



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS PROFESIONALES
FACULTAD DE ECONOMÍA

"REFORMAS FINANCIERAS Y LOS NUEVOS BANCOS EN
MÉXICO. EL PROCESO DE DESREGULACION Y
EXTRANJERIZACION DE LA BANCA MEXICANA DURANTE
EL PERIODO 1988 A 2002"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A :

CLARA GUADALUPE HERNANDEZ BAROJA

DIRECTOR DE TESIS: DRA. MA. EUGENIA CORREA VAZQUEZ



MEXICO, D. F.

JUNIO DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, la tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. CLARA GUADALUPE HERNÁNDEZ BAROJA**, bajo el siguiente título: **“REFORMAS FINANCIERAS Y LOS NUEVOS BANCOS EN MÉXICO. EL PROCESO DE DESREGULACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA BANCA MEXICANA DURANTE EL PERIODO 1988 A 2002”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, la tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. CLARA GUADALUPE HERNÁNDEZ BAROJA**, bajo el siguiente título: **“REFORMAS FINANCIERAS Y LOS NUEVOS BANCOS EN MÉXICO. EL PROCESO DE DESREGULACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA BANCA MEXICANA DURANTE EL PERIODO 1988 A 2002”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


DRA. ALICIA GIRÓN GONZÁLEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, la tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. CLARA GUADALUPE HERNÁNDEZ BAROJA**, bajo el siguiente título: **“REFORMAS FINANCIERAS Y LOS NUEVOS BANCOS EN MÉXICO. EL PROCESO DE DESREGULACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA BANCA MEXICANA DURANTE EL PERIODO 1988 A 2002”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

DRA. MARÍA EUGENIA CORREA VÁZQUEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, la tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. CLARA GUADALUPE HERNÁNDEZ BAROJA**, bajo el siguiente título: **“REFORMAS FINANCIERAS Y LOS NUEVOS BANCOS EN MÉXICO. EL PROCESO DE DESREGULACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA BANCA MEXICANA DURANTE EL PERIODO 1988 A 2002”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. JOSÉ VENANCIO RUÍZ ROCHA.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, la tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. CLARA GUADALUPE HERNÁNDEZ BAROJA**, bajo el siguiente título: **“REFORMAS FINANCIERAS Y LOS NUEVOS BANCOS EN MÉXICO. EL PROCESO DE DESREGULACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA BANCA MEXICANA DURANTE EL PERIODO 1988 A 2002”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Soto'.

MTRO. ROBERTO SOTO ESQUIVEL.

AGRADECIMIENTOS

Lo que significa este trabajo para mí, no quedaría completo sin un agradecimiento a aquellas personas e instituciones que me ayudaron a forjar mi profesión. A todos aquellos que me impulsaron y me dieron su apoyo para poder cumplir con este objetivo.

En primer lugar quisiera agradecer a Dios por darme la vida y obsequiarme grandes momentos en ella.

Quisiera agradecer a mis padres: José Hernández Olvera e Isabel Baroja Girón, quienes han sido grandes consejeros y amigos. Gracias por el amor, sacrificio y confianza que me han brindado sin ningún interés más que darme lo mejor de ustedes y tratar de hacer de mí una persona exitosa, que tenga la fortaleza para enfrentar los tragos amargos y difíciles que hay a través de la vida. Gracias por darme la vida y la educación necesarias para cumplir mi primera gran meta y convertirme en alguien. Gracias mamá por darme tu apoyo y tu cariño incondicionalmente, sin pedir nada a cambio. Gracias papá por darme lo mejor de tí a lo largo de mi vida. A ustedes les dedico este pequeño logro.

Quisiera agradecer a la máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); por el orgullo de pertenecer a la institución de educación más grande e importante de América Latina; por la oportunidad de recorrer por sus puertas, pasillos y corredores el camino hacia esta meta que me llevará por la vida con el conocimiento que me ha brindado. El ser universitaria es uno de mis más grandes logros y satisfacciones en la vida.

Quisiera agradecer en particular a la Facultad de Economía por el privilegio de haber aprendido y gozado en sus aulas. Por haberme dado la oportunidad de introducirme al estudio de la ciencia económica.

A los profesores de la Facultad con quienes tuve el privilegio de adentrarme al estudio de la economía, privilegio que sólo se tiene una vez en la vida y a quienes recuerdo especialmente con gran cariño y respeto, no sólo por todo lo que aprendí de ellos, sino también por la ayuda y las facilidades que me brindaron en mi formación académica: José Venancio Ruiz Rocha, Fernando del Cueto Charles, César Rodríguez Casillas, José Barco Pérez, Salustio García, Nicolás Mandujano Ramos, Oscar León Islas, Alejandro Guerrero Flores (el Doc),

Raúl Carbajal Cortés, Genoveva Barrera Godínez, Rodrigo Guarneros, Fodel Jamit Simental, etc.

Quisiera agradecer especialmente a la directora de esta tesis, la Dra. Ma. Eugenia Correa Vázquez quien me brindó su apoyo incondicional, su tiempo y su paciencia, y que además me ha transmitido el valor de la constancia y el compromiso en el trabajo académico; quien también ha influido en mi formación personal y a quien admiro profundamente.

A los sinodales que amable y desinteresadamente compartieron su tiempo e interés para la revisión y corrección de esta tesis, los profesores: Fernando del Cueto Charles, José Venancio Ruiz Rocha, Alicia Girón González y Roberto Soto Esquivel, a quien agradezco particularmente los comentarios y sugerencias que realizó y que sirvieron para mejorar esta investigación.

Al profesor y amigo José Guadalupe Barco Pérez quisiera agradecerle especialmente por haberme permitido realizar el servicio social como adjunta en su clase, así como por la ayuda ofrecida amablemente para realizarlo.

Quisiera mencionar a algunos de los amigos que tuve la fortuna de conocer y con quienes compartí grandes momentos en esta Facultad, por lo que los recuerdo especialmente: Alejandro, quien ha sido compañero y amigo durante mucho tiempo y juntos hemos compartido diversas experiencias a lo largo de la carrera, Oscar, Andrea (a quien agradezco haberme recomendado a la profesora Eugenia como directora de esta tesis), Osvaldo, Leonora, Erika, Sergio, Miriam, Cristina, Ernesto, etc., y en especial a EDGAR, a quien aunque hace mucho tiempo no veo lo recuerdo con gran cariño.

Especialmente quiero agradecerle por su amistad, nobleza, lealtad y paciencia a Oscar Guadalupe Pérez Rivas, quien es uno de los amigos más formidables que pude encontrar en mi vida. Gracias por ayudarme en los momentos más difíciles por los que he pasado, gracias por las experiencias compartidas, por tu apoyo incondicional y desinteresado, tanto emocional como profesional principalmente, no sé qué hubiera hecho sin tu ayuda. Gracias por tu valiosa amistad.

Quisiera mencionar y agradecer también a los amigos que a lo largo de mi vida he conocido y a quienes tengo una profunda estimación y cariño por las

experiencias que hemos compartido tantas veces. A Laura , Luis Eduardo y Nancy, con quienes comencé esta extraordinaria aventura de ser universitarios. Laura: gracias por ser mi amiga, contigo sé que "un amigo es aquél que conoce todo de tí y aún así, sigue siendo tu amigo".

Durante mi vida laboral conocí a algunas personas, las cuales compartieron conmigo alegrías y sinsabores de mi vida universitaria y con las que he pasado grandes momentos y quisiera mencionar por haber sido no sólo compañeros de trabajo, sino también grandes amigos: Juan Luis, Elfega, Paty y Leslie, con quienes conocí lo difícil que puede ser una jornada de trabajo, pero que gracias a la amistad y compañerismo de ellos pude sobrellevar, no sin dificultad y así, tener el ánimo suficiente para cumplir con la otra jornada diaria después del trabajo: la escuela.

A mi hermano Neftalí, que aunque hemos pasado momentos difíciles, los hemos superado y seguimos juntos. Gracias por tu amistad y tu cariño.

A los amigos y familiares que me han apoyado con palabras de aliento para que pudiera concluir mi carrera profesional, no quisiera omitir a ninguno así que ellos saben quienes son, aunque quisiera mencionar particularmente a mi tío Rafael Baroja † , quien ya no se encuentra con nosotros, pero donde quiera que esté sabe que este trabajo se lo dedico con cariño.

Por último, y no por eso menos importante, quisiera agradecer profundamente a la Sra. Elsa Cirón por la amistad que me ha brindado y sobre todo, por la ayuda que me ha proporcionado y que ha sido fundamental para concluir esta tesis.

Asimismo, me gustaría agradecer al Arq. Humberto Ortíz por la amistad y ayuda que me ha brindado amablemente.

A todos ellos *!!! GRACIAS !!!*

INTRODUCCIÓN.....	01
-------------------	----

CAPÍTULO I

ASPECTOS TEÓRICOS ACERCA DE LAS CRISIS Y LA DESREGULACIÓN FINANCIERA

1.1	INTRODUCCIÓN.....	15
1.2	SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL	
1.2.1	Inequidades en las relaciones financieras internacionales.....	17
1.2.2	La nueva arquitectura del Sistema Financiero Internacional.....	21
1.2.3	Desregulación financiera.....	23
1.3	APROXIMACIONES TEÓRICAS ACERCA DE LAS CRISIS FINANCIERAS	
1.3.1	Antecedentes y características.....	26
1.3.2	Causas de las crisis bancarias.....	30
1.3.3	Opciones para el manejo de las crisis.....	34
1.3.4	Cómo prevenir las crisis.....	39
1.4	CONCLUSIONES.....	41

CAPÍTULO II

DE LA BANCA ESPECIALIZADA A LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA

2.1	INTRODUCCIÓN.....	44
2.2	LA BANCA ESPECIALIZADA	
2.2.1	El origen de la banca especializada.....	45
2.2.2	Marco normativo y legal de la banca especializada.....	48
2.3	SURGIMIENTO DE LA BANCA MÚLTIPLE EN MÉXICO. LOS AÑOS 70's	
2.3.1	Integración de los Grupos Financieros.....	50
2.3.2	El cambio de banca especializada a banca múltiple.....	51
2.4	CRISIS DE DEUDA Y NACIONALIZACIÓN BANCARIA	
2.4.1	Causas internas y externas de la crisis de 1982.....	53

2.4.2	La nacionalización bancaria. El proceso de indemnización.....	55
2.4.3	El control generalizado del tipo de cambio y la creación del FICORCA.....	60
2.5	CONCLUSIONES.....	64

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE DESREGULACIÓN BANCARIA Y LA INTEGRACIÓN FINANCIERA AL TLCAN

3.1	INTRODUCCIÓN.....	66
3.2	REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO	
3.2.1	La liberalización financiera.....	67
3.2.2	Antecedentes de la desincorporación de los bancos.....	68
3.2.3	Los objetivos de la desregulación.....	71
3.3	LAS NEGOCIACIONES EN EL TLCAN. CAPÍTULO XIV	
3.3.1	Condiciones de la apertura del sector financiero.....	73
3.3.2	Principales artículos del Capítulo XIV del TLCAN.....	76
3.4	LOS CANDADOS AL INGRESO DE LA BANCA EXTRANJERA	
3.4.1	Protección en el sector bancario local.....	83
3.4.2	Principios generales de acceso al mercado mexicano.....	85
3.4.3	La cláusula de salvaguarda del sistema de pagos.....	88
3.5	CONCLUSIONES.....	91

CAPÍTULO IV

LA CRISIS DE CARTERA VENCIDA DE 1994 Y EL RESCATE BANCARIO EN MÉXICO

4.1	INTRODUCCIÓN.....	92
4.2	LA CRISIS BANCARIA Y FINANCIERA DE 1994 EN MÉXICO	
4.2.1	El caso de México y la crisis económica. Causas y consecuencias.....	93
4.3	LOS PROBLEMAS EN EL SISTEMA DE PAGOS	
4.3.1	Las reformas al sistema de pagos.....	99

4.4	CARTERA VENCIDA	
4.4.1	Reforma financiera y cartera vencida en México.....	102
4.4.2	Situaciones que originan la cartera vencida.....	109
4.4.3	Programas de reordenamiento del sistema bancario.....	112
4.4.4	Los programas de apoyo a los deudores.....	115
4.5	EL RESCATE BANCARIO	
4.5.1	La necesidad de la intervención del gobierno federal.....	120
4.5.2	Las reformas para liberar las restricciones de cuota.....	121
4.5.3	Modificaciones en el marco legal a raíz de la crisis de 1994.....	124
4.5.4	Nuevas reglas de capitalización y la ley del IPAB.....	126
4.6	CONCLUSIONES.....	130

CAPÍTULO V

LOS NUEVOS BANCOS EN MÉXICO

5.1	INTRODUCCIÓN.....	132
5.2	LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO Y SU ESQUEMA ACTUAL	
5.2.1	Transformaciones en la operación de los bancos comerciales.....	133
5.2.2	Fusiones y adquisiciones de la banca mexicana.....	136
5.3	PERSPECTIVAS DE LA BANCA EN MÉXICO	
5.3.1	Destino de los créditos otorgados por la banca mexicana.....	145
5.3.2	Situación del financiamiento de 1995 a 2001.....	147
5.3.3	Resultados de la extranjerización de la banca en México.....	151
5.4	CONCLUSIONES.....	158
	CONCLUSIONES GENERALES.....	161
	BIBLIOGRAFÍA.....	168

CUADRO 1	
Cartera vencida de la banca comercial 1985-1993.....	105
CUADRO 2	
Cartera vencida total de la banca comercial consolidada 1994-2003.....	108
CUADRO 3	
Costo fiscal total de los programas de apoyo al sistema bancario 1999.....	114
CUADRO 4	
Créditos vendidos a Fobaproa por bancos comerciales 2002.....	115
CUADRO 5	
Descuentos sobre saldo [no pagado] de créditos a la vivienda 1999.....	117
CUADRO 6	
Descuento sobre saldo no pagado de créditos al Sector Agropecuario y Pesquero 1999.....	118
CUADRO 7	
Descuentos sobre saldo no pagado de créditos Empresariales 1999.....	119
CUADRO 8	
Los 7 mayores bancos en México 2002.....	138
CUADRO 9	
Estructura de propiedad del sistema bancario en México 1990 y 2002.....	139
CUADRO 10	
Participación en el mercado por activos totales 1995-2002.....	141
CUADRO 11	
Participación en el mercado por cartera total 1995-2002.....	142
CUADRO 12	
Participación en el mercado por captación total 1995-2002.....	142
CUADRO 13	
Participación en el mercado por utilidad neta acumulada 2000-2002.....	143
CUADRO 14	
Participación en el mercado por número de sucursales 1995-2002.....	143

CUADRO 15	
Participación en el mercado por número de personal 1995-2002.....	144
CUADRO 16	
Participación en el mercado número de cuentas de captación 1995-2002.....	144
CUADRO 17	
Número de empleados y sucursales en los principales bancos 2002.....	118
CUADRO 18	
Indicadores financieros de la banca comercial 1994-2003.....	146
CUADRO 19	
Peticiones de los banqueros y respuesta del gobierno 1999-2003.....	147
CUADRO 20	
Destino del crédito bancario otorgado a las empresas 1998-2003.....	149
CUADRO 21	
Cartera vigente de la banca comercial al sector privado no bancario 1994-2003.....	150
CUADRO 22	
Crédito total de la banca comercial consolidada 1994-2003.....	151
CUADRO 23	
Comisiones cobradas por bancos 2003 (Pesos). Cheques y cajeros.....	157
CUADRO 24	
Comisiones cobradas en tarjetas de crédito 2003 (Pesos).....	158

"Hay tres clases de cerebros: el primero discierne por sí mismo, el segundo entiende lo que los otros disciernen y el tercero no discierne ni entiende lo que los otros disciernen. El primero es excelente, el segundo bueno y el tercero inútil".

-NICOLÁS MAQUIAVELO-

El Príncipe

INTRODUCCIÓN

La globalización es probablemente el más trascendental de los cambios que están afectando actualmente al mundo ya que otros procesos que actúan a su lado, como la revolución tecnológica, tienen efectos globalizadores, es decir, amplifican y profundizan el espacio mundial.

La significación del fenómeno globalizador ha sido tan grande que ha pasado a constituirse en la idea símbolo más utilizada en la actualidad para captar, criticar o justificar las implicaciones del cambio mundial¹.

Itzhak Swary² destaca

El mercado de capital y de servicios de financiamiento se está volviendo cada vez más global, y las fronteras nacionales están desempeñando un papel siempre decreciente. Los sistemas bancarios nacionales se han visto expuestos a la competencia de los bancos extranjeros, al mismo tiempo que se les permite competir en los mercados extranjeros e internacionales (a veces se ven obligados a hacerlo por las presiones de la competencia).

Recordemos que la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados fueron los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington durante los años 80 y 90³. Las políticas del Consenso de Washington fueron diseñadas para responder a problemas muy reales de América Latina. En los años 80 los gobiernos de dichos países habían tenido a menudo grandes déficits. Aisladas de la competencia gracias a medidas proteccionistas, las empresas privadas ineficientes forzaron a los consumidores a pagar precios elevados. La mayoría de los países mejorarían si los gobiernos se concentraran más en proveer servicios públicos esenciales que en administrar empresas que funcionarían mejor en el sector privado y por eso la privatización a menudo es correcta⁴.

La economía mundial ha tenido profundas transformaciones en los últimos años. A estos cambios y transformaciones se le ha denominado globalización o mundialización. Su análisis e interpretación incluye algunas concepciones que lo

¹ Basave, Jorge; et al. (Coordinadores). "Presentación". En *Globalización y alternativas incluyentes para el Siglo XXI*. Ed. FE-IEC-UNAM. México, primera edición. Marzo 2002. Pág. 07.

² Swary, Itzhak y Barry Topf. "Prefacio". En *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*. Ed. FCE/Economía Contemporánea. Primera edición en español 1993. México. Pág. 11.

³ Privatización-Desregulación-Apertura. La tríada neoliberal.

⁴ Stiglitz, Joseph E. "Prólogo". En *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus/Pensamiento. Primera edición en México, Noviembre 2002. Pág. 81.

interpretan como un proceso histórico ligado a la transformación estructural del capitalismo.

