		1	1
Bank of América	Estados Unidos	May-95		1	1
ABN AmroBank	Holanda	Julio-95		1	1
Republic Bank of New York	Estados Unidos	Ago-95		1	1
Bank of Boston	Estados Unidos	Oct-95		1	1
BNP	Francia	Oct-95		1	1
Société Générale	Francia	Nov-95		1	1
Dresdner Bank	Alemania	Nov-95		1	1
ING Bank	Holanda	Ene-96		1	1
First Bank of Chicago	Estados Unidos	Feb-96			1
American Express	Estados Unidos				1
Nations Bank	Estados Unidos				1
Bilbao Vizcaya	España		143	150	309

Fuente: *El Economista*, 23 de Febrero de 1997, p. 28.

4.2.1. La crisis bancaria precipita la apertura financiera en el sector

Mientras que en otros países tomó más de una década, en México bastaron tres años para que, producto de la crisis financiera, la banca extranjera controlara 23 por ciento del mercado nacional en términos de capital y poco más del 15 por ciento en cuanto a servicios financieros. Ahora existen en el país más instituciones bancarias extranjeras o con participación de ellas (22) que bancos nacionales (15). Tal situación resume los costos en que se incurrió a lo largo del proceso que implicó que en 13 de las 18 instituciones bancarias reprivatizadas entre 1990 y 1992, los accionistas originales perdieran su control y todo el capital aportado hasta su intervención, modificándose totalmente la estructura original de la banca comercial mexicana.

En efecto, siete entidades que fueron intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores han sido vendidas o fusionadas con terceras empresas. En otras ocho instituciones se ha hecho presente el capital extranjero, manteniéndose el control mayoritario por parte de los nacionales sólo en la mitad de ellas. Tres bancos pequeños que surgieron a principios de la década, cuando se reformó al sector, también se encuentran en liquidación después de una efímera existencia. (Véase Cuadros 4-8 y 4-9).

CUADRO 4-8. COMPRA DE BANCOS NACIONALES POR OTROS BANCOS

BANCO:	COMPRADO POR:	PORCENTAJE ACCIONARIO:	MONTO*:
BITAL	BANCO CENTRAL HISPANO	8.3	80.0
BITAL	BANCO COMER PORTUGUÉS	8.3	80.0
INVERLAT	NOVA SCOTIA BANK	55.0	175.0
BANCOMER	BANK OF MONTREAL	16.0	392.7
PROBURSA	BANCO BILBAO VIZCAYA (1)	70.0	495.0
SERFIN	HKS BANK	20.0	350.0
SERFIN	J.P MORGAN (2)	8.6	68.0
CREMI /BANORIE	BANCO BILBAO VIZCAYA (3)	N.D.	350.0
MEXICANO	SANTANDER	51.49	425.0
CONFIA	CITIBANK (4)	100.0	195.0**
BANPAÍS	BANORTE (5)	N.D.	678.0 **
UNIÓN	BBV (CARTERA) (6)	N.D.	125.414
BANCEN	BANORTE	100	N.D.
PROMEX	BANCOMER (7)	N.D.	200.0

NOTAS: *En millones de dólares; En millones de pesos m n , N.D.: No disponible
(1) - 6 de octubre de 1997. (2)/23 de febrero de 1998; (3)/ 10 de junio de 1998; (4)/ 11 de mayo de 1998;
(5)/ 1º De diciembre de 1997, (6)/1º. De diciembre de 1997; y (7)/ 18 de marzo de 1998.

FUENTE. *El Financiero*, 11-VI-96, p 1 y 4, y *Reforma*, 25-X-96, p. 40

CUADRO 4-9. DESTINO DE LOS BANCOS INTERVENIDOS POR FOBAPROA

SUCURSALES VENDIDAS		VENDIDOS COMO INSTITUCIONES	
VENDEDOR	COMPRADOR	BANCO	COMPRADOR
CREMI	BBV	MEXICANO	SANTANDER
ORIENTE	BBV	BANCEN	BANORTE
UNION	PROMEX	SURESTE	ATLÁNTICO
OBRERO	AFIRME	CONFÍA	CITIBANK /*
INTERESTATAL	ATLÁNTICO	BANPAÍS	BANORTE
		INVERLAT	NOVA SCOTIA /**
		INDUSTRIAL	FAR EAST NATIONAL /
		ATLÁNTICO	BITAL
		PROMEX	BANCOMER

NOTAS: */ en proceso. **/ –administrado con opción de compra. En proceso de liquidación: Capital, Pronorte y Anáhuac.

Fuente: *La Crónica*, 8 de marzo de 1998, p. 12.