En el entorno de la globalización las asociaciones estratégicas entre empresas transnacionales, la compra y las fusiones incentivadas por los extensos programas de privatización en todo el mundo han sido un de los aspectos más difundidos. La transformación de la empresa transnacional y su papel en la globalización resultaría incomprensible si no se consideran los flujos financieros especulativos y no especulativos.⁵

En este proceso de reestructuración capitalista, a lo largo de estas dos décadas, América Latina se ha caracterizado por tener profundas reformas económicas, financieras, fiscales y laborales. Estas reformas, que han sido aplicadas por los estados nacionales latinoamericanos, siguiendo la pauta del llamado Consenso de Washington⁶, mismas que posibilitaron la libre movilidad de capitales mediante inversión extranjera directa e inversión de portafolio y amplios procesos de privatización que favorecieron a los grandes grupos privados latinoamericanos y a las empresas transnacionales en sectores estratégicos como el financiero, el de telecomunicaciones, etc. Por otra parte, mediante la apertura comercial propiciaron un intercambio mercantil que ha favorecido a dichos grupos.

Los cambios más importantes en la economía mexicana en los 90 se llevaron a cabo en las empresas extranjeras y en los grandes grupos privados nacionales debido a las reformas económicas, comerciales y financieras aplicadas a partir de 1983 en el entorno de la globalización o mundialización, que transfirieron a las empresas transnacionales extranjeras y nacionales el papel más activo de la economía.⁷

Desde finales de los 80 y durante los 90, al aplicarse reformas comerciales, financieras y económicas, el aparato paraestatal de fomento a la acumulación capitalista quedó prácticamente liquidado y se integró el país a la economía global

⁵ Morera Camacho, Carlos. *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*. Ed. ERA-IIEs-UNAM. México, 1998. Pág. 01.

⁶ La orientación keynesiana del FMI, fue reemplazada por el libre mercado en los 80 como parte del nuevo Consenso de Washington entre el FMI, el BM y la Reserva Federal del Tesoro de E.U. sobre las políticas correctas para los países subdesarrollados, que marcó un enfoque completamente distinto del desarrollo económico y la estabilización. Muchas de las ideas incorporadas al consenso fueron desarrolladas como respuesta a los problemas de América Latina donde los gobiernos habían perdido todo control presupuestario y las políticas monetarias conducido a inflaciones elevadas. Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus/Pensamiento. México, primera edición. Noviembre de 2002. Pág. 41.

⁷ Morera Camacho, Carlos. *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*. Op. Cit. Pág. 03.

y a la región de América del Norte, vía el TLCAN. El capital monopólico financiero o gran capital, se insertó favorablemente en el proceso de reformas.

A menudo se ha desmantelado la regulación protectora para estimular la competencia en la provisión de servicios financieros como parte de un movimiento más general hacia una competencia más libre, este ha requerido con frecuencia una desregulación más profunda para permitir que los bancos sobrevivan y compitan en los mercados más competitivos que han surgido.

La liberalización es la supresión de interferencias públicas en los mercados financieros y de capitales, y de las barreras al comercio. Actualmente el propio FMI admite que insistió en ella excesivamente y que la liberalización de los mercados de capitales y financieros contribuyó a las crisis financieras globales de los años 90 y puede ser devastadora en un pequeño país emergente⁸, como ocurrió en México con la crisis de cartera vencida de finales de 1994.

Los sistemas bancarios de todo el mundo se han visto afectados en grados variables por la tendencia global hacia la desregulación. En algunos casos, esta desregulación ha asumido la forma de una liberalización de la tasa de interés, lo que condujo a la reducción del ingreso de los bancos por concepto de intereses (lo que se debió a su vez a la intensificación de la competencia, incluida la competencia de los bancos extranjeros). En otros casos, la desregulación significó la reducción de los requerimientos de reservas, la eliminación de las restricciones impuestas a la expansión geográfica y las actividades no bancarias, y redujo la protección contra los competidores extranjeros⁹.

Así también, dentro del marco de la globalización financiera, los bancos ahora desregulados, menos protegidos, que operan en un ambiente de mayor competencia y eficiencia, son más vulnerables al riesgo. La tendencia hacia la desregulación y desprotección de la banca ha conducido a la primera etapa de una gran reforma que se ha visto acompañada de quiebras bancarias (aunque no de la misma forma en México) y fusiones de bancos. Los bancos ineficientes tienden a desaparecer y se tiende a aprovechar todas las economías potenciales de escala¹⁰.

Los bancos internacionales serán sólo otro tipo de intermediarios que participan en el proceso de los flujos de capital entre países donde hay un mínimo de presencia física extranjera.

⁸ Stiglitz, Joseph E. "Prólogo". En *El malestar en la globalización*. Op. Cit. Pág. 87.

⁹ Swary, Itzhak y Barry Topf. "Prefacio". En *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*. Op. Cit. Pág. 11.

¹⁰ Swary, Itzhak y Barry Topf. "Prefacio". En *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*. Op. Cit. Págs. 15 y 16.

JUSTIFICACIÓN

El principal interés que justifica la elaboración de la tesis radica básicamente en los profundos cambios que han acontecido en el sistema bancario nacional, fundamentalmente en la banca comercial.

Estos cambios se refieren principalmente a los mercados financieros en general, y a la banca en particular.

A menudo parece que la única constante en el área de los servicios financieros es la aceleración permanente del ritmo de la transformación. Por lo tanto, todo estudio del tema deberá concentrarse en el proceso de cambio mismo, toda descripción estática se vuelve obsoleta con rapidez.¹¹

Esta frase engloba el principal interés de estudio de la presente investigación, **el proceso del cambio de la banca de capital nacional a la banca de capital extranjero**, la intención de este trabajo es tratar de explicar cómo ha sido posible que ocurriera dicho proceso.

El hecho de que la banca se haya convertido en una industria a nivel mundial, hace que sea fundamental su estudio.

Los mercados financieros de los países desarrollados han experimentado profundos cambios estructurales en los últimos años, lo que ha aumentado grandemente la competencia en la provisión de servicios financieros.¹²

¿Ha ocurrido lo mismo en nuestro país? ¿Será posible que los nuevos bancos en México hayan sufrido los mismos cambios estructurales que sus similares del mundo y, que a su vez, hayan permitido una mayor competencia entre ellos para proveer a los demandantes de mejores servicios financieros? La intención de este trabajo es tratar de responder a estas interrogantes.

Es preciso reconocer que los sistemas bancarios nacionales se han visto expuestos a la competencia de los bancos extranjeros, al mismo tiempo que se les permite competir en los mercados extranjeros e internacionales, tal vez obligados a hacerlo por las presiones de la competencia, pero sin duda alguna, la desregulación bancaria ha sido la causa y no el resultado de la globalización de los mercados financieros. Los nuevos bancos en México han surgido como una consecuencia de la globalización financiera, la que a su vez, ha sido consecuencia de los procesos

¹¹ Swary, Itzhak y Barry Topf. "Prefacio". En *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*. Op. Cit. Pág. 07.

¹² Swary, Itzhak y Barry Topf. "Prefacio". En *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*. Op. Cit. Pág. 09.

de desregulación mundial de los mercados financieros, para así ser más competitivos y no desaparecer del mercado.

OBJETIVO GENERAL

Explicar el proceso de entrada de capital extranjero en la banca mexicana, mediante la fusión o adquisición de los bancos nacionales, como resultado directo de la crisis de cartera vencida en 1994.

HIPÓTESIS

La extranjerización de la banca mexicana es resultado directo de la crisis de cartera vencida ocurrida en México en 1994, la cual se dio debido al proceso de apertura y desregulación financiera efectuado en los últimos años.

OBJETIVOS PARTICULARES

- Establecer el marco teórico de la tesis mediante la conceptualización de dos supuestos que se desprenden de la teoría neoliberal. Estos supuestos se refieren a las crisis financieras y al proceso de desregulación.
- Establecer el marco histórico de la tesis a partir de la banca especializada, el cambio a banca múltiple y la nacionalización bancaria, debido a que estos hechos marcan los antecedentes para la reprivatización, apertura financiera y posterior extranjerización de la banca mexicana.
- Analizar las condiciones en que se llevó a cabo el proceso de la apertura financiera y la desregulación bancaria en México, paralelo a las negociaciones del Capítulo XIV para la integración financiera al TLCAN.
- Revisar el proceso de formación de la cartera vencida en México, que culminó en la crisis de 1994 y sus consecuencias.
- Describir la situación en que se encuentra el crédito y el financiamiento otorgados por la banca extranjera en México, así como los principales resultados de la extranjerización bancaria.

CAPÍTULOS DE LA TESIS

La investigación se encuentra dividida en cinco capítulos.

En el capítulo uno se establece el marco teórico de la investigación mediante una conceptualización acerca de la desregulación financiera y una descripción de las inequidades en las relaciones financieras internacionales. De la misma manera se

presenta una aproximación teórica para las crisis financieras. Asimismo, se estudian los orígenes y las causas de las crisis bancarias y financieras, cómo manejarlas en caso de ocurrir y cómo prevenirlas.

En el capítulo dos se revisan los antecedentes de la banca en México previa a su liberalización financiera. Así también, se establece el marco histórico que busca analizar las condiciones en que ocurrió el cambio de banca especializada a banca múltiple. Se analizan también las causas de la crisis de deuda de 1982 y el proceso de la nacionalización bancaria, que marcan los antecedentes para la liberalización y reprivatización bancaria en México.

En el capítulo tres se describe el proceso de liberalización y apertura bancaria y financiera en México. Se establecen las condiciones en que se llevó a cabo la reprivatización de la banca y se describe el proceso de integración financiera al TLCAN; asimismo se revisan las negociaciones del Capítulo XIV de servicios financieros y la salvaguarda del sistema de pagos del país.

En el capítulo cuatro se describen las causas y el proceso de la crisis de 1994 y las medidas adoptadas en respuesta a la crisis. De la misma forma se describen las principales reformas al sistema de pagos del país. Se realiza un análisis sobre la reforma financiera y el proceso de formación de la cartera vencida en México, asimismo se describen los programas instrumentados por el gobierno para el reordenamiento del sistema bancario y los programas de apoyo a los deudores. Se revisan también las reformas implementadas a raíz del rescate bancario, las modificaciones al marco jurídico y las nuevas reglas de capitalización del sistema bancario en México.

En el capítulo cinco se analizan las transformaciones ocurridas en la operación de la banca comercial. De la misma manera, se establece un breve recuento de las fusiones y adquisiciones de la banca mexicana en los últimos años. Así también, se describe la situación y destino del crédito y del financiamiento otorgados por la banca mexicana. Se describen también algunos resultados de la extranjerización de la banca en México.

Finalmente se presentan las conclusiones generales de la investigación, donde se retoman algunas de las conclusiones más importantes derivadas de cada capítulo, con el fin de establecer una cronología para comprender mejor el proceso de extranjerización de la banca mexicana.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada en la presente investigación es de estilo monográfico (investigación realizada en torno a variantes de un sólo tema, en un periodo breve; en este caso la extranjerización de la banca).

Se realizaron lecturas y se trató de interpretar lo que el autor quiso decir en su investigación, tomando los datos más importantes para el fin de la misma, es decir, se tomaron investigaciones realizadas ya por otros autores para recopilar la información necesaria.

La investigación es de tipo documental, ya que la información que se consultó fue de material de índole permanente al que se puede acudir como fuente o referencia en cualquier momento o lugar.

Las fuentes documentales fueron documentos de investigación escritos, libros, periódicos, revistas, documentos de trabajo en internet, estadísticas, etc.

MARCO TEÓRICO

La teoría neoliberal tiene como antecedentes la llegada al poder del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos y de la primer ministro Margaret Thatcher en el Reino Unido, hechos que marcan una etapa decisiva, con el desencadenamiento de una serie de políticas y medidas que irían materializando el proyecto neoliberal. A partir de aquellos momentos, se instrumentan las políticas de desregulación y desreglamentación inspiradas por los círculos neoliberales, así como las políticas de privatización y de reducción del gasto público, incluidos los llamados programas de ajuste estructural, cuyo propósito es tanto restablecer la solvencia externa de los países endeudados, como dismantelar las políticas y los instrumentos de intervención del Estado.

Sin embargo, el proyecto neoliberal no tiene dimensiones meramente internas, sino globales. El objetivo implícito del proyecto neoliberal es la creación de un inmenso espacio sin fronteras a escala planetaria, donde podrán circular sin trabas las mercancías y el capital. Este proyecto, comenzó a formarse a finales de los años cuarenta con los acuerdos del GATT y la puesta en marcha de las negociaciones comerciales dirigidas a dismantelar las barreras aduaneras. Estas negociaciones culminaron en abril de 1994 con los acuerdos de Marrakech, fase final de la última ronda de negociaciones, conocida como la Ronda Uruguay.

Asimismo, el campo de las negociaciones fue ampliándose durante estos años bajo el supuesto indiscutido de que la liberalización del intercambio sería un factor de progreso, mientras las medidas proteccionistas constituían un factor de retroceso. Se dismantelaron así, progresivamente, las barreras aduanales y los obstáculos no tarifarios. Se incluyeron posteriormente los servicios, con el dismantelamiento de los monopolios públicos y la desprotección de renglones enteros de las economías, fenómeno que abarcó sectores tan estratégicos o sensibles como el financiero y las telecomunicaciones. También, y al margen de cualquier espacio de negociación o debate público, se liberalizaron los movimientos de capital, lo cual privó a las autoridades monetarias de la facultad de controlar tales movimientos, y permitió

conformar un inmenso espacio financiero planetario en el que se mueven hoy los capitales especulativos.

Las características principales del neoliberalismo son:

1. La desregulación es el medio que elimina parte de los controles oficiales a favor de la producción privada de bienes y servicios.
2. Desincorporación de entidades públicas.
3. Venta de bienes de inversión a particulares.
4. Concesión a la iniciativa privada de servicios, principalmente los de comunicaciones, transportes y financieros.
5. Eliminación de subsidios
6. Adelgazamiento del aparato burocrático.
7. Crecimiento del Ejército Industrial de Reserva

Dentro de las características de la teoría neoliberal se desprenden la desregulación financiera y dentro de esta última, se encuentra la prevención de crisis financieras. Por lo tanto, el objetivo de la conceptualización del marco teórico de la tesis es establecer cuáles son los supuestos en que se basa la investigación para comprobar la hipótesis planteada. Para lograrlo se describen las inequidades que existen en el sistema financiero internacional, así como la necesidad de una nueva arquitectura financiera. Asimismo, se describe teóricamente los rasgos característicos de las crisis financieras y bancarias estableciendo el origen y las causas. Se busca analizar la forma de manejar una crisis bancaria cuando esta se presenta y a su vez, cómo prevenir las crisis bancarias, aunque algunos autores, piensan que las crisis son inevitables, ya que son inherentes al sistema capitalista.

Por lo tanto, los dos supuestos que se utilizan en el marco de la teoría neoliberal, donde algunos autores afirman que es necesario liberar los mercados financieros, son:

1. Los aspectos teóricos de las crisis financieras
2. El fenómeno de la desregulación financiera

Se utilizan estos dos supuestos debido a que la extranjerización de la banca en México (resultado directo de la crisis de cartera vencida en 1994) surgió como una consecuencia de la globalización financiera; la que a su vez, ha sido resultado de los procesos de desregulación mundial de los mercados financieros implementados a raíz del rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods, y hay que comprender primero estos sucesos para entender la extranjerización de la banca mexicana en el marco de la desregulación financiera.

De igual forma, la conceptualización de las crisis financieras y bancarias nos ayuda a entender los orígenes de la crisis mexicana de 1994, que culminó en la extranjerización de la banca.

MARCO HISTÓRICO

El marco histórico tiene como objetivo lograr hacer un comparativo de cómo funcionaba la banca antes de comenzar el proceso de desregulación y cuáles fueron los principales cambios ocurridos en ella, para después describir el proceso de desregulación de la banca mexicana que ha culminado con la extranjerización bancaria.

Estudiar la evolución histórica de la banca mexicana constituye un marco obligado para ubicar y entender tanto el cambio de banca especializada a banca múltiple, como la integración de los Grupos Financieros, así como la nacionalización de la banca a raíz de la crisis de 1982 y la desincorporación del Estado, estos hechos fueron el preámbulo para la apertura financiera y la reprivatización de los bancos, que, siguiendo la lógica de la hipótesis planteada, fueron los antecedentes para la extranjerización de la banca mexicana.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

Para comprender la importancia del objetivo de estudio de la presente investigación, es necesario definir los conceptos de que está compuesto. Los conceptos están definidos de manera teórica, es decir, están basados en libros especializados en economía, en sistema financiero mexicano, en desregulación financiera, etc; diccionarios especializados en economía; artículos de revistas especializadas, etc. Otro tipo de definición de los conceptos utilizados es de manera nominal, es decir, la definición establece el propósito o el sentido que va a tener en la investigación. La mayoría de los conceptos utilizados a lo largo de la investigación están definidos en ella, a excepción de los términos nacionalización y estatización, por lo tanto, aquí sólo se mencionan los referentes al título de la investigación, al objetivo general y a la hipótesis.

REFORMAS: Innovación o mejora que se propone, proyecta o ejecuta en alguna cosa. Para los fines de esta investigación se toma como el proceso de carácter masivo que tiene como objeto fundamental un cambio rápido y radical en la economía y que da nacimiento a un nuevo tipo de relaciones económicas.

REFORMAS FINANCIERAS: Se refiere a la instrumentación de políticas de modernización de las actividades financieras, cuyo eje rector se sustentó en el control y administración de las actividades bancarias por parte de la iniciativa privada como condición necesaria para retomar la relevancia de la intermediación bancaria como guía para todo proceso de capitalización que requieren los sectores

productivos, además, de incrementar la penetración del sistema bancario en la actividad económica y su participación en el PIB. Esta denominación se atribuye a Guillermo Ortiz y sirvió de título a un libro de su autoría (La reforma financiera y la Desincorporación bancaria) en el cuál se describen los más importantes hechos de los participantes en el ámbito financiero de 1988 a 1992¹³.

BANCOS: Empresas que se dedican al negocio de la banca. Para esta investigación se refiere a los bancos comerciales que se dedican a la banca de menudeo y que son los que se dedican principalmente a financiar el ciclo productivo de las empresas (en teoría), en contraposición con la llamada banca industrial que financia a más largo plazo. El plazo medio de las operaciones de activo es, en general, inferior a los doce meses. Los beneficios que obtienen este tipo de bancos están en función de los normalmente altos costes de transformación en el manejo del flujo de dinero¹⁴.

NUEVOS BANCOS: Para el fin de esta investigación se refiere a los nuevos nombres que adoptaron las instituciones bancarias después de sus respectivos procesos de fusión: BBVA Bancomer, Banamex Citigroup; Santander Serfin y Scotiabank Inverlat.

PROCESO: Para esta investigación se refiere al desarrollo o evolución de las fases sucesivas de un fenómeno económico. Es el sistema adoptado para llegar a un determinado fin (proceso económico)¹⁵.

DESREGULACIÓN FINANCIERA: Comprende la flexibilización o eliminación de las restricciones legales impuestas por el Estado a los intermediarios financieros encargados de realizar servicios financieros. Se refiere por tanto, a la liberalización de las fuerzas competitivas que la lógica de mercado ha de poner en marcha para (en teoría) asegurar un aumento en el nivel de ahorro y garantizar una eficiente asignación de recursos¹⁶.

La desregulación podría entenderse como un paulatino o parcial alejamiento de las autoridades financieras respecto de los intermediarios y su quehacer. Podría

¹³ Lucero, Alejandro. 'Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano 1993-1999'. En revista *Economía Informa*. Número 280. Agosto-Septiembre. México, 1999. Págs. 67 y 93.

¹⁴ Tamames, Ramón y Santiago, Gallego. *Diccionario de Economía y Finanzas*. Ed. Alianza-LIMUSA. España, primera edición, mayo de 1994.

¹⁵ Diccionario enciclopédico *El Pequeño Larousse Ilustrado 1998*. Ed. Larousse. Santafé de Bogotá, Colombia.

¹⁶ León Islas, Oscar. *Reforma y crisis financiera en México, 1990-1995*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía de la UNAM. México, 1997. Pág. 73.

entenderse en el sentido de suavizar las normas y leyes de control, dotando de mayor libertad a los intermediarios¹⁷.

EXTRANJERIZACIÓN BANCARIA: Entiéndase como el inicio de operaciones de las instituciones de crédito extranjeros en el mercado de crédito mexicano (1994), cuando la SHCP permitió la creación y operación de bancos con capital accionario externo. La SHCP publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de abril de 1994, las reglas para que las filiales de las instituciones financieras del exterior se pudieran establecer en territorio nacional. Esta reglamentación estableció los lineamientos que los bancos exteriores debieron cubrir en la operación de un banco dentro de territorio mexicano una vez que estos recibieron autorización del gobierno federal de constituir un banco. La reglamentación reconoce la posibilidad del establecimiento y operación de Filiales y Sociedades Controladoras de Filiales mediante la cuál podrían adquirir la mayoría de las acciones representativas del capital social de un banco¹⁸.

BANCA: El origen de la palabra banca proviene de los bancos o mesas sobre los que los cambistas de la Edad Media ejercían su actividad económica. Tipo de negocio que desarrolla dos clases de actividades fundamentales como el manejo del flujo del dinero de una economía y como intermediación financiera. En la primera, la banca constituye el canal de pagos y cobros de las economías, a cambio de comisiones por sus servicios como transferencias, cobro de cheques, etc. Para la segunda actividad, intermediación financiera, se toman recursos ajenos en forma de depósitos o empréstitos, todas ellas operaciones de pasivo, para desarrollar operaciones de activo en forma de créditos a los clientes. El beneficio que produce esa intermediación entre depositantes y acreditados, viene dado por el diferencial entre el coste pagado por los recursos ajenos y los intereses cobrados por las operaciones de activo.

BANCA MEXICANA: Para esta investigación se refiere a los bancos existentes antes de la entrada de bancos del extranjero: Bancomer, Banamex, Banca Serfín e Inverlat.

PERIODO DE 1988 A 2002: La justificación del por qué se escogió este periodo radica en que es a partir de 1988, cuando las autoridades financieras del país dictaron una serie de medidas tendientes a profundizar la liberación y la modernización del sistema financiero mexicano, dichas medidas se dieron en dos frentes distintos: por un lado se dictaron disposiciones cuyo objetivo principal era

¹⁷ Correa Vázquez, Ma. Eugenia. "La desregulación financiera: Una nueva competencia". En *Desregulación Financiera Internacional*. Tesis de Doctorado en Economía. Facultad de Economía. División de Estudios de Posgrado. UNAM. México, 1996. Pág. 152.

¹⁸ Lucero, Alejandro. "Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano 1993-1999". Op. Cit. Pág. 93.

desregular las operaciones del sistema financiero en su conjunto y del bancario en particular; y por el otro, se reformaron y adicionaron las leyes que regían a los distintos intermediarios, con el fin de adecuar la estructura jurídica e institucional del sistema financiero mexicano a las condiciones cambiantes de un mundo cada vez más abierto y competitivo. El éxito de estas disposiciones y la liberalización del sistema financiero, no hubiera sido posible sin previamente realizar una serie de cambios, entre los que destacan la creación y consolidación de la banca múltiple, la formación y el desarrollo del mercado de valores, sobre todo gubernamentales y, especialmente, el saneamiento de las finanzas públicas. La investigación abarca hasta el año 2002, debido a que la mayoría de los procesos de fusión y/o adquisición de bancos nacionales por parte de la banca extranjera ocurrió hasta ese año, aunque la investigación abarca algunos datos de 2003, e incluye la compra de Bital por parte del HSBC.

CAPITAL EXTRANJERO: Se refiere a el dinero o capital invertido en los bancos mexicanos por los bancos extranjeros, la compra que hicieron estos últimos por la banca nacional.

FUSIÓN O ADQUISICIÓN: En economía, la creación de un sólo organismo o de una sola empresa a partir de dos o más previamente existentes, que ponen en común su patrimonio¹⁹.

CRISIS: Fase del ciclo económico en la cual se pasa de la etapa de recuperación y auge a otra de recesión y depresión (como ocurrió en la crisis financiera de 1994 en México).

CARTERA VENCIDA: Las operaciones activas (otorgamiento de créditos) que realizan los bancos conllevan un cierto grado, ya que puede darse el caso que el acreditado no cumpla con el pago del adeudo en el tiempo establecido, e inclusive, llegar al incumplimiento absoluto de la deuda, a este fenómeno se le llama cartera vencida.

En general, se conoce como cartera vencida a los créditos no liquidados en su vencimiento. En términos estrictamente contables, la categoría de cartera vencida se aplica a "los documentos de cartera de créditos que no fueron pagados en las fechas de vencimiento".

La mayoría de la información estadística y hemerográfica, interpreta a la cartera vencida como la deuda del cliente, derivada de operaciones crediticias o de inversión que por una u otra razón no generaron los ingresos necesarios para cubrir los financiamientos otorgados.

¹⁹ Tamames, Ramón y Santiago, Gallego. *Diccionario de Economía y Finanzas* Ibidem.

Para las instituciones bancarias, el término de cartera vencida significa "el conjunto de cuentas por cobrar no liquidadas al vencimiento de su plazo por parte de sus clientes". Para los deudores (empresas y familias) cartera vencida significa la deuda contraída con un banco que no ha sido saldada al vencimiento de la misma²⁰. Para el fin de esta investigación se tomará como la definición correcta esta última.

NACIONALIZACIÓN: El decreto de expropiación de los bancos privados y las reformas legales posteriores, trajeron problemas de interpretación en su origen y que sólo después de pasado el tiempo e implementado nuevas reformas, procedimientos y nueva legislación se han ido aclarando. Estos problemas se refieren a la imprecisión terminológica en el decreto de expropiación. En cuanto a los problemas planteados por el decreto de expropiación, estos comenzaron desde el empleo de la terminología, así se habló de nacionalización, estatización, expropiación, etc.; técnicamente, fue una expropiación, ya que el significado de expropiación corresponde a los hechos registrados:

- **Expropiación.-** Jurídicamente es un acto de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización.
- **Nacionalización.-** Como concepto jurídico será un procedimiento administrativo para adquirir bienes por el Estado, únicamente por lo que hace a los de la Iglesia, pero tratándose de todos los demás susceptibles de apropiación por el soberano, se estará a lo dispuesto por el procedimiento administrativo expropiatorio.
- **Estatización.-** Jurídicamente no es contemplada por la ley, ni por la doctrina, como modo de adquirir bienes, por lo que se puede sostener que dicho término corresponde al campo político exclusivamente, refiriéndose en concreto a un sistema político que tiende a exaltar la plenitud del poder y la preeminencia del Estado sobre los demás órdenes y entidades²¹.

Sin embargo, Ramón Tamames utiliza el término nacionalización como: el paso a manos de los nacionales de un país de cualquier clase de bienes (inmuebles,

²⁰ Rodríguez Moctezuma, Karina. "Conceptualización de cartera vencida". En *La crisis del sistema bancario a través de la cartera vencida: causas y consecuencias. 1990-1999*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UNAM. México, 2001. Pág. 26.

²¹ González, Noel. "La crisis de 1994". Documento de investigación en internet. En dirección electrónica: [<http://www.monografias.com/trabajos10/crisis/crisis.shtml>].

valores, activos físicos de empresas, etc.) que anteriormente se hallaban en poder de extranjeros.

Para el término de estatización, el autor utiliza el siguiente concepto: Hacer que pasen a depender del Estado las tierras, instalaciones industriales o servicios explotados con anterioridad por el sector privado, y sugiere que se utilice normalmente como sinónimo de nacionalización.

En esta investigación se utiliza el término nacionalización y la definición utilizada por este último autor.

Los aciertos que puedan derivarse de esta tesis, son resultado de las observaciones y correcciones que han realizado, tanto la Dra. Eugenia Correa, asesora de la investigación, como los sinodales, los cuales amablemente han compartido sus conocimientos para mejorar dicha investigación. Asimismo, los errores derivados de la tesis son responsabilidad total de la autora.

Tanto los recursos humanos como materiales, quizá no han sido suficientes para realizar una investigación más exhaustiva acerca del tema planteado, sin embargo los esfuerzos han sido suficientes para lograr cumplir con los objetivos básicos planteados al inicio de la investigación.

CAPÍTULO I

"ASPECTOS TEÓRICOS ACERCA DE LAS CRISIS Y LA DESREGULACIÓN FINANCIERA"

1.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es elaborar la conceptualización del marco teórico de la tesis dentro de uno de los supuestos que se derivan de las características de la teoría neoliberal, que es el de la desregulación financiera, para lograrlo se describen las inequidades que existen en el sistema financiero internacional. Asimismo, se describe teóricamente los rasgos característicos de las crisis financieras y bancarias estableciendo el origen y las causas. Se busca analizar la forma de manejar una crisis bancaria cuando esta se presenta y, a su vez, cómo prevenir las crisis bancarias, aunque algunos autores, como Alicia Girón, piensan que las crisis son inevitables, ya que son inherentes al sistema capitalista.

La realización de la tesis se basa en dos supuestos que se desprenden de la teoría neoliberal:

1. El orden económico mundial ha cambiado dramáticamente en las últimas décadas, ocasionando un enorme grado de integración entre las economías. Las ventajas, al igual que los riesgos, inherentes al nuevo entorno internacional son considerables y es evidente que la "arquitectura financiera"²² existente ya no es capaz de enfrentar los riesgos financieros de manera eficiente. Es por ello que parece indispensable diseñar un nuevo sistema financiero internacional. Se requiere crear organismos financieros

²² Se refiere a las relaciones monetarias y financieras internacionales que son creadas y modificadas por autoridades financieras de las mayores economías, donde confluyen el Banco de Pagos Internacionales (BIS), el Fondo Monetario Internacional (FMI); la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE); el Banco Mundial (BM); la Organización Mundial de Comercio (OMC); el grupo de los siete países más desarrollados (G7); el Instituto de Finanzas Internacionales (IFI); la Reserva Federal, la Oficina del Controlador de la Moneda y el Comité de Banca y Servicios Financieros de la Cámara de Diputados, todos ellos de los Estados Unidos; el Comité sobre Sistema Financiero Global del G10 donde participan funcionarios de bancos centrales; el Comité de Normas Contables Internacionales; la Asociación Internacional de Derivados y Swaps; un grupo privado formado por doce grandes instituciones financieras y presidido por Goldman Sachs y J.P. Morgan y más. Sus propuestas han sido muy diversas para la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional. Recomiendan en lo general: prevención, mejorar las prácticas contables y de administración de riesgos, aumentar la disponibilidad de información, oportunidad y transparencia. Todo lo cual se encamina a la autoregulación del mercado. En Correa, Eugenia y Claudia Maya. *Expansión de la banca extranjera en México*. Págs. 2 y 3. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/>]. (11 de Diciembre de 2003).

internacionales que contribuyan a prevenir, resolver y evitar el contagio de las crisis financieras y bancarias de una mejor manera. La multiplicación de crisis financieras nacionales ha llevado al agotamiento del modelo de estabilización promovido por el FMI y las políticas económicas de las propias naciones.

2. Uno de los rasgos característicos del proceso de desregulación financiera ha sido la generación de crisis bancarias. Son las crisis bancarias de los últimos años (entre ellas la crisis mexicana de 1994) las que llegan a tener efectos globales y se establece que estas alcanzan una explicación en el contexto de los procesos de desregulación y liberalización financiera, así como la participación de los flujos de capital internacional y la innovación financiera de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

Por tanto, el marco teórico de la tesis se basa en parte, en la explicación de las reformas necesarias al sistema monetario en el marco de la nueva arquitectura del sistema financiero internacional. De la misma forma, se basa en la explicación de los orígenes y causas de las crisis bancarias y financieras como consecuencia de los procesos de desregulación ocurridos en el mundo a partir del rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods. Se utilizan estos dos supuestos para la conceptualización del marco teórico debido a que la extranjerización de la banca en México (resultado directo de la crisis de cartera vencida en 1994) surgió como una consecuencia de la globalización financiera; la que a su vez, ha sido resultado de los procesos de desregulación mundial de los mercados financieros implementados a raíz del rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods. De igual forma, la conceptualización de las crisis financieras y bancarias nos ayuda a entender los orígenes de la crisis mexicana de 1994, que culminó en la extranjerización de la banca.

Ante todo, las crisis financieras son un reflejo de la tendencia de los mercados financieros al pasar por ciclo agudos de auge y colapso. En los periodos de auge financiero, prestatarios y prestamistas subestiman los riesgos de un alto nivel de endeudamiento, y la gravedad de ello sólo se aprecia después al producirse las caídas y pánicos financieros. Una crisis de este tipo refleja las imperfecciones de los flujos de información, así como los cambios radicales en su interpretación y drásticas modificaciones en las expectativas, a medida que se recibe nueva información; estos cambios pueden ser graves, dada la incertidumbre que caracteriza las decisiones intertemporales propias de las transacciones financieras.

La liberalización de los flujos financieros entre países industrializados y algunos países en desarrollo, la flotación de los tipos de cambio, las innovaciones en el ámbito financiero y en las técnicas de comunicación, han contribuido en las últimas décadas a aumentar no sólo las transacciones financieras, sino también la volatilidad.

1.2 SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

1.2.1 Inequidades en las relaciones financieras internacionales

Cuando se firmaron los acuerdos de Bretton Woods²³, al término de la Segunda Guerra Mundial, estaba muy clara la idea de que el objetivo central del sistema monetario era el crecimiento sostenido del ingreso mundial, y que para ello era preciso estimular el comercio internacional. El régimen de tipos de cambio fijos fue adoptado entonces por ser congruente con este propósito, ya que reducía la incertidumbre de exportadores e importadores.

La desregulación de los mercados financieros internacionales iniciada a finales de los cincuenta y el crecimiento explosivo de los euromercados, que se tradujo en flujos de capital especulativo de magnitudes muy superiores a los desequilibrios comerciales entre las naciones, volvieron inoperantes los tipos de cambio fijos y llevaron a una reforma del sistema monetario internacional. Esta enmienda, efectuada en medio de las turbulencias ocasionadas por la inconvertibilidad del dólar en oro y los efectos del primer choque petrolero, priorizó la estabilidad de precios y relegó a segundo término el crecimiento de la economía mundial.

Tras veinticinco años bajo el régimen de tipos de cambio flexibles, y con un sistema monetario internacional desvinculado de un activo externo de reserva, el ingreso mundial ha visto sensiblemente reducida su tasa media de crecimiento respecto a la registrada en el periodo de vigencia de los acuerdos de Bretton Woods. La inversión productiva ha declinado como proporción del producto en las naciones más industrializadas, al tiempo que el coeficiente de ahorro en estas ha decrecido. Mientras tanto, el financiamiento internacional ha aumentado a un ritmo muy superior al mostrado por el ingreso real y la inversión productiva mundial, lo que ha generado enormes flujos de capital especulativo, mismos que se desplazan de un país a otro en búsqueda de una valorización a corto plazo, ante la imposibilidad de lograrla a largo plazo y a nivel global.

El sistema monetario internacional reformado, en conjunción con la tendencia mundial hacia la desregulación de los servicios financieros, el desarrollo de nuevos productos en este campo, y los avances tecnológicos en informática y

²³ Los orígenes de la actual arquitectura del sistema financiero internacional se remontan a 1944, con la creación de las llamadas instituciones de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), mejor conocido como Banco Mundial, que se constituyeron en los principales pilares del nuevo esquema. Dichas instituciones fueron concebidas inicialmente como un medio para reconstruir el sistema financiero internacional de la posguerra, cuyo colapso se debió de manera considerable a la Gran Depresión y a la inestabilidad observada durante los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Werner Wainfeld, Martín. "Nueva arquitectura del sistema financiero internacional: avances y retos". En Revista *El Mercado de Valores*. Número 09. Septiembre 1999. Pág. 05.

telecomunicaciones, han constituido un ambiente favorable a la inversión especulativa en detrimento de la inversión productiva. Esta separación de las esferas real y financiera de la actividad económica muestra su inviabilidad de largo plazo en crisis bursátiles y de pagos externos que, iniciadas en un país, se contagian con rapidez a otras plazas amenazando al sistema global de pagos, dada la integración alcanzada por los mercados financieros mundiales²⁴.

Como afirma Guadalupe Mántey²⁵ "la desregulación financiera no ha sido congruente con la acumulación de capital productivo y ha estimulado actividades especulativas altamente desestabilizadoras para todos los países".