Actualmente los bancos extranjeros pueden adquirir hasta 100% del capital de bancos mexicanos existentes que no representen más de 65% del capital total del sistema bancario. Por otro lado, hay 22 países representados por las instituciones financieras internacionales en el sistema financiero mexicano. Así, operan 140 instituciones extranjeras, siendo el mayor porcentaje el correspondiente a las oficinas de representación y el menor en el rubro de casas de cambio y almacenadoras. Es importante anotar que del total de activos del sistema bancario un 9.7 por ciento corresponden a filiales del exterior. Asimismo, un 5.3 por ciento de la cartera crediticia bancaria es de filiales del exterior y captan un 7.6 por ciento de la captación directa del sistema bancario total¹³. Las instituciones financieras del extranjero actualmente pueden establecer en México una subsidiaria con el 100% del capital propio o con un mínimo del 51%. Un breve resumen de los cambios estructurales que recientemente ha sufrido el sistema bancario mexicano se observa¹⁴ en el Cuadro 4-10.

¹³ Véase revista "Certeza Económica", oct-dic 1997, pp. 72 y 74.

¹⁴ Véase *Diario Oficial de la Federación*, 23/Diciembre, 1993; DOF, 15 de febrero y 17 de noviembre de 1995, y DOF, 30 de abril de 1996.

CUADRO 4-10. REAJUSTES DE LA BANCA MÚLTIPLE EN MÉXICO*:

INSTITUCIÓN	HACE 5 AÑOS	ACTUALMENTE
Los que mantienen el control sin dar participación a los extranjeros		
Banamex	Fue comprado por accionistas de la Casa de Bolsa Acciones y Valores, encabezados por Roberto Hernández	Permanece sin tener socios extranjeros
Banorte	Fue adquirido por Roberto González Barrera, presidente de Maseca	Adquirió Bancen, pero continúa sin socios extranjeros
Promex	Lo compró Eduardo Carrillo Díaz, de Casa de Bolsa Finamex.	Adquirió la red de sucursales de Banco Unión, pero permanece sin socios extranjeros.
Bancrecer	Ganó la subasta el grupo de Roberto Alcántara	Se fusionó con Banoro, pero se mantiene sin participación de socios extranjeros
Atlántico	Fue asignado a los accionistas de la Casa de Bolsa GBM, dirigidos por Alonso Garay	Permanece sin socios extranjeros. El 23 de diciembre de 1997 fue absorbido por Bital
Los que mantenían el control, permitiendo participación extranjera		
Bancomer	Fue adquirido por Eugenio Garza Lagüera, de Valores Monterrey, S.A.	El Bank of Montreal adquirió el 16% del capital. El 1 de julio de 2000, Bancomer se fusionó con Banco Bilbao Vizcaya Argentina, aceptando 1,400 Mill. de dls. por el 32.2% de su capital contable
Serfin	Fue obtenido por la Casa de Bolsa Operadora de Bolsa.	El Hong Kong Shanghai Bank Corp. compró el 19.9% del capital y el gobierno tiene el 20%. Perdió el control al ser vendido a Banco Santander Central Hispano el 8 de mayo de 2000, por 1,560 millones de dólares
Bital	Fue obtenido por la Casa de Bolsa Prime, dirigida por Antonio del Valle	El Banco Central Hispano tiene el 10% y el Banco Comercial Portugués posee otro 10%.
Los que cedieron el control a extranjeros		
Multibanco Mercantil de México	Fue asignado a José Madariaga, de la Casa de Bolsa Probusa	Adquirió el control el Banco de Bilbao Vizcaya, ante la imposibilidad de capitalizarse
(Mexicano) Somex	Se le asignó a Eduardo Creel, quien no pudo liquidar la oferta realizada, por lo que se reasignó al grupo de Carlos Gómez y Gómez, de Casa de Bolsa Invermexico	Al no poderse capitalizar, se cedió el control al Banco Santander.
Inverlat (Comermex)	Ganó la subasta Agustín Legorreta, de la Casa de Bolsa Inverlat	Ante la imposibilidad de capitalización, el control fue adquirido por el Banco Nova Scotia con el 55% del capital
Confía	Fue adquirido por Jorge Lankenau Rocha, de la Casa de Bolsa Abaco	En proceso de capitalización, el control será cedido a Citibank de Estados Unidos.
Los que se fusionaron con otras instituciones		
Banoro	Fue comprado por Fernando Obregón, de la Casa de Bolsa Estrategia Bursátil	Se fusionó a Bancrecer
Unión (BCH)	Inversionistas del sureste del país liderados por Carlos Cabal Peniche, obtuvieron el control del Banco	Fue intervenido por la autoridad por los malos manejos y después se vendió la red de sucursales a Promex
Cremit	Fue adquirido por Hugo Villa Manzo, de Multivalores pero por diferencias con Raymundo Gómez Flores, le cede su posición	Fue intervenido por la autoridad por malos manejos y después se vendió la red de sucursales a BBV-Probursa
Bancen	Fue adquirido por Hugo Villa Manzo, de Multivalores	Fue vendido a Banorte
Banone	Fue obtenido por Grupo Margen, de Ricardo Margán	Fue intervenido por la autoridad al faltarle recursos para capitalizarse y después se vendió la red de sucursales a BBV-Probursa
En proceso de licitación		
Banpaís	Fue adquirido por Angel Rodríguez, de Mexival Casa de Bolsa	Fue intervenido por la autoridad por malos manejos. Actualmente se encuentra en proceso de asignación a Banorte, Inxev, BBV-Probursa

* a Diciembre de 1997.