Asimismo, Guadalupe Mántey²⁶ afirma que

Los gobiernos de los países industrializados se han convertido en rehenes de los mercados financieros desregulados y se ven imposibilitados para aplicar políticas monetarias expansionistas, pues el que lo hace unilateralmente enfrenta fugas masivas de capitales, depreciación de su moneda e inflación. La política fiscal en estos países, se ha visto comprometida a esterilizar parte de la generación excesiva de liquidez en los mercados desregulados mediante la colocación de altos volúmenes de deuda gubernamental más allá de las necesidades presupuestales, lo que impide incrementar el gasto deficitario para reactivar la economía mundial. El resultado es que la desproporción entre el sector real de la economía mundial y el sector financiero, están debilitando las estructuras financieras e incrementando los riesgos sistémicos.²⁷

La eliminación de los controles de cambios impuestos durante la posguerra en Europa y el crecimiento excesivo del mercado de eurodólares durante los sesenta, generaron flujos especulativos de capital de impresionante magnitud, que volvieron inoperantes los tipos de cambio fijos. En 1973, el sistema monetario internacional rompió con las directrices establecidas en los convenios de Bretton Woods, adoptando tipos de cambio flexibles y privilegiando el equilibrio de la

²⁴ Introducción tomada de Mántey de Anguiano, Guadalupe y Noemí Levy Orlik (Compiladoras). *Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicana* Ed. UNAM-DGAPA-ENEP Acatlán. México, primera edición, 1998. Págs. 9 y 10.

²⁵ Mántey de Anguiano, Guadalupe. "Especulación, endeudamiento público y desempleo mundial: urgen reformas al sistema monetario internacional". En Op. Cit. Págs. 25 y 26.

²⁶ Ibidem.

²⁷ El riesgo sistémico se refiere a que el sistema de pagos en conjunto corre peligro de colapso debido al efecto en cascada que se genera por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir con sus obligaciones interbancarias. Del Villar, Rafael, et. al. "Introducción". En *Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias*. Documento en internet. Diciembre, 1997. Pág. 03. En dirección electrónica:

[<http://www.banxico.org.mx/gPublicaciones/DocumentosInvestigación/docinves/doc9708/doc9708.pdf>]. (11 de Diciembre de 2003).

cuenta de capital de la balanza de pagos, en detrimento del crecimiento del comercio mundial de mercancías.

Guadalupe Mántey menciona que

[...] durante el tiempo que ha operado el acuerdo monetario internacional reformado, el crédito bancario internacional ha aumentado 25 veces, las colocaciones internacionales de bonos lo han hecho en 88 veces, el comercio mundial se ha expandido 9 veces, pero el producto mundial apenas se ha duplicado²⁸.

En opinión de Mántey es evidente que la desregulación financiera no ha sido proporcional al crecimiento de la economía real ya que ha conducido a una rápida multiplicación de activos financieros denominados en monedas de reserva, que no encuentra correspondencia con la capacidad productiva mundial y, que se ha traducido en una alta movilidad internacional del capital que busca valorizarse a corto plazo ante la imposibilidad de hacerlo de manera global en el largo plazo.

Es cierto que los cambios institucionales registrados²⁹ promueven transacciones con activos financieros orientadas a obtener ganancias de capital a corto plazo. Las utilidades en estas operaciones son muy superiores a las que se obtendrían con el mismo capital invertido en la producción, por lo que en muchos países desarrollados se empieza a registrar el fenómeno de evicción³⁰. Una manifestación crítica de esta tendencia es que el crédito bancario se está encaminando crecientemente hacia el financiamiento de estas actividades especulativas, lo cual favorece la valorización improductiva del capital.

Guadalupe Mántey asegura que

[...] la desregulación financiera internacional, al generar flujos de capital especulativo en magnitudes que no guardan proporción con las variables reales de la economía mundial, ha conducido a los países a una pérdida del control nacional sobre sus políticas económicas; esto no sólo tiende a reducir el crecimiento del ingreso, sino que hace su distribución más inequitativa, pues el desempleo aumenta y los pequeños productores se ven marginados del crédito institucional. Así que, la necesidad de arraigar al capital obliga a los países a ofrecer altas tasas de interés que limitan la expansión del crédito y frenan la inversión. Sin embargo,

²⁸ Mántey de Anguiano, Guadalupe. 'Especulación, endeudamiento público y desempleo mundial: urgen reformas al sistema monetario internacional'. Op. Cit. Pág. 27.

²⁹ La autora se refiere a la flexibilización de los tipos de cambio, la eliminación de controles cuantitativos a la expansión del crédito, la eliminación de barreras a la integración de la banca universal, el desarrollo de mercados de productos financieros derivados, etc. Ibidem.

³⁰ La sustitución de inversiones productivas por inversiones financieras en los grandes conglomerados industriales. Ibidem.

la rentabilidad de la inversión productiva ha sido superada por las ganancias que se derivan de la especulación con tipos de cambio y tasas de interés en los mercados financieros desregulados.³¹

Asimismo, Mántey afirma que el crecimiento de la circulación de activos financieros tarde o temprano encuentra los límites impuestos por el lento crecimiento de la economía real que él mismo ocasiona. Estos límites se manifiestan en una fragilidad de las estructuras bancarias, producto de la selección adversa y el riesgo moral³², pero también del lento crecimiento de la inversión fija y la productividad, que impiden remunerar, a las altas tasas de interés vigentes, el gran volumen de activos creados.

Curiosamente, explica que la fragilidad bancaria en los países industrializados ha llevado a una profundización de la desregulación del sector. Como resultado de esta desregulación han aparecido innovaciones financieras³³ que elevan la rentabilidad de los activos de los bancos, permitiendo restablecer los circuitos de crédito.

Aunque las innovaciones financieras se han defendido con base en que permiten a los agentes económicos cubrirse contra los riesgos de variaciones en las tasas de interés y tipos de cambio, la realidad es que han sido utilizadas como fuente de ganancias especulativas, siendo los bancos, las casas de bolsa, las compañías de seguros y los fondos de cobertura los principales agentes especuladores.

Por otra parte, sostiene Guadalupe Mántey, los nuevos productos financieros han acrecentado los riesgos sistémicos al tiempo que han complicado la evaluación de esos riesgos.

El sistema financiero internacional ha creado una red de operaciones colateralizadas, y se ha vuelto más vulnerable a las variaciones en las tasas de

³¹ Mántey de Anguiano, Guadalupe. "Especulación, endeudamiento público y desempleo mundial: urgen reformas al sistema monetario internacional". Op. Cit. Pág. 27.

³² El problema de selección adversa se puede dar cuando existe información asimétrica o incompleta, así el problema de selección adversa lo enfrentan los bancos cuando otorgan un crédito que en el futuro no es susceptible de recuperar debido a que no hizo la selección de su mejor cliente sino del peor. Por otra parte el riesgo moral aparece cuando los fondos que el banco otorga en una operación crediticia son aplicados por parte del prestatario, a un fin distinto al originalmente solicitado, donde esta asignación de fondos es más riesgosa que en el caso original. En Girón G., Alicia. *Crisis Financieras y Crisis Bancarias* Pág. 11. Ponencia presentada en el Seminario "La integración monetaria en América Latina y las lecciones que se pueden sacar para Europa". Universidad de Marne-La Vallée e ISMEA. 16 y 17 de Marzo de 1998. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.redcelsofturto.edu.mx/archivos%20PDF/giron1.pdf>]. (11 de Diciembre de 2003).

³³ Tularización de préstamos, productos derivados, etc. Mántey de Anguiano, Guadalupe. Op. Cit. Pág. 38.

interés y los tipos de cambio, precisamente cuando estos han acrecentado su volatilidad.

El sistema actual de tipos de cambio fluctuantes, y fuertemente influidos por los flujos internacionales de capital, es particularmente inestable porque el dólar, siendo la moneda dominante en las transacciones financieras internacionales, es una divisa declinante³⁴.

Afirma la autora que el riesgo sistémico es creciente y que las crisis financieras de las economías emergentes en los últimos años así lo demuestran. Los rescates bancarios y los paquetes de financiamiento multilateral de emergencia alcanzan magnitudes claramente desproporcionadas con la economía real de esos países, y sólo comparables con los flujos de capital especulativo que han salido de los euromercados.

Guadalupe Mántey propone como solución al problema, por un lado, un aumento en el ingreso real mundial que permita validar los activos financieros ya emitidos; por otro lado, una reducción en el ritmo de crecimiento del financiamiento privado internacional que sea compatible con la capacidad productiva mundial.

Mántey concluye que la limitación al crecimiento de los intermediarios financieros internacionales, aunque involucra conflictos políticos por el gran poder que tienen los banqueros en todos los países, puede ser resuelta de manera expedita por el Banco de Pagos Internacionales³⁵ a través de acuerdos como el de Basilea, que reparte los costos del ajuste entre las instituciones financieras sin inclinarse a favor de ninguna. La imposición de un encaje a los intermediarios financieros internacionales, la elevación de los requisitos de capitalización³⁶, etc, serían medidas apropiadas para reducir el ritmo de expansión de la liquidez internacional.

1.2.2 La nueva arquitectura del Sistema Financiero Internacional

Aún cuando se reconoce que la globalización de los mercados comercial y financiero mundiales trae consigo oportunidades sin precedente –tales como mayor crecimiento económico, un incremento en la inversión y la creación de empleos–, también se ha llegado a la conclusión de que conlleva importantes riesgos no previstos bajo la actual arquitectura financiera internacional.

³⁴ Mántey de Anguiano, Guadalupe. "Especulación, endeudamiento público y desempleo mundial: urgen reformas al sistema monetario internacional". Op. Cit. Págs. 38 y 39.

³⁵ Creado en 1930, El BIS (por sus siglas en inglés) funge como un banco para bancos centrales e instituciones financieras de todo el mundo. Es, asimismo, un foro de cooperación monetaria internacional. Werner W. Martín. "Nueva arquitectura del sistema financiero internacional: avances y retos". Op. Cit. Pág. 06.

³⁶ Véase Capítulo IV de la presente investigación "Nuevas reglas de capitalización..".

En palabras de Martín Werner:

[...] se han llevado a cabo profundos análisis en diversos foros internacionales sobre las acciones que tanto los gobiernos como el sector privado deberían realizar a fin de evitar y en su caso, contrarrestar nuevas crisis financieras. Al respecto, se ha enfatizado la necesidad de llevar a cabo una profunda transformación de la arquitectura del sistema financiero internacional que ha estado vigente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial [como ya se dijo]. En general se ha llegado a considerar que el actual esquema ya no cuenta con los elementos suficientes ni adecuados para mantener un sistema financiero internacional sólido y estable, que permita prevenir desajustes financieros y evitar la transmisión global de crisis más severas.³⁷

El inicio de los esfuerzos para reformar y fortalecer la arquitectura del sistema financiero internacional se puede ubicar en la reunión del G-7³⁸ que se llevó a cabo a mediados de 1995 en Halifax, Canadá. Se reunieron para integrar un grupo de trabajo encargado de analizar la prevención y resolución de crisis financieras. Los resultados se integraron en un documento conocido como *Rey Report*, el cual contiene una serie de recomendaciones para fortalecer el sistema financiero internacional mediante una mayor disciplina del mercado y un mejor monitoreo del desempeño económico de los deudores.

Así, a pesar de que en general existe consenso entre este grupo de trabajo de que tanto el FMI como el Banco Mundial han desempeñado un importante papel ante las turbulencias financieras internacionales, corrigiendo las ineficiencias propias de los mercados, también se acepta que su funcionamiento se ha rezagado con respecto a los cambios del entorno internacional y el desarrollo de los mercados financieros nacionales. En este contexto, la participación del FMI y el Banco Mundial ha generado una creciente controversia en el ámbito político y académico, particularmente en lo que se refiere al desempeño del FMI como prestamista internacional de última instancia³⁹; el riesgo moral de los apoyos económicos que brinda; el papel del Fondo y la comunidad financiera internacional en la prevención y solución de crisis, así como la actuación del Banco Mundial⁴⁰.

³⁷ Werner W. Martín. "Nueva arquitectura del sistema financiero internacional: avances y retos". Op. Cit. Pág. 06.

³⁸ Este grupo se integra por Alemania, Canadá, E.U., Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

³⁹ Se ha llegado a afirmar (Grupo de trabajo del G-7) que la actuación del FMI como prestamista de última instancia ha consistido principalmente en absorber las pérdidas de los inversionistas que han invertido su dinero en economías emergentes y que su actuación ha generado una redistribución del ingreso en favor de grupos financieros con poder económico y político, y en deterioro de los contribuyentes de los países que han enfrentado problemas económicos severos. Werner Wainfeld, Martín. "Nueva arquitectura del sistema financiero internacional: avances y retos". Op. Cit. Pág. 05.

⁴⁰ Nuevamente el grupo de trabajo del G-7 afirma que esta institución se ha desempeñado como si fuera sólo un banco comercial que no ha ayudado a las naciones en desarrollo a enfrentar su principal obstáculo para lograr un crecimiento sostenible: generar internamente el conocimiento

1.2.3 Desregulación Financiera

El fenómeno de la desregulación financiera se sitúa en el contexto de la inestabilidad y de la fragilidad de los mercados financieros. De igual forma, la liberalización y la desregulación se sitúan a su vez, en el centro de los orígenes de las crisis financieras y bancarias contemporáneas (entre las más recientes destacan las de México, Tailandia, Indonesia, Malasia, Corea, Brasil, Argentina, Venezuela, Rusia).

Eugenia Correa explica que

En una revisión de los conceptos existentes en parte de la literatura más relevante sobre regulación y desregulación financieras, puede constatar que estas se han definido como el conjunto de normas y leyes que dictan las autoridades gubernamentales en la materia con el objetivo de mantener cierto control [...] sobre los intermediarios financieros y sobre sus operaciones. La desregulación, [...] se conceptúa como un paulatino o parcial alejamiento de las autoridades financieras respecto de los intermediarios y de su quehacer. Podría entenderse en el sentido de suavizar las normas y las leyes de control, dotando de mayor libertad a los intermediarios.

Una nueva regulación, o la regulación resultante de la desregulación, estaría, [...] estableciendo normas para la competencia; [...] aún cuando el objetivo de la regulación no sea explícitamente normar la competencia entre los intermediarios.⁴¹

Según Eugenia Correa, basada en algunos análisis afirma que se regula con la finalidad de evitar crisis financieras; aunque, según otros análisis, se regula con el objetivo de dirigir las actividades del sector y los flujos del financiamiento hacia algunos sectores en función de ciertas necesidades político-económicas. Para otros más, regular es mantener un nivel de crédito y una política monetaria que pueda controlar las tendencias inflacionarias. También se encuentran análisis para los cuales la regulación "legítima" es aquella que se efectúa para supervisar y vigilar a los intermediarios y salvaguardarlos de quiebras y manejos fraudulentos, así como para mantener la confianza de los inversionistas en el sistema financiero y prevenir crisis financieras.

Muchos de los análisis [...] se preguntan si la desregulación llegará a ser completa y si pronto estaremos frente a una globalización integral de los mercados

necesario para promover el desarrollo. Werner Wainfeld, Martín. "Nueva arquitectura del sistema financiero internacional: avances y retos". Op. Cit. Pág. 05.

⁴¹ Correa, Eugenia. "Desregulación financiera. Una nueva competencia". En *Crisis y desregulación financiera*. Ed. Siglo XXI UNAM. IIEc. México, primera edición. 1998. Págs. 137 y 138.

financieros; o bien, si en realidad el mercado financiero se encuentra frente a una recomposición de un nuevo marco regulador.⁴²

Eugenia Correa basa su análisis en una diversidad de autores⁴³ los cuales han considerado que la regulación financiera (incluso caracterizada como represión financiera) con la acentuada intervención de los gobiernos fueron creando la ineficiencia del mercado y de los intermediarios, a lo que coadyuvaban las políticas macroeconómicas. Así, la desregulación que fue posible gracias a la innovación financiera y a las modernas tecnologías en comunicación e informática, avanza en medio de la inestabilidad financiera, y seguirá así hasta que realmente se logre articular el mundo financiero por la fuerza de un mercado libre y realmente mundial.

En opinión de Eugenia Correa, aunque la desregulación se ha dado en medio de la inestabilidad financiera, esta última procede de las condiciones preexistentes y no de la propia desregulación. Sólo el retiro del Estado y la desregulación garantizarán la vuelta a la estabilidad financiera con intermediarios y mercados financieros consolidados.

La desregulación financiera es parte del proceso de competencia por los mercados, y una nueva regulación eficiente en un nuevo reparto económico de estos será una condición necesaria para una nueva etapa de expansión económica.

Ya que, en mi opinión, el objetivo de la desregulación financiera es la prevención de crisis, la revisión del concepto mismo trata de establecer una mejor comprensión del sentido mismo de la desregulación, en donde la normatividad continúa cumpliendo una función muy importante y la intervención del Estado se ha modificado pero no tiende a desaparecer.

Eugenia Correa, cita a Charles Kindleberger⁴⁴, quien considera que las crisis financieras internacionales incluyen una serie de elementos críticos, especulación, expansión monetaria, aumento del precio de los activos seguido de un descenso en picada y de una precipitación hacia el dinero.

Según Charles Kindleberger la existencia de la banca central puede contribuir a controlar una crisis financiera, sin embargo, el hecho de que la expansión del crédito no tenga límites disminuye en mucho dicha capacidad. En su concepto,

⁴² Correa, Eugenia. "Desregulación financiera. Una nueva competencia". Op. Cit. Pág. 140.

⁴³ Menciona a R. M. Pecchioli, a Catherine Mansell, a Itzhak Swary y Barry Topf, a Timothy Heyman, etc. Para mayor información consultar a Correa, Eugenia. "Desregulación financiera. Una nueva competencia". Op. Cit. Pág. 140.

⁴⁴ Kindleberger, Charles. *Manías, pánicos y cracs: historia de las crisis financieras* Barcelona. Ariel Económica. 1991. Pág. 238. En Correa, Eugenia. "Desregulación financiera. Una nueva competencia". Op. Cit. Págs. 90 y 91.

durante una crisis financiera se produce una confrontación entre el interés privado y el interés público; mientras tanto, el banco central actúa para garantizar la continuidad del sistema de pagos y para recobrar la estabilidad del crédito.

En la revisión de Eugenia Correa, establece que existe una importante diferencia con Keynes⁴⁵, quien señala que la expansión del crédito individual no es ilimitada ya que los bancos deben seguir el paso con otros bancos y no pueden incrementar sus propios depósitos en relación al total de depósitos fuera de la proporción de su cuota en el mercado bancario en el país.

Por otra parte, Eugenia Correa, citando a Raymond Goldsmith⁴⁶ señala que las crisis financieras son una parte de deterioro ultra cíclico de todos o de muchos de los indicadores financieros, tasas de interés de corto plazo, precios de los activos (acciones, bienes raíces, precios de la tierra), insolvencias comerciales y quiebras de instituciones financieras.