 Fuente: CNBV, *El Financiero*, *Reforma*, *El Norte*, y *El Economista*. Dic. 1997.

4.2.2. Resultados de la privatización bancaria:

Con el proceso de privatización bancaria en México que se inició desde 1991, Bancomer y Banamex resultaron los bancos mejor pagados del sistema. La mayoría de los bancos recibió del Gobierno ayuda para su rescate y capitalización superior al precio a que fueron comprados. (Véase cuadro siguiente).

CUADRO 4-11. EL COSTO DE LA PRIVATIZACIÓN Y EL RESCATE BANCARIO
Cifras en millones de dólares.

INSTITUCIÓN BANCARIA	PRECIO DE COMPRA/ PRIVATIZACIÓN	SUMA DE APOYOS GUBERNAMENTALES*
BANAMEX	3,187.34	4,580.64
BANCOMER	2,775.72	4,683.86
SERFIN	981.33	4,919.35
INVERLAT	871.22	180.65
SANTANDER (MEXICANO SOMEX)	603.27	N.D.
BANORTE	567.12	735.49
BITAL	474.45	1,590.32
ATLÁNTICO	471.52	1,290.32
BANCRECER (BANORO)	364.66	2,722.59
PROMEX	344.69	606.45
CONFÍA	292.64	1,254.84
PROMEX (BANCO BCH)	284.46	606.45
BANORTE (BANCO DEL CENTRO)	277.28	735.49
BBV-PROBURSA (CREMI-BANORIENTE)	319.92	N.D.
BBV-PROBURSA (MULTIBANCO MERCANTIL)	201.94	N.D.
BANORTE (BANPAÍS)	179.00	N.D.
BANCRECER	139.18	N.D.
TOTAL:	12,335.74	23,906.45
PROPORCIÓN DE APOYOS/TOTAL DE LA VENTA: (%)	193.8	

*Es la suma de PROCAPTE, FOBAPROA, y compromisos de capitalización del gobierno.

N D : No disponible.

FUENTE: *REFORMA*, con datos a diciembre de 1997.

También datos de: *La privatización en México*. Jacques Rogozinski, Trillas, 1997.

4.2.3. Se crea el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB)

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro recibió en cuatro años y medio una cartera bruta de 375 mil millones de pesos¹⁵. De esta cartera, 120 mil millones corresponden a los programas de venta de cartera y 255 mil millones a operaciones de saneamiento. De ésta, 77 por ciento está siendo administrada por bancos o empresas especializadas, y el restante 23 por ciento es el que tiene más riesgo de deterioro por no contar desde la intervención con un adecuado servicio.

En cuanto a la recuperación en los bancos que vendieron flujos de cartera al Fobaproa, informes preliminares indicaban a principios de febrero de 1999 que la contabilidad de este fideicomiso acumuló al cierre de diciembre de 1998 la cantidad de 20 mil millones de pesos con intereses y, además, 30 por ciento de la cartera ha sido reestructurada. A fines de febrero de este año, el fideicomiso denominado FOBAPROA legalmente ha dejado de existir, aunque su proceso de liquidación depende de que inicie actividades el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) y que pueda hacer la transferencia auditada de los activos y pasivos derivados del rescate bancario. Actualmente el Fobaproa trabaja en las auditorías, está concluyendo toda la integración de los expedientes, y se recuerda que alrededor de cien mil millones de pesos que corresponderían a los pasivos estimados de Bancrecer, Promex y Atlántico no serán consolidados en los estados financieros de dicho Fondo, pues, de hecho, en el caso de Bancrecer se revirtieron las operaciones de venta de cartera porque nunca se logró concretar la identificación de créditos negociados para avalar los pagaré de 1995 y 1996.

En los casos de Banamex, Bancomer, Serfin, Bitai, Banorte y BBV, el monto del pagaré del Fobaproa es superior entre 1.2 y cinco veces del importe de capital que les dio origen, de ahí que la Asociación de Banqueros de México acelere el proceso de integración de la junta de gobierno del IPAB, ya que la falta de definiciones prontas impide tener claridad sobre los activos bancarios.