Dos escuelas, la monetarista y la keynesiana, han estado debatiendo a lo largo de años sobre el origen de las crisis financieras. Milton Friedman y Anna Schwartz, así como otros monetaristas, consideran que las crisis financieras no estallan por escasez financiera, sino por la quiebra de las autoridades para responder correctamente al peligro financiero y que ello se agrava por la incertidumbre del sector privado acerca de las respuestas de política correctas.

[...] En la escuela keynesiana, es Minsky quien desarrolla la teoría de la inestabilidad financiera y sostiene que las crisis financieras estallan como parte de un ciclo del crédito; el ciclo va del crédito, que puede ser cubierto por el flujo de efectivo de las empresas endeudadas, a incrementos del crédito por encima de la capacidad de pago de las empresas. Crece la burbuja especulativa hasta que caen los precios de los activos y se configuran las condiciones para reiniciar el ciclo.⁴⁷

Respecto del concepto mismo de crisis financiera existe una diversidad de puntos de vista y sobre sus causas una gran polémica, podríamos hacer toda una investigación acerca del tema, sin embargo nos conformamos con la escasa definición que de ella se hizo, ya que no es una tesis acerca de crisis financieras, así que, para el marco teórico es suficiente.

⁴⁵ M. Keynes, John. *A Treatise of Money*, en *Collected Writings of John Maynard Keynes* Vol. V. Londres. McMillan-St. Martin's Press. Para The Royal Economic Society, 1971. Primera edición en 1930. Pág. 27. En Correa, Eugenia. "Desregulación financiera. Una nueva competencia". Op. Cit. Págs. 90 y 91.

⁴⁶ Kindleberger, Charles. *Manías, pánicos y cracs: historia de las crisis financieras*. Op. Cit.

⁴⁷ Correa, Eugenia. "Desregulación financiera. Una nueva competencia". Op. Cit. Págs. 92 y 93.

1.3 APROXIMACIONES TEÓRICAS ACERCA DE LAS CRISIS FINANCIERAS

1.3.1 Antecedentes y características

Acercas del origen de las crisis bancarias y financieras, la Dra. Alicia Girón⁴⁸ sostiene que las crisis financieras y las crisis bancarias tienen particularidades bien definidas; por un lado, hay un aumento inusitado de ellas, la inestabilidad financiera es cada vez más frecuente, y por otro lado, participa activamente el prestamista de última instancia, llámese Reserva Federal de los Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional y autoridades monetarias locales (Banco Central). Los mercados han ido integrándose poco a poco hasta formar un mercado único, por lo cuál un pequeño desajuste provoca una gran turbulencia en todo el sistema financiero internacional.

La complejidad que caracteriza al actual sistema financiero así como las nuevas modalidades en el financiamiento del desarrollo han hecho de la globalización financiera una realidad que desborda las fronteras de muchos sistemas financieros nacionales. La desregulación, liberalización y el incremento de la competencia entre intermediarios financieros, constituyen un proceso iniciado [como ya se mencionó] desde el rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods.

La autora sostiene que no es una casualidad que los mercados financieros nacionales se encuentren integrados a un sólo mercado, que no sólo poseen características semejantes sino que responden en su desempeño a las variaciones de tasas de interés y tipos de cambio internacionales, así como a los lineamientos de política monetaria y financiera hegemónicos, a un orden productivo único.

Alicia Girón menciona como antecedentes de las crisis, el colapso de grandes, medianos y pequeños bancos que tiene (a lo largo de la historia contemporánea del capitalismo), una significación muy importante en el campo de la teoría económica; del ciclo económico; de la competencia entre los mercados financieros nacionales y entre las diversas regiones del mundo.

El estudio de las crisis bancarias que recaen en crisis financieras no se puede realizar sin tener contemplado varios elementos, [afirma la autora], en el marco del proceso de desregulación y liberalización de los sistemas financieros nacionales. [...] el tipo de desregulación que se ha dado en los ochenta ha sido una que ha llevado a la mundialización de los mercados financieros. Una integración de los mercados financieros que está cambiando el patrón de financiamiento de la acumulación. Una integración financiera que se corresponde con cierto nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, con una incorporación tecnológica acelerada en el sector, que dejó a este interconectado por todo el mundo las 24 horas del día de cada país. Una integración financiera que hace imposible desvincular los distintos mercados

⁴⁸ Girón G., Alicia. *Crisis Financieras y Crisis Bancarias*. Op. Cit. Pág. 01.

financieros y que debe acompañarse de una creciente armonización de los distintos marcos regulatorios financieros de las economías capitalistas desarrolladas, apuntando en el sentido de buscar ordenar, garantizar y consolidar la integración financiera, y propiamente la globalización económica⁴⁹.

Alicia Girón afirma que en realidad, las crisis bancarias son resultado de la mayor competitividad de los servicios que ofrecen los intermediarios financieros en mercados altamente integrados a escala mundial, así como de la participación de los intermediarios no bancarios. Así, la expansión de la actividad bancaria hacia las áreas de actividad no tradicionales, ocurre al tiempo de un desarrollo extraordinario de otras empresas financieras y no financieras, las cuales han venido proveyendo servicios de tipo bancario y formando bancos que no son bancos⁵⁰. La institucionalización de los mercados financieros ha avanzado también con rapidez, incrementando el profesionalismo y refinanciamiento de todos los participantes. Inversionistas y prestatarios actúan cada vez más en el mercado como instituciones, con todas las ventajas que ello involucra. Esta tendencia tiene implicaciones importantes para los mercados financieros.

Alicia Girón explica como el cambio estructural de los mercados financieros se manifiesta, entre otros, mediante la disminución de las fronteras nacionales y la ubicación geográfica como factores determinantes de la función financiera. Se afirma entonces que está declinando la delineación de los papeles debido a la identidad institucional a medida que se desmantelan las barreras estructurales en la provisión de servicios financieros. Aquellas empresas financieras, que ya no tienen un mercado asegurado por la regulación protectora, están reorganizándose como supermercados financieros o boutiques⁵¹ para explotar un reducto en el mercado. También se acentúa la incertidumbre en los mercados financieros, estimulada por la alta volatilidad de los tipos de cambio, las tasas de interés y los niveles de liquidez.

Alicia Girón afirma que en América Latina, a diferencia de los países industrializados ante una crisis o shock, los depositantes se muestran más dispuestos a retirarse del sistema bancario que en los países industrializados cuando se ve afectada adversamente la capacidad de los prestatarios para pagar. Por ello, la fragilidad de los sistemas bancarios también se refleja en el elevado costo asociado con la reestructuración de los sistemas después de una crisis.

⁴⁹ Girón, Alicia. *Crisis Financieras y Crisis Bancarias*. Op. Cit. Pág. 03.

⁵⁰ *Non Bank Banks* Intermediarios Financieros de Objeto Limitado (En México SOFOLES). Son los que obtienen fondos mediante la emisión de papel entre el público (en lugar de depósitos) y prestan al consumidor.

⁵¹ Entidades financieras especializadas en un tipo de productos muy limitado que predominó en la década de los ochenta. Se distinguen por la alta especialización de los productos financieros que suministra. Tamames, Ramón y Santiago, Gallego. *Diccionario de Economía y Finanzas*. Ed. Alianza-LIMUSA. España, primera edición, mayo de 1994. La nota es propia.

El FMI resalta los problemas de selección adversa y de riesgo moral, menciona Alicia Girón

[...] Respecto del riesgo sistémico, o efecto de dominó, se afirma que este es la posibilidad de que la falla de un intermediario financiero genere un desequilibrio en todo el mercado de capital. El riesgo sistémico tiene tres fuentes: cambios abruptos en el precio de los activos, interconexiones entre los intermediarios, y ataques especulativos.⁵²

Afirma Alicia Girón que

[...] para poder entender las crisis financieras hay que entender no sólo el impacto de los flujos de capital a escala internacional en las economías emergentes sino cómo la inversión extranjera directa se comporta en dichas economías. En la medida que la tasa de crecimiento de la inversión extranjera indirecta crece de manera acelerada más que la inversión extranjera directa hay un impacto en las estructuras productivas donde el financiamiento del desarrollo se distorsiona. Es decir, la política económica permite mantener un tipo de cambio sobrevaluado, tasas de interés al alza y un crecimiento artificial del PIB. Ello, aumenta el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y los sistemas bancarios se vuelven frágiles.⁵³

Las crisis bancarias pueden tener efectos negativos significativos en el desempeño del sector real de la economía. Impiden el buen funcionamiento de los mercados financieros y en particular repercuten sobre los precios de acciones y bienes raíces, lo que afecta las decisiones de inversión y ahorro de los agentes. Además, las crisis bancarias agravan el problema de información asimétrica⁵⁴ que enfrentan los participantes en los mercados financieros, a la vez que aumentan el riesgo percibido por los depositantes. Esto se debe a una mayor volatilidad de los mercados en los meses inmediatos anteriores y posteriores al estallido de las crisis. En este periodo, los problemas de información asimétrica se recrudecen porque los bancos generalmente no cuentan con niveles de capitalización adecuados, lo cual reduce su solidez.

Durante los últimos veinte años donde ocurre una gran cantidad de crisis bancarias, estas arrojan tres etapas básicas: 1) La primera asociada al origen de crisis bancaria; 2) La segunda con las medidas implementadas al estallar esta y, 3) Los mecanismos de resolución de la misma.

⁵² Ya se explicó con anterioridad en qué consiste la selección adversa y el riesgo moral. Girón, Alicia. *Crisis Financieras y Crisis Bancarias*. Op. Cit. Pág. 11.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Ya se describió con anterioridad en qué consiste la información asimétrica.

Cuando se presenta la crisis bancaria en un país, esta es resultado de una economía sobrecalentada: la inflación es relativamente alta, el tipo de cambio está apreciado, el déficit en cuenta corriente se ha ampliado, el crédito doméstico ha crecido aceleradamente y los precios de los activos han sido inflados.

Destacan en los orígenes de la crisis los diferentes factores que ocurren de manera simultánea para la gestación de esta ampliando la fragilidad y vulnerabilidad de los sistemas financieros locales, como los choques externos adversos, la implementación de los programas de estabilización, así como la desregulación financiera y la apertura de la cuenta de capital.

La historia muestra que las crisis bancarias son de muy lenta resolución. La capacidad económica para enfrentar una masa de liquidez en depósitos vinculados a préstamos a agentes económicos insolventes, toma mucho tiempo y eventualmente reajustes estructurales muy profundos. En todo caso, la astringencia monetaria agrava las posibilidades de enfrentar estas crisis bancarias y conduce a la insolvencia a los prestatarios, como también a los propios bancos. La carga fiscal de los rescates compromete una parte creciente e importante de los presupuestos públicos mermados también por la propia contracción económica. Una solución progresiva y que permita un rápido crecimiento económico con empleo requiere de la presencia de muy distintas fuerzas políticas comprometidas con el desarrollo.

Al igual que cualquier industria, los bancos comerciales entran en competencia con otros oferentes de servicios financieros, lo cual les obliga a bajar sus costos y a ser más competitivos. Lo único que los diferencia de otras industrias es que están intrínsecamente unidos a la banca central, la oferta monetaria y la política económica de un país. Por ello, en la mayoría de las alternativas y soluciones a la quiebra de esta industria se cuenta con el apoyo del prestamista de última instancia y con préstamos internacionales que impiden el colapso del sistema financiero internacional. Las crisis bancarias forman parte de la historia del sistema capitalista y se han agudizado en los últimos años por el proceso de desregulación, liberalización e integración financiera en escala mundial.

Alicia Girón afirma que la quiebra bancaria y las alternativas para solucionar las crisis bancarias y financieras son un ejemplo del proceso de apertura financiera y de la participación del prestamista de última instancia. Estas crisis corresponden indudablemente al proceso acelerado que tienen en las economías nacionales el flujo de capitales a nivel internacional que distorsionan la canalización de las inversiones en las estructuras internas de financiamiento en los sistemas bancarios nacionales⁵⁵.

⁵⁵ Girón, Alicia. *Crisis Financieras y Crisis Bancarias*. Op. Cit. Pág. 14 y 20.

Durante los últimos años la economía global se ha caracterizado por su capacidad de transmitirse con fuerza a diversos países del mundo. Se ha difundido la creencia de que el proceso de globalización en ámbitos como el financiero, comercial, tecnológico y de inversión es el determinante principal para explicar el contagio⁵⁶ de estos desequilibrios a otras partes del mundo.⁵⁷

1.3.2 Causas de las crisis bancarias

Javier Gavito Mohar realiza un análisis sobre las causas que generan las crisis bancarias y señala que

[...] la importancia de los sistemas bancarios de los países se basa principalmente en que cumplen una función de intermediación en el ahorro, que implica necesariamente una incidencia directa en el desarrollo de una nación, principalmente económico⁵⁸. La mayor parte de este ahorro de la población, se capta a través de los bancos y estos recursos se canalizan mediante préstamos a los individuos, a las empresas y al gobierno, con el fin de financiar el consumo y la inversión. Por otra parte, el intercambio de bienes y servicios en la sociedad se ve facilitado a través de los distintos medios de pago que ofrece la banca.⁵⁹

Una de las principales características de los bancos es tener un índice elevado de endeudamiento, con relación a su capital, lo cual se debe primordialmente a que los bancos cumplen la función de ser intermediarios financieros, lo que los hace especialmente vulnerables ante crisis económicas, que desde luego, lo primero que hacen es afectar a los deudores al afectar su capacidad de pago.

Este proceso conlleva un deterioro en la calidad de los activos de los bancos (tanto de cartera de valores como de cartera de créditos) lo cual obliga a dichas instituciones a castigar tales activos, generando pérdidas que pueden causar una situación de insolvencia en las instituciones (en caso de ser superiores al capital).

⁵⁶ Las crisis financieras son contagiosas: en casos de pánico, los mercados no saben distinguir entre economías con fundamentos sólidos y economías débiles y tienden a transmitir las dificultades a países que se encuentran en buenas condiciones en cuanto estructura económica y a su gestión macroeconómica. Ocampo, José Antonio. "Hacia una nueva arquitectura financiera internacional". En *El Mercado de Valores* Núm. 09. Septiembre 1999. Pág. 55.

⁵⁷ Werner Wainfeld, Martín. "Nueva arquitectura del sistema financiero internacional: avances y retos". Op. Cit. Pág. 03.

⁵⁸ "Uno de los principales sectores económicos que contribuye al desarrollo de un país es el bancario, al ser el enlace entre las unidades económicas deficitarias y superavitarias. Sus funciones de intermediario lo colocan como fuente de recursos para el desarrollo de proyectos de inversión y como agente emisor de instrumentos de ahorro". Cabal Andrade, Roberto y Alan Elizondo Flores. "Concentración y competencia bancaria en México: un enfoque empírico". En *Revista Monetaria*. Enero-Marzo de 1995. Pág. 43.

⁵⁹ Gavito Mohar, Javier. "Crisis Bancarias y cómo prevenirlas". En *Revista El Mercado de Valores*. Número 09. Septiembre de 1999. Pág. 22.

En sistemas financieros poco desarrollados o muy concentrados⁶⁰, este problema puede resultar particularmente grave, ya que "la insolvencia de una institución puede contagiar al resto del sistema financiero y producir una corrida, [esto es], un retiro masivo de los depósitos bancarios, lo que puede provocar un colapso financiero"⁶¹.

Ante esta situación, es posible que ocurra una ruptura generalizada del sistema de pagos, lo que a su vez afectaría toda la cadena del crédito y entonces puede ocasionar una paralización de la planta productiva, lo que acarrearía enormes desórdenes sociales.

El autor señala que

[...] es posible que el sector financiero sea más vulnerable ante crisis económicas que el resto de los sectores económicos, ya que los problemas en este sector afectan de manera muy importante al sector real de la economía y por tanto, la estabilidad social. Gavito Mohar señala [y coincido con él], que las autoridades de cada país debieran poner especial atención a dichos problemas bancarios, ya que las consecuencias de una crisis bancaria están relacionadas con la oportunidad con la que actúen las autoridades, ya que en la medida en que no se atiende la emergencia puede ocasionar serios problemas para el desarrollo económico. ¿A qué consecuencias se refiere el autor? Básicamente, a que una crisis bancaria siempre generará costos, tanto directos como el costo fiscal, que no es otra cosa que los recursos públicos asignados al rescate de los bancos. Por otra parte, los costos indirectos que también los paga la sociedad en su conjunto, aunque es más

⁶⁰ El sistema bancario mexicano, durante su evolución, se ha caracterizado por ser un mercado altamente concentrado; es decir, que los recursos del sistema son manejados por un pequeño número de instituciones. Esta característica puede tener implicaciones directas sobre el comportamiento competitivo del mercado.

En Diciembre de 1993, las dos instituciones más grandes del sistema, manejaron aproximadamente el 40% del total de recursos y generaron utilidades que representaron poco más del 46%. Por el contrario, los tres bancos más chicos generaron utilidades equivalentes al 1.0% del total, en tanto que sus recursos manejados fueron del 1.8%. [...] En el caso de la industria bancaria, la concentración puede tener dos enfoques: la concentración entre instituciones de crédito y la concentración dentro de instituciones de crédito.

La concentración entre instituciones de crédito permite describir cuál es el estado actual de distribución de la industria bancaria ya que mide qué tan alejado está el sistema de la equidistribución, reflejando así posibles deficiencias o prácticas monopólicas u oligopólicas. Paralelamente, la concentración dentro de cada institución, permite describir la distribución de activos y de pasivos de cada institución de crédito independientemente de la concentración del mercado. [La primera definición es la que se usa en esta investigación, ya que es la que permite describir la naturaleza del mercado en general]. Cabal Andrade, Roberto y Alan Elizondo Flores. Op. Cit. Págs. 43-45.

⁶¹ Gavito Mohar, Javier. 'Crisis Bancarias y cómo prevenirlas'. Op. Cit. Pág. 22.

difícil de medir y está asociado al tiempo que tardan en recuperarse la economía y el empleo, lo cual a su vez se traduce en una pérdida de ingresos fiscales⁶².