¹⁵ Véase *El Financiero*, viernes 5 de febrero de 1999, p. 8

CUADRO 4-12. PASIVOS DE FOBAPROA Y FAMEVAL*

AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1998
 PASIVOS DIRECTOS DE FOBAPROA Y FAMEVAL CON GARANTÍA EXPLÍCITA O RIESGO DEL GOBIERNO FEDERAL

CRÉDITOS DEL BANCO DE MÉXICO A FOBAPROA Y FAMEVAL EN M.N. Y UDIS	52.7
PRÉSTAMOS DE NAFIN A FOBAPROA	8.8
PAGARÉS PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN	185.1
PAGARÉS DE SANEAMIENTO FINANCIERO	215.5
PROGRAMA DE DACIONES EN PAGO	14.2
PROGRAMA DE FOPYME, FINAPE, PLANTA PRODUCTIVA	15.5
OTROS PASIVOS	4.0
SUBTOTAL	495.8
PASIVOS DIRECTOS DE INSTITUCIONES INTERVENIDAS	
PAGARÉS POR VENTA DE SUCURSALES	21.3
CAPTACIÓN	90.4
PASIVOS CONTINGENTES	24.4
SUBTOTAL	114.1
TOTAL PASIVOS	609,928

*Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de cambio de E U 10.062

Valor de Udi 2 239569

FUENTE: S.H.C.P., citado por *El Financiero*, 5 de febrero de 1999, p. 8.

Después de varios meses de negociaciones, el pasado 12 de diciembre de 1998 la Cámara de Diputados dio una solución al problema del *Fobaproa*, aprobando la Nueva Ley de Protección al Ahorro Bancario, la cual tiene como propósitos:

1. Garantizar subsidiaria y limitadamente las obligaciones a cargo de las instituciones de banca múltiple.
2. Regular los apoyos financieros que excepcionalmente se otorgan a las instituciones a favor de los ahorradores y en general de la economía en su conjunto.
3. Proporcionar las bases para la organización y funcionamiento del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), entidad pública encargada de desarrollar estas funciones, además de administrar los programas de saneamiento que realice el gobierno federal en beneficio de los ahorradores.

Este Instituto, que sustituye al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (*Fobaproa*) y al Fondo de Apoyo para el Mercado de Valores (*Fomeval*) estará presidido por una junta de gobierno conformada por el secretario de Hacienda, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro vocales.

El mismo tendrá como funciones enajenar y administrar los bienes a fin de obtener el máximo valor de recuperación, para ello contará con un plazo máximo de cinco años.

También tendrá la participación activa del Poder Legislativo en sus procesos de evaluación y control.

Para ello, deberá entregar el 31 de diciembre de cada año, un informe de sus operaciones y en especial de las enajenaciones de bienes que efectúe.

4.2.4. Programa de apoyo a deudores denominado “Punto Final”

Por sexta ocasión, después del impacto que tuvo la devaluación de diciembre de 1994, las autoridades y los bancos pusieron en marcha un nuevo programa de apoyo a deudores denominado “Punto Final”, con la idea de que éste fuera la última oportunidad que tenían para reestructurar sus créditos en mejores condiciones.

La aplicación de este nuevo programa fue un reconocimiento implícito de que los alcances de los anteriores proyectos para resolver el problema fueron limitados.

El disparo de las tasas de interés en 1995, generó que en los pagos mensuales acordados inicialmente con los bancos fueran insuficientes, no sólo para amortizar el crédito, sino para pagar los intereses que generaba la deuda mes a mes.

Como resultado de la llamada “capitalización de intereses”, la parte de los réditos que no se alcanzaban a cubrir con la mensualidad, se fueron sumando a la deuda principal, llegando a niveles absurdos. Por ejemplo, en el caso de algunas deudas hipotecarias, en que el monto del principal fuera superior al valor real del inmueble que se había adquirido con el crédito.

Esto trajo como consecuencia que muchos deudores se vieran en serias dificultades para pagar las mensualidades de un monto de crédito muy superior al inicialmente pactado y que no estaba a su alcance cubrir de acuerdo con su nivel de ingresos, por lo que el número de deudores morosos fue en aumento, afectando las finanzas de los propios bancos.

Para resolver ese problema, se pusieron en marcha varios programas, no sólo de apoyo a deudores, sino también de capitalización de los bancos. Así se pretendió que este fuera el “último” programa de apoyo. Sin embargo, para que esto realmente fuera así, se hizo necesario evitar que los factores que dieron origen al problema no se volvieran a repetir.

CUADRO 4-13. COSTO FISCAL DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A DEUDORES ¹⁶
MILLONES DE PESOS.

Fecha:	Programa:	Monto:
Abril, 1995	Programa de Reestructuras en UDIS	33,383
Agosto, 1995	Acciones de Apoyo Inmediato a Deudores	5,857
Mayo, 1996	Programa de Beneficios Adicionales a Créditos Hipotecarios	45,917
Julio, 1996	FINAPE	18,507
Agosto, 1996	FOPYME	9,136
Diciembre, 1998	Punto Final	30,000
Total:		142,800

*Actualizado a valor presente.

FUENTE. *Reforma*, viernes 18 de diciembre de 1998, pp. 1 y 2 A, con datos de la SHCP.

Así, el 16 de diciembre de 1998, los banqueros, los legisladores del PAN y del PRI, así como el secretario de Hacienda, formalizaron el programa de apoyo a deudores denominado *Punto Final*, que benefició a casi un millón y medio de deudores de la banca, lo que representó la tercera parte del total de la cartera vencida.

El programa pretendió beneficiar a los sectores agropecuario y pesquero, a los pequeños y medianos empresarios y a los propietarios de las deudas hipotecarias (vivienda).

En la presentación del acuerdo, el secretario de Hacienda indicó que el apoyo a deudores constaba de tres nuevos programas cuyos beneficios se aplicaron como sigue¹⁶:

Programas:	Número de beneficiarios aproximados:	Descuentos:
1.- Para deudores agropecuarios y pesqueros	800 mil deudores	De hasta 60%
2.- Para pequeños y medianos empresarios.	212 mil deudores	De hasta 45%
3.- Para deudores hipotecarios (vivienda).	Medio millón de deudores.	De hasta 50%-

¹⁶ Cabe mencionar que el programa también se hizo extensivo a los deudores de la banca de desarrollo, como es el caso de Banrural que buscó otorgar un 60% de descuento al momento de efectuar sus pagos a más de 176 mil productores del sector agropecuario que tenían contratados créditos con este banco de fomento y cuya cartera de beneficiados ascendió a más de 6 mil 400 millones de pesos. Al respecto, véase *El Universal*, viernes 19 de febrero de 1999, p. 17.

En todos los casos, los deudores se beneficiaron de manera prioritaria y se ofrecerán mayores descuentos a los créditos de menor tamaño. La ventaja de estos programas consistió en que las quitas y descuentos se hicieron al saldo de los créditos, y no como ocurrió en los programas anteriores, que se concretaron a realizar descuentos sobre los pagos mensuales o sobre el nivel de las tasas de interés.

El programa se denominó *Punto Final* porque como ya se explicó renglones arriba se trató de una medida definitiva, completa e integral; por ello se condicionó el descuento al estricto cumplimiento de los pagos por parte de los deudores.

Los bancos comenzaron a resolver los casos de los deudores a partir de enero y se prolongó hasta septiembre de 1999.

Con este nuevo programa los clientes bancarios cumplidos pudieron recibir beneficios inmediatos, pero únicamente si se ponían al corriente en un plazo de nueve meses; en recompensa recibieron descuentos y se reestructuró su cuenta sin desembolsar efectivo al momento de la operación. En estos casos, la banca se comprometió a condonar intereses moratorios.

Uno de los aspectos relevantes del programa, es que buscó beneficiar a todos los deudores, incluyendo los del ADE, con lo que se reconoció que los saldos de las deudas crecieron demasiado, imposibilitando a muchos deudores a avanzar en el pago de los créditos.

A continuación se presenta el calendario que se estableció para llevar a cabo el proceso de transición del FOBAPROA al IPAB:

CUADRO 4-14. CALENDARIO DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN*

Entrada en vigor de la Ley para la Protección del Ahorro Bancario	19 de enero de 1999.
Creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) e instalación de la junta de gobierno y nombramiento del secretario ejecutivo	20 de febrero de 1999.
Inicio de actividades IPAB	6 de marzo de 1999.
Programa e inicio de procesos de enajenación y liquidación de bienes bancario ex Fobaproa	6 de marzo de 1999
Emisión de reglas para canje del bono Fobaproa por garantías IPAB	5 de abril de 1999.
Emisión del Estatuto Orgánico del IPAB	19 de mayo de 1999.
Fecha límite para modificación de estatutos sociales de los bancos para ingresar al nuevo régimen de protección de depósitos	18 de julio de 1999.
Sustitución de series accionarias A y B por ordinarias	De enero de 1999 a diciembre de 2003
Conclusión de auditorías de cartera bancaria y saneamiento	20 de julio de 1999.
Canje de bonos Fobaproa por garantías finales.	Sujeto a resolución casuística.
Liquidación de Fobaproa y Fameval.	Inicia el 20 de julio de 1999.
Disposiciones relativas a cuotas ordinarias y extraordinarias que aportarán los bancos.	31 de mayo de 1999.
Primer anuncio de eliminación de obligaciones garantizadas por IPAB	31 de mayo de 1999.
Conclusión de procesos de recuperación de bienes por el IPAB.	20 de febrero del 2005.
Eliminación total de restricciones a inversión extranjera en el sector financiero.	28 de febrero del 2003
Régimen de obligaciones garantizada. Cobertura sólo a 400 mil Uds por usuario bancario.	31 de diciembre del 2005.

Nota: se refiere a fechas legales límite.

Fuente: Decreto de la SHCP del 19 de enero de 1999, *Diario Oficial*. (Régimen transitorio). Pp. 7-32. 1ª. Sección.