Por otra parte, José Antonio Ocampo afirma que

Las crisis de deuda externa y las crisis financieras internas tienen a su vez un altísimo costo social. [...] un alto porcentaje del costo del ajuste ante las crisis de endeudamiento recae en los sectores pobres de la sociedad, que sólo reciben beneficios marginales de los auges financieros. Estos costos tienden a recaer en forma desproporcionada en las mujeres y los niños. Lo ocurrido en muchos países en desarrollo de varias regiones del mundo también indica que los efectos sociales de las crisis de endeudamiento siguen percibiéndose varios años después de iniciada la reestructuración y la recuperación económicas.⁶³

En términos generales Gavito Mohar agrupa en 5 categorías las causas de una crisis bancaria:

1. INESTABILIDAD MACROECONÓMICA

Los desórdenes en las principales variables macroeconómicas afectan negativamente la evolución de la economía y del sector real. En otras palabras, cuando en una economía, el nivel de intermediación es elevado, el sector que concentra los efectos más severos de dicha inestabilidad es el sector financiero y particularmente los bancos, sobre todo cuando estos son las instituciones con la mayor participación en dicho sector y cuando el sistema se encuentra altamente concentrado⁶⁴.

Estos choques macroeconómicos generan como una de sus principales consecuencias, el deterioro de los activos y el fondeo de los bancos. ¿Cómo ocurre esto? Pues bien, el aumento en las tasas de interés y el aumento en el tipo de cambio afectan la capacidad de pago de los deudores con lo cual se ocasiona un deterioro en la cartera de crédito de los bancos.

Ahora bien, ¿cómo ocurre el deterioro del fondeo bancario? Gavito Mohar explica que un choque macroeconómico deteriora la capacidad de fondeo bancario ya que las dos principales fuentes de capacidad de fondeo bancario son a) Los préstamos del exterior y b) Los depósitos del público), ya que ante expectativas de mayor inflación, de un aumento en las tasas de interés y la devaluación de la moneda, el acceso a estos recursos es menor y más caro.

⁶² Gavito Mohar, Javier. "Crisis Bancarias y cómo prevenirlas". Op. Cit. Pág. 23.

⁶³ Ocampo, José Antonio (Coordinador). "Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Internacional". En El Mercado de Valores. Número 09. Septiembre, 1999. Pág. 55.

⁶⁴ En casos extremos, estos efectos pueden llegar a afectar la solvencia de las instituciones generando una crisis bancaria. Conclusión del autor. Ibidem.

2. EXPANSIÓN DEL CRÉDITO

Una de las principales causas que se observa con frecuencia en la gestación de una crisis bancaria es la expansión desmesurada del crédito. El autor describe dos eventos que agudizan dicha expansión: a) Un proceso de liberalización del sector financiero y b) El inicio de la fase de expansión del ciclo económico (donde las familias y empresas se encuentran en una situación financiera temporal superavitaria y con expectativas optimistas sobre sus ingresos futuros). Al analizar éste entorno se descubre que generalmente el otorgamiento del crédito se realiza sin evaluar los riesgos en forma correcta, por lo que "un cambio en la tendencia del ciclo económico hacia uno de desaceleración o recesión, al afectar negativamente la liquidez y las utilidades de los deudores, ocasiona un incremento en la cartera vencida de las instituciones"⁶⁵.

El hecho de no contar con prácticas bancarias sanas a la hora de otorgar los préstamos, cuando ocurre un periodo de expansión del crédito, conlleva a ser una de las principales causas que llevan a las instituciones a tener problemas de solvencia. El autor menciona como las más importantes 5 prácticas indebidas:

- a) Los créditos relacionados
- b) La concentración de préstamos
- c) La falta de correspondencia en los plazos
- d) La continua reestructuración, renovación y extensión de los plazos en créditos de dudosa calidad
- e) La mala recuperación

¿Qué indica esto? Pues que conduce a que las instituciones tengan una cartera vencida cada vez más elevada, lo cual es un común denominador en las crisis bancarias, como bien señala Gavito Mohar.

3. BURBUJAS ESPECULATIVAS

- La expansión crediticia va dirigida a sectores cuyos bienes se constituyen como garantía de los créditos (p. Ej. bienes raíces).
- La cantidad de recursos canalizados al sector aumenta la demanda de estos bienes e incrementa sus precios.
- Los mayores precios atraen más crédito al suponer que las garantías tienen un mayor valor.

A este ciclo que infla los valores de dichos bienes se le conoce como burbuja y cuando esta estalla (cuando los precios recuperan su nivel real), "el valor de las

⁶⁵ Gavito Mohar, Javier. "Crisis Bancarias y cómo prevenirlas". Op. Cit. Pág. 23.

garantías no alcanza a cubrir el adeudo, por lo que se generan incentivos a no pagar y la adjudicación de la garantía genera quebrantos importantes a las instituciones⁶⁶.

4. DEBILIDAD EN LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN

El objetivo principal de esta regulación y supervisión bancaria es proteger el patrimonio de los depositantes y el sistema de pagos. Por su parte, las autoridades deben procurar la eficiencia, la solvencia y la estabilidad del sector bancario para lograrlo, esto a través del establecimiento de normas y del continuo monitoreo de su aplicación. Sin embargo, dichas normas deben anticipar los problemas y no, reaccionar ante ellos. El autor establece el hecho de que existen varias razones que debilitan el papel del supervisor:

- a) La falta de autoridad y autonomía para exigir el cumplimiento de las normas.
- b) La falta de profesionalismo, capacitación y modernización del personal que realiza las tareas de supervisión.
- c) La carencia de información oportuna y confiable, así como de técnicas adecuadas de supervisión.
- d) La falta de un marco regulatorio adecuado, en cuanto a que la información contable refleje con veracidad la situación real de las instituciones.

5. ENTORNO LEGAL

Uno de los factores que pueden agravar una crisis bancaria es sin duda, la ausencia de un marco legal adecuado para realizar las transacciones financieras. Es decir, el riesgo de que los deudores no cumplan con sus compromisos aumenta cuando existen procesos judiciales deficientes de suspensión de pagos y ejecución de garantías, lo que ocasiona que los incentivos de pago para los deudores estén mal alineados. Para concluir señala el autor que en realidad una crisis bancaria no ocurre por una sola de las razones antes mencionadas, sino por una combinación de estas.

1.3.3 Opciones para el manejo de las crisis bancarias

Gavito Mohar explica que cuando se presenta la insolvencia de una institución bancaria, las autoridades enfrentan: 1) La disyuntiva de dejarla quebrar y ordenar su liquidación ó 2) Apoyar el restablecimiento de su salud financiera mediante el uso de recursos fiscales.

⁶⁶ Gavito Mohar, Javier. "Crisis Bancarias y cómo prevenirlas". Op. Cit. Pág. 24.

En el primer caso el capital del banco se agota y el quebranto adicional se transfiere a los depositantes afectando sus ahorros. La magnitud de esta afectación depende de la cobertura del seguro de depósitos y de la recuperación de los activos de la institución. En sistemas financieros menos desarrollados y altamente concentrados⁶⁷, el quebranto de una institución y la transmisión de una porción de sus costos a los depositantes puede generar pánico entre los ahorradores y contagiar el problema al resto de los bancos, lo que provocaría una corrida⁶⁸ sobre el sistema general y podría traducirse en desórdenes sociales como el saqueo de comercios⁶⁹.

Cuando existe un riesgo potencial de que ocurra dicha corrida bancaria y al evaluar los costos que generaría, las autoridades deben también evaluar su participación a través del uso de recursos fiscales que apoyen a los depositantes, asegurando así su patrimonio y evitando la corrida bancaria. Son 3 los principios generales que deben observar las autoridades, según explica el autor:

- 1) Destinar recursos fiscales siempre y cuando sea para evitar una corrida y mantener la estabilidad económica y social.
- 2) Agotar el capital de los accionistas y sólo apoyar a deudores cumplidos con voluntad de pago.
- 3) Transparentar la situación para conocer la magnitud del problema, con el propósito de lograr la confianza que permita recuperar la estabilidad.

Es importante señalar que

[...] en cuanto al tratamiento del costo fiscal generado por un rescate bancario, se debe buscar compartirlo entre el gobierno, la banca y los deudores. También será necesario distribuirlo en el tiempo de tal forma que no afecte las finanzas públicas ni la estabilidad macroeconómica⁷⁰.

Rafael del Villar⁷¹ afirma que es posible identificar dos tipos de medidas adoptadas por las autoridades al estallar la crisis. El primer tipo de medidas es el de otorgar créditos de emergencia en moneda nacional o extranjera a las instituciones financieras en problemas, generalmente a través del Banco Central. Estos créditos

⁶⁷ Anteriormente se ha explicado en que consiste ésta concentración en los sistemas bancarios.

⁶⁸ Un retiro masivo de los depósitos bancarios.

⁶⁹ Gavito Mohar, Javier. "Crisis Bancarias y cómo prevenirlas". Op. Cit. Pág. 24.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Del Villar, Rafael. et. al. *Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias*. Documento en internet. Diciembre de 1997. Págs. 11-21. En dirección electrónica: [<http://www.banxico.org.mx/gPublicaciones/DocumentosInvestigacion/docinves/doc/9708/doc9708.pdf>]. (11 de Diciembre de 2003).

tienen como objetivo el que los bancos puedan cumplir con sus obligaciones de corto plazo para evitar corridas bancarias y el colapso del sistema de pagos. El segundo tipo de medidas consiste en el relajamiento temporal de los requisitos establecidos en la regulación, en particular de los requerimientos de capitalización, de las obligaciones fiscales y de las obligaciones contables de los bancos.

Los créditos de emergencia del Banco Central sirven para evitar el colapso del sistema de pagos en el muy corto plazo. El relajamiento temporal de las obligaciones de los bancos permite y estimula a sus administradores llevar a cabo acciones altamente riesgosas e ineficientes. También les facilita incurrir en prácticas oscuras e incluso ilegales, ya que en esta etapa de la crisis los supervisores típicamente están enfocados a salvar a los bancos, por lo que descuidan su labor de vigilancia y de aplicación de la regulación.

Dada la importancia y el monto significativo de los recursos que las autoridades destinan para el saneamiento de los bancos, es importante que el gobierno se sujete a principios básicos como son la transparencia, la equidad y minimizar las distorsiones sobre el funcionamiento de los mercados financieros y el costo fiscal del rescate. Estos principios básicos son:

1. El apoyo tiene que ser transparente.
2. El gasto gubernamental tiene que minimizarse, es decir, los dueños de los bancos tienen que hacer lo posible para recapitalizar a los bancos y en su caso asumir las pérdidas.
3. El gobierno tiene que tomar acciones inmediatas para que los bancos en problemas no aumenten su crédito a deudores de alto riesgo o a deudores que hayan incurrido en cartera vencida.
4. Para obtener apoyo gubernamental, los bancos afectados deben apoyar políticas de racionalización del sistema bancario como son las fusiones y el permitir la participación de bancos extranjeros.
5. Las distorsiones a la competencia deben minimizarse.
6. El banco que se beneficie del apoyo debe ser supervisado cercanamente por las autoridades.

Por otra parte, el mismo Rafael del Villar⁷² menciona cuales son, en su opinión, las medidas tomadas por las autoridades para manejar las crisis bancarias:

⁷² Del Villar, Rafael. et. al. *Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias* Op. Cit.

a) Intervenciones

En la mayoría de los casos, las autoridades han dado como primer paso para el saneamiento de una institución financiera, su intervención gerencial para más tarde liquidar, fusionar o hacerle aportaciones de capital. Las intervenciones buscan evitar un mayor deterioro de la institución y contener el efecto contagio dentro del sistema de pagos interbancario. Por lo general, las autoridades no intervienen un banco sino hasta que este presenta capital neto significativamente negativo.

b) Fusiones

Una vez que el gobierno interviene un banco, puede tomar dos tipos de acciones para su reprivatización. El primer tipo consiste en fusionar el banco intervenido con un banco que se considere sano⁷³. Para que el banco intervenido sea atractivo a los bancos sanos, el gobierno limpia la cartera del primero y lo vende con un bajo nivel de cartera vencida. En casos de deterioro extremo de la cartera del banco intervenido, lo único que se vende es la red de sucursales y sus activos fijos. El segundo tipo de acciones por parte del gobierno consiste en establecer empresas especializadas para la venta de la cartera adquirida de los bancos intervenidos y de los programas de compra de cartera.

c) Liquidaciones

Durante las crisis bancarias pocos países recurrieron a liquidaciones y revocaciones de licencias de las instituciones financieras en problemas. En general, las autoridades prefirieron los mecanismos de saneamiento anteriormente descritos.

d) Programas de compra de cartera

Generalmente, la compra de cartera se realiza por medio del sistema de seguro de depósitos o por el Banco Central. A través de este mecanismo, el gobierno adquiere la totalidad de la cartera de los bancos intervenidos o bien de los bancos que se consideran financieramente débiles. De esta forma, los bancos traspasan parte de su cartera vencida al gobierno⁷⁴.

⁷³ En México, la autoridad supervisora (CNBV) ha sido la encargada de intervenir bancos para más tarde fusionarlos. La CNBV ha implementado discrecionalmente tres esquemas de fusiones: a) venta de la red de sucursales del banco intervenido a bancos comerciales, mientras que el Fobaproa absorbe parte de la cartera, b) venta parcial o total del banco intervenido a bancos comerciales y c) venta parcial del banco intervenido a bancos comerciales con opción de que éstos posteriormente aumenten su participación accionaria.

⁷⁴ En México, desde 1995 el Fobaproa establece que el capital que inyecten los accionistas de los bancos será complementado por una compra de cartera por parte de Fobaproa igual a dos veces el monto de la aportación. Los bancos seleccionan la cartera que venden a Fobaproa (generalmente de

e) Esquemas de venta de cartera

Una vez que los gobiernos han adquirido la cartera vencida de los bancos intervenidos y de los programas de compra de cartera, enfrentan el problema de vender la cartera y los activos asociados a ella. Ante la inexistencia de mercados secundarios suficientemente desarrollados que pudieran ser utilizados para este fin, los gobiernos se ven obligados a constituir empresas especializadas para ello⁷⁵. Estas empresas juegan un papel fundamental en la resolución de la crisis dado el enorme volumen de cartera adquirida por el gobierno y la necesidad de diseñar programas de venta expeditos que reduzcan el tiempo de resolución. Para evitar el deterioro de los activos, las autoridades establecen periodos de tiempo de venta limitados.

f) Recapitalización de los seguros de depósitos

El seguro de depósitos es un mecanismo importante para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero. Desde antes del estallido de la crisis, estos seguros generalmente se encuentran parcial o totalmente descapitalizados, por lo que no pueden cumplir con sus funciones. Un sistema de seguro de depósitos descapitalizado enfrenta incentivos perversos toda vez que, al no disponer de recursos suficientes para enfrentar contingencias y no poder respaldar a los depositantes, prefiere posponer el reconocimiento de la gravedad de la situación por la que atraviesan los bancos. Al no enfrentar oportunamente estos problemas, la probabilidad de una crisis bancaria aumenta y sus costos pueden elevarse.

En otros casos, los Bancos Centrales han asumido la responsabilidad de administrar los fondos de seguro de depósitos. Para aquellos países en donde no existían seguros de depósitos, las crisis por lo general persuadieron a los gobiernos a establecer esquemas de seguro o garantías explícitos.

menor calidad), quien a cambio les transfiere un pagaré a 10 años que devenga intereses a la tasa de los Certificados de la Tesorería (CETES) a 91 días. La compra de la cartera es a valor contable (valor del crédito neto de reservas). La cartera vendida a Fobaproa se traspasa a un fideicomiso del banco comercial, el cual mantiene la responsabilidad de administración y cobro de dicha cartera. La totalidad de los ingresos de la cobranza se destina a la amortización del pagaré. Si al vencimiento de la operación (en el año 2005) no se ha amortizado la totalidad del pagaré, el Fobaproa cubre entre el 70% y 80% y el banco el resto. En tanto el banco no amortice el pagaré, éste sólo recibe entre 20 y 30 centavos de cada peso que cobre de esta cartera.

⁷⁵ En México, en junio de 1996 se crea Valuación y Venta de Activos (VVA) cuyo objetivo original fue vender al mayor precio posible los activos del Fobaproa provenientes de los bancos intervenidos y del Programa de Capitalización para minimizar el costo fiscal de la cartera adquirida. Sin embargo, VVA enfrentó diversas dificultades que obstaculizaron el proceso de venta de la cartera, por lo que esta entidad desapareció en agosto de 1997 y el Fobaproa asumió sus funciones.

1.3.4 Cómo prevenir las crisis bancarias

Aunque en opinión de algunos autores como Alicia Girón⁷⁶, las crisis sólo pueden aminorarse, ya que son inherentes al sistema capitalista, existen algunos otros autores quienes afirman que se pueden prevenir y dan algunas recomendaciones para ello. Así, Javier Gavito⁷⁷ afirma que es condición indispensable para evitar que se presenten crisis bancarias que haya crecimiento y estabilidad económica. Asimismo, es necesario evitar una expansión desmesurada e imprudencial del crédito, sobre todo cuando éste resulta de la generación de burbujas en sectores o regiones específicas.

Dada la globalización, sofisticación y complejidad actual de los sistemas financieros, así como la velocidad con la que se innova en productos y servicios financieros, se trata de determinar cual es la regulación apropiada. La regulación debe estar orientada en forma prudencial a anticipar problemas y no a actuar una vez que se presentan, además de que es indispensable fortalecer la autorregulación. Consiste en dotar a los mercados financieros y a los agentes que participan en ellos con información más confiable, oportuna y detallada, de manera que los inversionistas y los depositantes cuenten con información sobre los instituciones a los que les confían su patrimonio.

Rafael del Villar⁷⁸ explica que una manera de prevenir las crisis bancarias, es que generalmente han propiciado una revisión del marco regulatorio y de supervisión en la mayoría de los países analizados, aunque en ocasiones estas reformas al marco regulatorio han ocurrido sólo varios años después del estallido de las crisis. El objetivo que se persigue al fortalecer el marco regulatorio es resolver de manera definitiva la crisis, así como evitar que esta pueda repetirse. Se busca que los bancos administren adecuadamente los riesgos y que sean menos vulnerables a cambios en el entorno económico interno y externo que pudieran acelerar el deterioro de la cartera de los bancos y poner en riesgo la salud del sistema financiero en su conjunto.

Existen diversas medidas para fortalecer el marco regulatorio. En muchos casos se hace más estricta la definición de cartera vencida, se aumentan los requerimientos de capital para que éstos sean ponderados por los riesgos crediticios y por los riesgos del mercado (en algunos casos), se adoptan esquemas contables internacionales⁷⁹ y se previenen actividades más riesgosas como la excesiva

⁷⁶ Girón, Alicia. *Crisis Financieras y Crisis Bancarias*. Op. Cit. Pág. 14 y 20.

⁷⁷ Gavito Mobar, Javier. *Crisis Bancarias y cómo prevenirlas*. Op. Cit. Pág. 27.