Por último, es necesario mencionar que en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se aprobó el *Programa De Obligaciones Garantizadas*¹⁷ consistente en siete etapas, y que concluye el 1 de enero del año 2005. El programa es congruente con el mandato legal al procurar que la transición del régimen anterior de cobertura al nuevo contenido en esa Ley se dé en forma gradual y ordenada y se llegue en su última etapa (esto es, a partir del 1 de enero del año 2005) al límite de cobertura equivalente a 400 mil unidades de inversión (UDIS) por persona y por institución. El monto garantizado por 400 mil unidades de inversión que entrará en vigor el 1 de enero del año 2005 equivalía al momento de anunciarse el programa a un millón dieciséis mil doscientos sesenta y siete pesos por persona –que es el caso del 95% de las cuentas bancarias del sistema-. Al ser un monto protegido por persona en cada institución, en caso de que una persona mantenga cuentas en diversas instituciones, todas ellas estarán garantizadas hasta por el monto señalado. El programa garantiza que aun cuando se reduzca la cantidad asegurada al monto establecido por la ley, los recursos del pequeño y mediano ahorrador estarán protegidos en su totalidad. A su vez, los grandes inversionistas y los clientes corporativos inducirán mayor disciplina en el mercado, al confiar sus recursos a las instituciones más robustas. El programa previsto en el calendario del cuadro anterior consideró la necesidad de concluir en forma rápida y decidida con el saneamiento de las instituciones así lo requieran. Además, previó que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), en estrecha vinculación con las instituciones de crédito y las demás autoridades financieras, deberá realizar en los próximos años un importante esfuerzo de fortalecimiento de las instituciones. También reconoció el impacto que la economía nacional e internacional tienen sobre nuestro sistema financiero, y en consecuencia, sobre las instituciones bancarias.

¹⁷ Se dio a conocer el 31 de mayo de 1999, en el Boletín 05-07-99 del IPAB.

CONCLUSIONES

El sistema financiero internacional en los últimos años ha mostrado importantes y frecuentes transformaciones. Una de ellas y tal vez la más característica del período, es el tránsito hacia la globalización de los servicios financieros, misma que deriva de la tendencia marcada por la desregulación e internacionalización de los mercados financieros. En particular, los bancos tienden a desempeñar funciones adicionales a las que les eran tradicionalmente exclusivas.

En México, la reforma financiera iniciada en 1988 estableció las bases legales para la creación de un nuevo sistema financiero nacional, impulsando en los hechos al sistema hacia un intenso período de transición caracterizado por cambios importantes en la estructura y en las formas de operación financieras. La solidez del sistema bancario mexicano es resultado de políticas macroeconómicas que permitieron una estrecha correlación con el sistema financiero.

Un breve análisis del sistema bancario en el momento del anuncio de su venta al sector privado, indica que había perspectivas particularmente promisorias para el negocio bancario. Entre otros factores, se consideraba que el saneamiento de las finanzas públicas (cuyo enorme déficit fue la causa de que durante los años ochenta los bancos se dedicarían básicamente a financiar al gobierno), el incremento de la captación y el mayor flujo de capitales hacia México (resultante de las reformas comerciales en curso), permitirían que el crédito bancario para el sector privado creciera a tasas elevadas durante un período prolongado.

La venta de los bancos se hizo sólo en trece meses, entre 1991 y 1992. Cada una de las instituciones se asignó al mejor postor, sin considerar aspectos importantes relacionados con el perfil de los compradores. La actividad bancaria requiere de personal experto y profesional si se quiere que los bancos sean una palanca del crecimiento, la inversión productiva y el empleo, lo cual no siempre fue el caso entre quienes entraron al negocio bancario en 1991-1992.

Los precios pagados fueron en general muy elevados: los compradores de los tres bancos más grandes pagaron entre 2.5 y 3 veces el valor en libros, los demás fueron comprados por cantidades equivalentes a tres o cuatro veces en promedio ese valor. Los compradores de 13 de los 18 bancos fueron accionistas de casas de bolsa que integraron las instituciones adquiridas a sus grupos financieros. Además de estos accionistas, se incorporaron al negocio bancario otros cinco grupos de empresarios de la industria y el comercio. Salvo excepciones, los nuevos banqueros mostraron a través de su estrategia de crecimiento y de su política de crédito que no tenían aptitudes para operar los bancos en un ambiente desregulado. Era evidente que los altos precios pagados por los bancos inducirían a sus compradores a buscar utilidades de corto plazo. Se confió demasiado en la mano invisible del mercado desregulado.

En este proceso, la desregulación y la creación de grupos financieros llevaron a que los bancos comerciales se vieran involucrados en una intensa competencia. Debido a ello realizaron una política de consolidación por distintas vías, como: fortaleciendo su estructura (reorganización interna, fusiones y alianzas estratégicas), transformando y diversificando las funciones operativas, ampliando y modernizando la infraestructura (red de sucursales y sistemas de cómputo) e intensificando su actividad en los segmentos de mercado más atractivos y rentables.

La venta de los bancos fue realizada en el marco de reformas que liberalizaron la operación bancaria y financiera, y permitió que los nuevos grupos financieros sintetizaran el concepto de banca universal (oferta de servicios financieros integrales), que vendría a sustituir la noción de banca múltiple.

El fortalecimiento de las agrupaciones financieras nacionales comprendió la ampliación de las relaciones con el capital financiero privado extranjero mediante la concertación de alianzas estratégicas con los bancos extranjeros autorizados para establecerse en México.