⁷⁸ Del Villar, Rafael, et. al. *Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias*. Op. Cit. Págs. 22-30.

⁷⁹ En México, en 1995 se amplía el límite de la participación de inversión extranjera en los bancos de 30% a 49%. En enero de 1997 entran en vigor las reglas de contabilidad basados en el USGAAP y la nueva definición de créditos que deben considerarse como parte de la cartera vencida.

concentración crediticia. Además, se restringen los préstamos a funcionarios de los bancos y los préstamos a empresas relacionadas con estos. Se obliga a los bancos a asignar áreas internas específicas para la vigilancia de su situación financiera, así como a realizar auditorías externas periódicamente, en algunos casos con la intervención de organismos internacionales y se implementan sistemas de alerta temprana para detectar bancos con problemas. En algunos casos también se relajan las restricciones a la inversión extranjera con el objeto de propiciar una mayor transferencia de tecnología y de capital humano hacia el sector.

Otra de las consecuencias comunes de las crisis ha sido la mejora de los mecanismos de supervisión, la cual tiende a coincidir con el fortalecimiento del marco regulatorio. Las crisis muchas veces muestran las carencias y debilidades de las instituciones de supervisión, por lo que inducen a los gobiernos a fortalecer estas instituciones. No es suficiente fortalecer el marco regulatorio. Es fundamental que la entidad supervisora sea capaz de vigilar y tenga la independencia para sancionar aquellos bancos que no cumplan con la regulación. Por ello resulta necesario proveer a la entidad supervisora de recursos, facultades y responsabilidades para garantizar que vigile y sancione eficazmente a los bancos.

Se distinguen dos tipos de reformas al mecanismo de supervisión: las que están enfocadas al fortalecimiento de las entidades supervisoras y las que fortalecen los mecanismos de supervisión por parte del mercado. Con respecto al primer tipo, en algunos casos se otorga autonomía a la entidad supervisora o bien mayores poderes y recursos. Con respecto al segundo tipo, se busca que los participantes en el mercado financiero cuenten con mejor información para que los depositantes y accionistas puedan discriminar entre bancos y para que los bancos puedan tomar mejores decisiones de crédito.

Las crisis bancarias en ocasiones inducen un replanteamiento del papel que deben desempeñar los Bancos Centrales para la resolución las mismas. En el corto plazo, las crisis propician que los Bancos Centrales asuman mayores facultades en lo referente a la intervención de bancos en problemas, así como a la liquidación de bancos quebrados. El hecho de que al estallar la crisis los Bancos Centrales puedan otorgar créditos de emergencia e inyectar cuantiosos montos de capital a los bancos, induce a los gobiernos a cuestionar los beneficios de estas medidas.⁸⁰

El punto de vista que prevalece en los Bancos Centrales es que, en todo caso, el apoyo financiero de éstos debe utilizarse únicamente para satisfacer las necesidades temporales de liquidez de las instituciones financieras. El rescate o el otorgamiento de crédito a instituciones insolventes no debe ser una función del Banco Central. No obstante ello, ha sido común observar que el Banco Central desempeña un papel fundamental en el apoyo a instituciones insolventes. Algunas

⁸⁰ Del Villar, Rafael, et. al. *Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias* Op. Cit. Págs. 22-30.

posibles razones para explicar este comportamiento por parte del Banco Central son:

- a) El Banco Central es la única institución que dispone de recursos suficientes para emprender medidas de emergencia, como préstamos o inyecciones de capital a los bancos en problemas ante el estallido de la crisis.
- b) Los seguros de depósitos carecen de recursos suficientes para respaldar a los depositantes, no así el Banco Central.
- c) Se considera que los problemas de las instituciones bancarias insolventes pueden poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

Otras funciones que asumen los Bancos Centrales al estallar la crisis y que no les fueron encomendadas originalmente son las referentes a las intervenciones de bancos en situación de emergencia y las referentes a la liquidación de instituciones en quiebra.

1.4 CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que se derivan del primer capítulo son que el orden económico mundial ha cambiado dramáticamente en las últimas décadas, ocasionando un enorme grado de integración entre las economías. Las ventajas, al igual que los riesgos, inherentes al nuevo entorno internacional son considerables y es evidente que la arquitectura financiera existente ya no es capaz de enfrentar los riesgos financieros de manera eficiente. Es por ello que parece indispensable diseñar un nuevo sistema financiero internacional. Se requiere crear organismos financieros internacionales que contribuyan a prevenir, resolver y evitar el contagio de las crisis financieras de una mejor manera. En conclusión la multiplicación de crisis financieras nacionales ha llevado al agotamiento del modelo de estabilización promovido por el FMI y las políticas económicas de las propias naciones.

Uno de los rasgos característicos del proceso de desregulación financiera ha sido la generación de crisis bancarias. Son las crisis bancarias de los últimos años (entre ellas la crisis mexicana de 1994) las que llegan a tener efectos globales y se establece que estas alcanzan una explicación en el contexto de los procesos de desregulación y liberalización financiera, así como la participación de los flujos de capital internacional y la innovación financiera de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

Es evidente que la desregulación financiera se ha traducido en una alta movilidad internacional del capital que busca valorizarse a corto plazo ante la imposibilidad de hacerlo de manera global en el largo plazo. La rentabilidad de la inversión productiva ha sido superada por las ganancias que se derivan de la especulación

con tipos de cambio y tasas de interés en los mercados financieros desregulados, el riesgo sistémico es creciente y las crisis financieras de las economías emergentes en los últimos años así lo demuestran. Los rescates bancarios y los paquetes de financiamiento multilateral de emergencia alcanzan magnitudes claramente desproporcionadas con la economía real de esos países. Se propone como solución a este problema, un aumento en el ingreso real mundial que permita validar los activos financieros ya emitidos y una reducción en el ritmo de crecimiento del financiamiento privado internacional que sea compatible con la capacidad productiva mundial.

Los mercados han ido integrándose poco a poco hasta formar un mercado único, por lo cuál un pequeño desajuste provoca una gran turbulencia en todo el sistema financiero internacional, ya que el tipo de desregulación que se ha dado en los ochenta ha sido una que ha llevado a la mundialización de los mercados financieros. Una integración de los mercados financieros que está cambiando el patrón de financiamiento de la acumulación. Una integración financiera que hace imposible desvincular los distintos mercados financieros y que debe acompañarse de una creciente armonización de los distintos marcos regulatorios financieros de las economías capitalistas desarrolladas, apuntando en el sentido de buscar ordenar, garantizar y consolidar la integración financiera, y propiamente la globalización económica.

Así que las crisis bancarias son resultado de la mayor competitividad de los servicios que ofrecen los intermediarios financieros en mercados altamente integrados a escala mundial, así como de la participación de los intermediarios no bancarios. Por tanto, el cambio estructural de los mercados financieros se manifiesta, entre otros, mediante la disminución de las fronteras nacionales y la ubicación geográfica como factores determinantes de la función financiera. La fragilidad de los sistemas bancarios también se refleja en el elevado costo asociado con la reestructuración de los sistemas después de una crisis.

Las crisis bancarias pueden tener efectos negativos significativos en el desempeño del sector real de la economía. Impiden el buen funcionamiento de los mercados financieros y en particular repercuten sobre los precios de acciones y bienes raíces, lo que afecta las decisiones de inversión y ahorro de los agentes. Además, las crisis bancarias agravan el problema de información asimétrica que enfrentan los participantes en los mercados financieros, a la vez que aumentan el riesgo percibido por los depositantes. Esto se debe a una mayor volatilidad de los mercados en los meses inmediatos anteriores y posteriores al estallido de las crisis. En este periodo, los problemas de información asimétrica se recrudecen porque los bancos generalmente no cuentan con niveles de capitalización adecuados, lo cual reduce su solidez.

En este capítulo se revisaron algunos conceptos sobre desregulación y crisis financieras, asimismo, se revisaron en que consisten algunos de los antecedentes de las crisis bancarias, sus causas, las opciones de manejo y la manera de prevenirlas. Las crisis pueden evitarse conociendo las causas que las originan, mismas que pueden agruparse en las siguientes categorías: inestabilidad macroeconómica, expansión del crédito, burbujas especulativas, debilidad en la regulación y supervisión, y entorno legal. Para manejar y prevenir las crisis se requiere: estabilidad económica, evitar la expansión desmesurada e imprudencial del crédito, una regulación apropiada y una buena administración de riesgos.

Al igual que cualquier industria, los bancos comerciales entran en competencia con otros oferentes de servicios financieros, lo cual les obliga a bajar sus costos y a ser más competitivos. Lo único que los diferencia de otras industrias es que están intrínsecamente unidos a la banca central, la oferta monetaria y la política económica de un país. Por ello, en la mayoría de las alternativas y soluciones a la quiebra de esta industria se cuenta con el apoyo del prestamista de última instancia y con préstamos internacionales que impiden el colapso del sistema financiero internacional. Las crisis bancarias forman parte de la historia del sistema capitalista y se han agudizado en los últimos años por el proceso de desregulación, liberalización e integración financiera en escala mundial.

CAPÍTULO II

"DE LA BANCA ESPECIALIZADA A LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA"

2.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es establecer el marco histórico de la banca mexicana a partir de la creación de la banca especializada, con el fin de destacar la importancia que ha tenido tanto el Estado como el sector privado y el papel que ha desempeñado en la economía nacional, ya que es durante el Siglo XX, cuando la banca sufrió transformaciones fundamentales en cuanto a su forma de operación y cobertura.

En este capítulo se busca analizar las condiciones del cambio de banca especializada a banca múltiple, las causas de la crisis de deuda de 1982 y la nacionalización bancaria. Para lograrlo se describen algunos elementos característicos de la operación de la banca especializada y de su transformación en banca múltiple. Finalmente se describe el curso de la crisis de 1982 que culminó con la nacionalización de la banca en México. Asimismo, se describe el proceso de indemnización bancaria, el control generalizado del tipo de cambio y la creación del FICORCA. Dichos sucesos marcan los antecedentes para la apertura y posterior reprivatización de la banca mexicana, que finalmente ha culminado en la extranjerización bancaria.

Cuando la banca operaba bajo una estructura especializada, el sector público se allegaba de recursos (mediante el crédito selectivo o cajones de crédito) para financiar sus obras de infraestructura. Por otra parte, el mismo sector público brindaba apoyo a las actividades productivas al destinar estos recursos a dichas actividades. Sin embargo, a partir de 1970, las autoridades hacendarias introdujeron dos disposiciones legales que eliminaron el concepto de banca especializada. Estas modalidades fueron la integración de los Grupos Financieros⁸¹, y en 1974 se introduce el concepto de Banca Múltiple⁸². Así, con el establecimiento de la banca múltiple se sustituyen regímenes con un alto grado de especialización funcional por otros que permiten a las instituciones financieras prestar de manera integrada diferentes servicios.

⁸¹ Se considera grupo financiero al integrado por una sociedad controladora, por las entidades financieras y por las empresas que obtengan la autorización de la SHCP para constituirse y funcionar como grupo financiero en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Según el Título 3° de la Ley, controladora es la sociedad constituida para la adquisición y administración de las acciones de las entidades financieras y de las empresas.

⁸² El concepto significa poder operar en una misma sucursal todos los productos y servicios bancarios y no bancarios como los que ofrecen las casas de bolsa, compañías de seguros, instituciones de fianzas, almacenadoras, instituciones de factoraje, arrendadoras, casas de cambio, etc.

La crisis de la economía mexicana de 1981-1982 (que precedió a la nacionalización bancaria), fue resultado de la combinación de factores externos e internos, de los cuáles destacan el alto ritmo de crecimiento del gasto público, el acelerado proceso inflacionario, el incremento de las tasas de interés internacionales, el deslizamiento del tipo de cambio, y los problemas de balanza de pagos, así como la especulación monetaria y la fuga de capitales. Lo anterior anunciaba una devaluación. Ante el creciente pago del servicio de la deuda, la falta de reservas internacionales y la creciente fuga de capitales, (José López Portillo en su último informe aseguraba que habían salido 35 mmd del país), se decretaba la nacionalización de la banca comercial y el control generalizado del tipo de cambio.

2.2 LA BANCA ESPECIALIZADA

2.2.1 El origen de la banca especializada

A partir de 1941 las instituciones financieras en el país se habían venido organizando en un tipo de instituciones especializadas y bajo la división de un mercado de dinero y uno de capitales. En mayo de 1941 se expidió la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la cuál permitió otorgar concesiones del gobierno federal, estas concesiones se referían a algunos de los siguientes grupos de operaciones de banca y crédito:

a. Bancos de Depósito

La banca de depósito estaba autorizada en los términos de ley, para recibir del público en general depósitos bancarios de dinero a la vista y a plazo; para efectuar descuentos, otorgar préstamos y créditos de cualquier clase reembolsables a plazo, que no excedieran de un año; para hacer efectivos créditos y para realizar pagos por cuenta de clientes; para asumir obligaciones por cuenta de terceros, practicar aceptaciones y expedir cartas de crédito; para llevar a cabo, por cuenta propia o en comisión operaciones de compra y venta de títulos, valores y divisas; para contratar reportos y recibir depósitos bancarios de títulos; para adquirir inmuebles dedicados a sus oficinas y dependencias y, en general, para llevar a cabo las demás operaciones de naturaleza análoga que no les estuvieran prohibidas por la ley.

b. Bancos de Ahorro

La banca de ahorro estaba autorizada en términos de ley para recibir depósitos de ahorro, entendiéndose por tales, los depósitos bancarios y de los cuáles se pudiera disponer parcialmente a la vista, en cualesquiera de las formas o combinaciones que tuvieran a bien pactar estas instituciones con su clientela, y siempre que la cantidad disponible a la vista, en una sola vez, no excediera del

30% del saldo. Podrían también practicar estas sociedades las operaciones de inversión.

c. Sociedades Financieras

Las sociedades financieras estaban autorizadas en términos de ley para emitir bonos generales y comerciales; para practicar la emisión de dichos títulos y para garantizar emisiones públicas y privadas; para promover la organización y transformación de toda clase de empresas y sociedades mercantiles y para mantener [...] participaciones de cualquier clase en sociedades o empresas con personalidad jurídica independiente de la sociedad financiera, y que estuvieran o no representadas en acciones y otros títulos análogos; para mantener en cartera toda clase de obligaciones, bonos, acciones o títulos de naturaleza semejante; para realizar operaciones de descuento, préstamo y crédito a plazo mayor de 180 días y a un menor plazo, bajo condiciones prescritas; para conceder préstamos o créditos con garantía hipotecaria sobre fábricas, talleres e instalaciones mercantiles o industriales o con destino a la construcción de ferrocarriles y obras de servicio público, y aquéllos no reservados a las instituciones de crédito hipotecario; para llevar a cabo las operaciones de suscripción y emisión de toda clase de empréstitos públicos y privados, así como las de colocación de títulos; para efectuar por cuenta propia o de terceros, operaciones de compra venta de títulos y divisas, concertar reportos y demás operaciones de bolsa y para recibir depósitos bancarios de títulos; para conceder créditos garantizados por documentos mercantiles que provengan de operaciones de venta en abonos en los términos y condiciones previstos por la ley; para adquirir inmuebles donde estuvieran instaladas sus oficinas y dependencias y, en general, para efectuar las operaciones necesarias para llevar a cabo los cometidos de financiación de la producción y de colocación de capitales a que estas empresas estuvieran dedicadas.

d. Sociedades de Crédito Hipotecario

Las sociedades que realizaban las operaciones de crédito hipotecario, estaban autorizadas para emitir bonos hipotecarios y para garantizar la emisión de cédulas representativas de hipotecas, así como negociar, adquirir o ceder estas cédulas; para otorgar préstamos o créditos con garantía; para adquirir inmuebles donde estuvieran instaladas sus oficinas o dependencias y, en general, para realizar los actos y operaciones conexos con esta clase de actividades.

e. Sociedades de Capitalización

Las sociedades que practicaban las operaciones de capitalización, estaban autorizadas, en términos de ley para contratar la formación de capitales

pagaderos a fecha fija o eventual, a cambio del pago de primas periódicas o única, ofreciendo estos contratos al público mediante la emisión de títulos o pólizas de capitalización. Para llevar a cabo su objeto, estas instituciones podían practicar las operaciones de crédito e inversión que se autorizaran.

f. Operaciones Fiduciarias

Las sociedades que llevaban a cabo operaciones fiduciarias, estaban autorizadas:

1. Para practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley de Títulos y operaciones de Crédito.
2. Para intervenir en la emisión de toda clase de títulos de crédito que realizaban instituciones públicas o privadas y sociedades, garantizando la autenticidad de aquéllas, las firmas y la identidad de los otorgantes, encargándose de que las garantías, en su caso, quedaran debidamente constituidas, cuidando de que la inversión de los fondos procedentes de la emisión se hiciera en los términos pactados y recibiendo los pagos o las exhibiciones de los suscriptores; para actuar como representantes comunes de los tenedores de títulos; para hacer el servicio de caja o de tesorería relativo a los títulos por cuenta de instituciones o sociedades emisoras; para tomar a su cargo los libros de registro correspondientes y para representar a los socios, accionistas, acreedores u obligaciones en juntas o asambleas.
3. Para desempeñar el cargo de comisarios o miembros del Consejo de Vigilancia de sociedades, aunque no tuvieran participación en ellas.
4. Y en general, para llevar a cabo cualquier clase de negocios de fideicomiso y para desempeñar toda clase de mandatos y comisiones, además de aquéllas operaciones necesarias para la administración e inversión de su patrimonio⁸³.

Bajo una estructura especializada de la banca nacional, las autoridades establecieron un sistema de prioridades mediante la orientación selectiva del crédito. Esto proporcionó al sector público recursos para financiar sus obras de infraestructura. El sistema bancario en nuestro país bajo una estructura especializada, brindaba apoyo a las actividades productivas, los créditos y financiamientos a largo plazo crecían a gran velocidad alcanzando un mayor volumen que los créditos a corto plazo.

⁸³ Petricioli Iturbide, Gustavo. "Política e instrumentos de orientación selectiva del crédito en México". En *Cincuenta Años de Banca Central. Ensayos Conmemorativos*. Banco de México. FCE. 1976. Pág. 397.

Esta política de orientación selectiva del crédito se aplicó en un principio a los bancos de depósito durante la década de los cuarenta. Durante esta época los bancos de depósito constituían el sector más importante en el aún incipiente sistema bancario mexicano. El rápido crecimiento de las sociedades financieras e hipotecarias hizo necesario regular el desarrollo y las operaciones de estas instituciones para mantener un control sobre el volumen y el destino del crédito operado en todo el sistema.⁸⁴

El sistema bancario mexicano hace la distinción entre bancos privados y oficiales. En 1932 se expidieron la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito, que estableció dicha segmentación.