La hipótesis según la cual la desincorporación de la banca múltiple en México conlleva a la consolidación del sistema bancario ante la perspectiva de liberalización financiera es correcta porque efectivamente se observa que los bancos al momento de ser privatizados se encontraban en condiciones apropiadas para enfrentar a la competencia internacional ya que se había creado el marco legal apropiado para que adaptaran sus funciones al nuevo modelo de banca universal y en un ambiente totalmente desregulado.

La operación de los bancos en los dos primeros años posteriores a su privatización mostró un resultado altamente favorable para ellos. Los márgenes financieros, además de elevados en términos reales, mostraron un crecimiento importante. Se considera que esto se debió a los altos diferenciales de tasas de interés activas y pasivas que mantuvieron muy por arriba de los estándares internacionales, a pesar del descenso inflacionario experimentado en el país durante 1992.

La estrategia operativa de los bancos privatizados obtuvo indicadores de rentabilidad con niveles y crecimientos muy significativos en la mayoría de los casos.

Sin embargo, la combinación de una serie de factores adversos de carácter político con la desaceleración de la economía que se profundizó en 1993, llevó a que se revirtieran la mayor parte de las tendencias positivas mostradas por el sistema bancario en México, produciendo de hecho una recesión del crédito y una creciente insolvencia de los bancos.

La desregulación y la globalización han creado nuevas oportunidades para las instituciones bancarias, pero a la vez han aumentado la competencia. Hoy los bancos ya compiten con otras entidades financieras especializadas –casas de bolsa, compañías aseguradoras, sociedades de inversión, etc.- para atraer los fondos de los inversionistas; mientras que las empresas han tenido que ofrecer nuevos y cada vez más atractivos productos para obtener recursos y así cubrir sus necesidades de financiamiento. En conclusión, los inversionistas y ahorradores tienen un abanico creciente de opciones para invertir sus fondos por la competencia que se ha generado.

Desde la privatización bancaria varios bancos han cedido el paso a sus competidores. Se espera que en los próximos años continúe el proceso de consolidación y sobrevivan algunos grandes bancos. Sin embargo, el proceso de consolidación no sólo se logrará mediante las grandes fusiones y adquisiciones, sino mejorando los servicios, reduciendo los costos operacionales y encontrando nuevos nichos de mercado en los sectores tradicionalmente desatendidos por el sistema financiero.

BIBLIOGRAFÍA:

1. Miguel Peñaloza Webb,
La conformación de una Nueva Banca,
Ed. McGraw-Hill, México, 1995
2. José Luis Calva
Liberalización de los mercados financieros,
Juan Pablos Editor, México, 1996.
3. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Tratado de Libre Comercio de América del Norte
México, 2 Tomos, 1994.
4. Guillermo Ortiz Martínez,
La reforma Financiera y la desincorporación bancaria,
FCE, México, 1994.
5. Itzhak Swary y Barry Topf
La Desregulación Bancaria Global
México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
6. Pedro Aspe Armella
El camino mexicano de la transformación económica
México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
7. Ronald I. McKinnon
Dinero y Capital en el desarrollo económico,
Cemla, México, 2ª. Edición, 1983.
8. *Desincorporación de Entidades Paraestatales.*
Información básica de los procesos,
Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
9. Emilio Zebadúa,
Crisis Bancaria y carteras vencidas,
Ed. Demos, México, 1997.
10. Guillermo Farber (Coordinador),
FOBAPROA. La Bomba de Tiempo,
Times Editores, México, julio de 1998
11. Steve H. Hanks,
Privatización del Desarrollo
México, D.F, de. Trillas (1991, c1989

12. José Manuel Quijano, coord.,
La Banca: pasado y presente
México, D.F., Ed. CIDE, 1985.
13. John B. Rhoads,
Mercado de Valores para empresas medianas y pequeñas,
Instituto Mexicano de Contadores Públicos-IMEF,
México, 1997.
14. Enrique Pérez López,
Expropiación Bancaria en México y Desarrollo Desestabilizador,
Ed. Diana, México, 1987.
15. Eduardo Villegas H., y Rosa Ma. Ortega O.,
El Nuevo Sistema Financiero Mexicano
México, D.F., Editorial PAC, 1992, c1991.
16. José D. Pérez Murillo,
¿Qué es un Banco?,
Edición del autor, México, 1986.
17. R.S. Sayers,
La Banca Moderna
México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
18. Francisco Borja Martínez,
El Banco de México,
Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996
19. Miguel Peñaloza Webb,
La conformación de una nueva Banca,
Ed. McGraw Hill, México, 1994.
20. Leopoldo Solís,
Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los umbrales del siglo XXI,
Editorial Siglo Veintiuno, México, 1997.
21. Celso Garrido y Tomás Peñaloza Webb,
Ahorro Financiero en México
Ed. Grijalbo, México, 1996.

22. Jacques Rogozinsky
La privatización en México. Razones e Impactos.
Editorial Trillas, México, 1997

HEMEROGRAFÍA:

“Ley de Instituciones de Crédito”, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio, 1990.

Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 1995.

Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 1991.

Diario Oficial de la Federación, de septiembre de 1992.

Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 1992.

Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 1991.

Diario Oficial de la Federación, 4 de Enero, 1990.

Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 1996.

Diario Oficial de la Federación, 3 de Enero, 1990.

Diario Oficial de la Federación, 26 de septiembre de 1991

Diario Oficial de la Federación, 23/Diciembre, 1993;

Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 1996

Diario Oficial de la Federación, 23 de Enero de 1991.

Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1993.

Diario Oficial de la Federación, 19 de Octubre de 1993.

Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1999.

Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 1995

Diario Oficial de la Federación, 17 de junio de 1991.

Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 1995

Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 1991.

Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 1991.

Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1994.

Diario Oficial de la Federación, 19 de noviembre de 1991;

Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 1991.

Diario Oficial de la Federación del 25 de septiembre de 1990.

Diario Oficial de la Federación del 2 de marzo de 1993.

Diario Oficial de la Federación (5 de septiembre de 1990.

PERIÓDICOS:

El Economista, julio 16 de 1991.

El Economista, 2 de septiembre de 1991.

El Economista, 24 de junio de 1991.

El Economista, 26 de julio de 1993

El Economista, 29 de mayo de 1992.

El Economista, 31 de diciembre, 1991.

El Economista, 4 de octubre de 1991.

El Economista, 6 de abril de 1992.

El Economista, abril 2 de 1993.

El Economista, julio 5 de 1991

El Economista, julio 9 de 1991.

El Economista, noviembre 26 de 1991.

El Financiero, 24 de agosto de 1992.

El Financiero, 9 de octubre, 1992.

El Financiero, Agosto 30 de 1991.

El Financiero, 14 de diciembre de 1992.

El Financiero, 12 de junio de 1992.

El Financiero, 12 de marzo de 1992.

El Financiero, 13 de enero de 1993.

El Financiero, 14 de agosto de 1992.

El Financiero, 17 de marzo de 1992.

El Financiero, 17 de marzo, 1992.

El Financiero, 22 de diciembre de 1992.

El Financiero, 27 de febrero de 1992.

El Financiero, 27 de febrero, 1992.
 El Financiero, 3 de Abril de 1992.
 El Financiero, 3 de abril de 1992.
 El Financiero, enero 12 de 1993.
 El Financiero, enero 22, 1993
 El Financiero, julio 20, 1992.
 El Financiero, julio 8 de 1992.
 El Financiero, junio 13 de 1991
 El Financiero, junio 6 de 1991.
 El Financiero, octubre 2, 1992.
 El Financiero, viernes 5 de febrero de 1999
 El Financiero, 20 de febrero de 1992.
 El Universal, 8 de septiembre de 1992.
 El Universal, viernes 19 de febrero de 1999
 Excelsior, 27 de marzo de 1992.
 Excelsior, diciembre 2 de 1992

REVISTAS:

Capital. Mercados Financieros. (Revista mensual), III, 32, Junio, 1990.

Comercio Exterior -revista mensual publicada por BANCOMEXT, S.N.C.,
 Año 42, No. 10, Octubre de 1992.

Comercio Exterior, revista mensual publicada por Bancomext, S.N.C.,
 XLII, 2, Febrero, 1992.

Ejecutivos de Finanzas, XIX, 8 de agosto, 1990.

Ejecutivos de Finanzas, XX, 11 Noviembre, 1990.

Ejecutivos de Finanzas, XX, 2, febrero, 1992.

Expansión, XX, 494, Julio 6, 1988.

Mercado de Valores, año LI, No. 21, Noviembre 1, 1991.

Mercado de Valores, revista quincenal publicada por NAFINSA, año L,
 No. 12, junio 15 de 1990.

Revista El Mercado de Valores, NAFINSA, agosto, 1997

NAFINSA, Legislación constitutiva y Leyes Orgánicas, 1934-1994. México, 1994.

Proceso, (Revista Semanal), No. 775, 9 de septiembre de 1991.

Proceso, Revista semanal, No. 1135, 2 de agosto de 1998

Proceso. Revista semanal, No. 1024, del 17 de junio de 1996

Revista "Certeza Económica", oct-dic 1997

"Fortune's Service 500", revista Fortune -International edition-, vol. 127, No. 11, mayo 31 de 1993.

Revista Fortune, -International edition-, del 22 de agosto de 1994.

Versión estenográfica de la entrevista de Guillermo Ortiz con Enrique Quintana, el 4 de agosto de 1994, en el programa "Enfoque", de la estación de Radio Stereo Cien.

Boletín Estadístico de Banca Múltiple, Comisión Nacional Bancaria, junio de 1991.

Boletín Estadístico de Banca múltiple, Comisión Nacional Bancaria, julio, 1992.

Circular 07/94 para Casas de Bolsa y Circular/Telefax 2013/94 para Bancos.