Las concesiones para realizar las operaciones de depósitos de ahorro y para llevar a cabo las operaciones fiduciarias a que se refieren las fracciones II y IV, podrán ser otorgadas, bien a sociedades con el solo objeto de practicar las operaciones referidas o bien, a sociedades que practiquen o se propongan practicar las operaciones especificadas en las fracciones I, III, IV y V.

En ningún caso podrán otorgarse concesiones a una misma sociedad para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones a que se refieren respectivamente las fracciones I, III, IV y V [de dicha Ley]⁸⁵.

Los rasgos característicos de la banca especializada en nuestro país eran los diferentes tipos de instituciones, áreas de operación, plazos y métodos seguidos en la obtención de fondos, así como los plazos de otorgamiento de los préstamos. Así, el sistema bancario nacional a mediados de la década de los sesenta, estaba constituido por un sector de bancos nacionales integrado por 22 instituciones, y un sector privado constituido por 562 instituciones y 3108 sucursales y agencias.

2.2.2 Marco normativo y legal de la banca especializada

En lo que se refiere al marco normativo y legal de la banca especializada los mercados de crédito se encontraban segmentados y fuertemente regulados:

- Los bancos debían cumplir con un coeficiente obligatorio de reservas (encaje legal). Regulaciones sobre estructura y distribución de depósito obligatorio en el Banco de México que, obedecieran a los requerimientos de la circulación monetaria y de la adecuada liquidez del sistema.

⁸⁴ Petricoli Iturbide, Gustavo. Política e instrumentos de orientación selectiva del crédito en México. Pág. 397.

⁸⁵ Ize, Alain. El financiamiento del gasto público en una economía en crecimiento: el caso de México. Documento de Investigación. Número 02. Banco de México. Noviembre 1978.

- Los recursos captados debían asignarse en porcentajes previamente establecidos y en actividades específicas (cajones de crédito).
- Las tasas de interés activas y pasivas, se determinaban fuera del mercado y permanecían fijas por largos periodos.

El sistema bancario también estaba cerrado al exterior ya que anteriormente la legislación bancaria se preocupó por eliminar la influencia del capital foráneo y en 1965 se reforman las leyes para prohibir expresamente que en el capital de las instituciones financieras participaran extranjeros.

El Banco de México desde su fundación en 1925, tenía como función principal regular el crédito y el medio circulante. Todas las sociedades nacionales de crédito, comerciales y de desarrollo, se sujetan a las disposiciones de control crediticio del Banco de México.

El encaje legal en nuestro país fue un mecanismo que se usó para captar fondos para el sector público y como herramienta de control macroeconómico a corto plazo.

Eugenia Correa manifiesta que

El manejo del encaje legal posibilitó no sólo financiar el déficit estatal, sino sobre todo garantizar la colocación rentable de altos y crecientes volúmenes de liquidez y sin el riesgo relativo que involucraría el destinarse directamente a la inversión. De otro lado, ha contribuido a sostener las tasas activas de interés (aquellas que pagan los deudores). Así, queda más claramente expresada la función estatal en el sentido de apuntalar la tasa de ganancia, especialmente la del capital monopolista, no sólo al garantizar un pago muy alto sobre los recursos que adquiere como deuda interna, sino también al convertirlo de manera diversa en mercancías y servicios que se ofrecerá a precios subsidiados. En conclusión, el Estado se encarga de socializar todas las pérdidas y los costos que lo anterior involucre.⁸⁶

La década de los setenta inicia con 248 bancos privados y mixtos, en pocos años se desarrolla un proceso rápido de integración de las distintas instituciones en grupos bancarios. En realidad ya venían funcionando como tales, pero es hasta estos años que se modifica la legislación para permitir su existencia legal y contable. Hacia mediados de la década se modifica nuevamente la legislación para dar cabida a la existencia de la banca múltiple que es la integración para el funcionamiento conjunto de los distintos departamentos de la banca, se fusionan así instituciones de depósito, ahorro, hipotecarias, etc. Finalmente se inicia el proceso de fusiones entre bancos múltiples.

⁸⁶ Eugenia Correa, "Crisis y sistema financiero", en Banca y Crisis del Sistema, Ed. Pueblo Nuevo, México, 1983. Pág. 73.

2.3 SURGIMIENTO DE LA BANCA MÚLTIPLE EN MÉXICO. LOS AÑOS 70's

2.3.1 Integración de los Grupos Financieros

En 1970 se modifica la Ley de Instituciones de Crédito y otras leyes, para reconocer la existencia de Grupos Financieros.

Las demandas de servicio que marcaba el propio mercado, su crecimiento constante, sus requerimientos específicos, y sus condiciones cambiantes, obligaron a las instituciones de crédito a fortalecerse; lo mismo en el aspecto interno como en lo correspondiente a su cobertura territorial, viéndose obligadas también a diversificar los servicios y operaciones que ofrecían, situación que motivó la constitución de grupos financieros.

Las autoridades reconocieron los grupos financieros en 1970 como paso previo al establecimiento de la banca múltiple, legislándose bajo el nombre de Grupos Financieros Integrados y, definidos como la agrupación de las instituciones de crédito que se obligaban a seguir una política financiera coordinada y, entre las cuáles existían nexos patrimoniales importantes, modificándose para ello el artículo 99 Bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares a fin de fijar las bases para la constitución de grupos financieros⁸⁷.

Debido a que la mayoría de las sucursales las concentraban los bancos de depósito, para las sociedades financieras y para los bancos hipotecarios, la posibilidad de competir satisfactoriamente dentro del mercado nacional era mínima a causa de su reducida participación, limitándose al segmento del mercado representado por la ciudad en que se ubicaba su oficina matriz, más el o los segmentos correspondientes a la ciudad de localización de sus sucursales, en el supuesto de que las tuvieran. Esta situación, aunada al impulso observado en el ámbito socio-económico del país, el cual enmarcaba los requerimientos de apoyo por parte del sistema bancario mexicano y la canalización de créditos de todos tipos a todo el territorio nacional, representando un imperativo del desarrollo, constituyen por sí mismos algunos de los factores más importantes para la integración de los grupos financieros que permitieran satisfacer toda clase de demandas de servicios bancarios.

Las demandas por parte de los usuarios de los diferentes servicios en una misma institución u oficina significaba, entre otras cuestiones, mayor fluidez en la tramitación de sus operaciones y menores tiempos para la concesión de los servicios; conjuntamente con los requerimientos de las instituciones de crédito

⁸⁷ Estas disposiciones emitidas para la constitución legal de grupos financieros integrados se referían a las garantías de la reposición de sus capitales pagados.

para mejorar constantemente el aprovechamiento financiero de los recursos por ellas operados, todo esto a fin de que los márgenes obtenidos no se vieran afectados por los incrementos en los costos de operación y por las tasas de interés de las operaciones pasivas, son algunos de los elementos que de alguna manera promovieron la integración de grupos financieros para dar solución a los requerimientos del mercado así como a los aspectos relacionados con la productividad y rentabilidad de los mismos bancos.

Por lo que respecta a la forma en que operaban los grupos financieros, estos lo hacían bajo circunstancias y condiciones diferentes entre sí, siendo la más generalizada el que las sucursales de los bancos de depósito, fueran utilizadas como ventanilla al público para que por su conducto se ofreciera a la clientela los servicios de banca de depósito y ahorro, banca financiera, banca hipotecaria y otros. Dichos servicios en algunos casos eran brindados por personal del propio banco de depósito, y en otros, por personal del correspondiente banco especializado que específicamente se destinaba para ello en esa oficina, con estrecha relación (dependencia funcional) del titular de la misma.

Los datos hasta ahora mencionados proporcionan una introducción sobre los orígenes de la banca múltiple en México, para abordar la problemática que representó su establecimiento dentro del país.

2.3.2 El cambio de banca especializada a banca múltiple

A partir de 1970, las autoridades hacendarias introdujeron dos disposiciones legales que eliminaron el tradicional concepto. Estas modalidades fueron:

- **Grupos Financieros Integrados (1970).** Se concibieron como agrupación de instituciones de crédito, entre las cuáles existían nexos patrimoniales de importancia, que se obligan a seguir una política financiera coordinada.
- **Banca Múltiple (1974).** Se abandona el concepto de banca especializada con el propósito de evolucionar hacia instituciones que operen todo tipo de instrumentos para allegarse recursos en plazos y en mercados diferentes y que ofrezcan a su clientela servicios financieros integrados.

Con el establecimiento de la banca múltiple se sustituyen regímenes con un alto grado de especialización funcional, por otros que permiten a las instituciones financieras prestar de manera integrada diferentes servicios.

De esta manera, la creación de la banca múltiple, contemplada en la Ley Bancaria en 1974, señala como objetivos generales:

- 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 alcanzar 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 grandes grupos.

En términos legales, la banca múltiple quedó definida como aquella institución que puede operar diversos instrumentos de captación de recursos y de concesión de créditos, con lo que es posible adaptarse a las cambiantes situaciones del mercado.

En 1976 se dictan las normas para el establecimiento y operación de la banca múltiple y en 1978 se reglamenta su funcionamiento.

El desarrollo financiero, en todos los países, se ha iniciado con el establecimiento de bancos comerciales, y posteriormente han ido apareciendo las instituciones propias del mercado de capitales. Tanto la división del mercado financiero (en mercado de dinero y mercado de capitales) como la clasificación de los intermediarios financieros (en instituciones monetarias y no monetarias),⁸⁸ son bastante arbitrarias y en realidad, frecuentemente una misma institución financiera participa en los dos mercados y la frontera entre estos es confusa. En los países industrializados, hubo una tendencia a la integración del mercado de dinero y de capitales a través de los llamados bancos múltiples, que realizarían todas las funciones de la intermediación financiera. Esta modalidad de bancos (bancos múltiples), muy común en Europa, en México se autorizó su funcionamiento desde principios de los años setenta, bajo la visión de que esta integración del mercado financiero, permitiría economías de escala que elevarían notablemente las utilidades bancarias.⁸⁹

Entre los argumentos que se esgrimieron para justificar el traspaso a la banca múltiple, se mencionó que la nueva forma de organización daría un fuerte impulso a los bancos medianos y pequeños, los cuales, mediante fusiones, podrían constituirse en instituciones múltiples competitivas. Se preveía por tanto, un proceso de desconcentración.

⁸⁸ El mercado financiero generalmente se divide en dos segmentos: el mercado de dinero que maneja recursos a corto plazo, y el mercado de capitales, que maneja recursos a largo plazo. A su vez, los intermediarios financieros se clasifican según el mercado en que participan, denominándose instituciones monetarias a las que operan en el mercado de dinero, e instituciones no monetarias a las que operan en el mercado de capitales.

⁸⁹ Romero Kolbeck, Gustavo. "Algunos aspectos del sistema bancario y de la política monetaria mexicana". En El Mercado de Valores. Número especial 1940-1990. México, 1990.

Con el establecimiento de la banca múltiple se inicia un proceso de fusiones entre bancos múltiples. Para 1975 son ya 139 instituciones bancarias (de 248 bancos con los que se inicia la década). Al inicio de la década de los ochenta son ya 57 instituciones bancarias, las 10 mayores, todas ellas bancos múltiples, absorben más del 83% de la captación. A fines de 1981, los 10 mayores multibancos de la banca privada y mixta por sus recursos son: Bancomer, Banamex, Serfín, Somex, Comermex, Internacional, Banatlán, Banpaís, BCH y Bancrecer. En su conjunto obtuvieron más del 82% de la captación de 54 bancos.⁹⁰

2.4 CRISIS DE DEUDA Y NACIONALIZACIÓN BANCARIA

2.4.1 Causas internas y externas de la crisis de 1982

La quiebra de 1981-1982 fue resultado y combinación de factores externos e internos, dentro de los cuales destacan el alto ritmo de crecimiento del gasto público, el acelerado proceso inflacionario, el incremento de las tasas de interés internacionales, el deslizamiento del tipo de cambio, el fuerte déficit comercial y de la balanza de pagos, la fuga de capitales y la especulación monetaria. Fue en la segunda mitad de la década de los setenta cuando comenzó a desarrollarse el mercado del eurodólar y cobró un gran auge debido a las operaciones comerciales y productivas efectuadas por las empresas transnacionales y paulatinamente se fue extendiendo hasta los países en desarrollo como México.

Es durante estos años (cuarentas y cincuentas) que los créditos externos provinieron de instituciones oficiales como el BID, el FMI, etc. Y en menor grado provinieron de colocaciones de bonos, en tanto que los flujos de capital privado tomaron en su mayor parte la forma de inversión extranjera directa⁹¹.

La banca comercial internacional comenzó a ofrecer préstamos al crecer el euromercado, a varios países en desarrollo bajo condiciones más flexibles en cuanto al destino final que el deudor decidiera dar a los créditos, sin embargo en términos de plazos y de tasas de interés eran más duros. Los créditos eran otorgados en tasas flotantes que podían aumentar si variaba la tasa nacional de descuento o la tasa de fondos federales en Estados Unidos.

Las expectativas de recuperación económica en el sexenio de 1977-1982 se aceleraron debido al descubrimiento de cuantiosos yacimientos petroleros en el sureste del territorio nacional, así como la coyuntura internacional de incrementos

⁹⁰ Eugenia Correa. "Crisis y sistema financiero". En *Banca y crisis del sistema*. Ed. Pueblo Nuevo. México, 1983. Pág. 89.

⁹¹ Soto Hidalgo, Carolina. "La crisis de la deuda. Causas y consecuencias". En *El Sistema Financiero Mexicano y la crisis bancaria de 1994*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía-UNAM. México, 2002. Pág. 33.

de precios del petróleo que favorecieron a México para allegarse de recursos financieros.

Confiados en la abundancia de recursos externos, provenientes de la exportación del petróleo se contrataron nuevos créditos internacionales, pese a que las tasas internacionales de interés (LIBOR y PRIME) habían subido subrepticamente. En los primeros años de la década de los 70, las tasas de interés internacionales estaban por debajo de la tasa de inflación internacional, pero a partir de 1978 el crédito internacional se encarece y escasea.

El agotamiento temporal del crédito internacional es probablemente el episodio más dramático de la historia financiera del último tercio del Siglo XX ya que repercutió severamente en la estabilidad macroeconómica de los países que habían sido usuarios en gran escala del crédito internacional, como México, Brasil y Argentina, más varias naciones del Asia Oriental⁹².

Entre 1973 y 1981 el saldo de la deuda externa de México creció a una tasa promedio anual de 30% y el servicio de la deuda aumentó de la misma manera. Si en 1973 el pago de intereses al exterior fue equivalente a 8.2% de los ingresos en cuenta corriente, para 1982 el mismo indicador llegó al 35.4%. En 1982 la deuda externa contratada con los bancos comerciales del exterior llegó a representar el 77% del endeudamiento externo total.

Este endeudamiento externo creciente se asoció a una política económica expansiva a partir de 1972, sin ser apoyada por una reforma fiscal que en esos momentos era necesaria pues había una debilidad crónica de los ingresos tributarios y no tributarios del sector público como resultado de la política de industrialización adoptada por el país a partir de la década de los cincuentas. Entre las principales características de esta política se encontraba el otorgamiento indiscriminado de subsidios; la participación directa del sector público en actividades productivas; el rescate de proyectos inviables a costa del erario público y una sobreprotección a la industria nacional.

El principal problema en aquellos momentos no sólo era la insuficiencia de ingresos tributarios sino la eventual descapitalización de las empresas públicas. Por tanto, como los ingresos públicos eran insuficientes, la brecha se cubrió principalmente con endeudamiento externo de la banca comercial, pero al crecer excesivamente la deuda, fue necesario contratar más créditos con el fin de pagar los vencimientos de capital e intereses.

Por otra parte, México se convertía en uno de los países con mayores reservas petroleras del mundo, convirtiéndose en sujeto de crédito más atractivo para la banca comercial. La condición adquirida de atraer recursos externos se convirtió a

⁹² Soto Hidalgo, Carolina. "La crisis de la deuda. Causas y consecuencias". Op.Cit. Pág. 34.

la larga en fuente de serios problemas ya que la economía mexicana comenzó a depender fundamentalmente de dos variables fuera de control de la política económica interna: las tasas de interés internacionales y el precio del petróleo.

Para el último trimestre de 1980 las tasas de interés internacionales se encontraban en pleno ascenso. A este incremento se sumó el inicio de la caída de los precios internacionales del petróleo. El gobierno de México consideró pasajero este fenómeno, y no juzgó necesario modificar las metas originales del programa económico de 1981 por lo que se utilizaron créditos externos para cubrir los recursos faltantes y para hacer frente al aumento en el costo de la deuda ocasionada por el incremento de las tasas de interés. El resultado fue un crecimiento aún mayor del saldo de la deuda pública externa.

Con la suposición equivocada de que continuaría la bonanza petrolera se anunció que continuaría la política expansiva dejando adicionalmente inalterado el tipo de cambio nominal. Se aumentarían las exportaciones del petróleo y se contratarían 11 mil millones de dólares en créditos externos. Sin embargo, el grave deterioro en las reservas internacionales obligó finalmente al gobierno a devaluar el tipo de cambio en 39% el 17 de febrero de 1982.

El 25 de febrero del mismo año, PEMEX anunció otra reducción de los precios del barril del petróleo. Al día siguiente tuvo lugar una nueva devaluación de 23%. En marzo, el gobierno recomendó un aumento de 30% para los salarios mínimos, retroactivo a la fecha de la primera devaluación, pero esto provocó inquietud entre los agentes económicos y otra oleada de salidas de capital ocurrió.

La fuga de capitales distorsionaba cualquier intento de planeación que sirviera para tranquilizar a los inversionistas y neutralizar la crisis. Por ello, conforme transcurrían las semanas se veía con gran preocupación cómo descendía el nivel de las reservas a pesar del esfuerzo de captación de recursos externos.

2.4.2 La nacionalización bancaria. El proceso de indemnización

En el primer semestre de 1981 el precio del petróleo se modificó hacia la baja, de 34-36 dólares por barril pasó a 28-30 dólares por barril. Este hecho se combinó con un alza en las tasas de interés en los mercados internacionales los cuales pasaron de 8% a 19% en poco más de un año.⁹³ Lo que mostró un incremento del saldo de la deuda externa en 26 500 millones de dólares. En 1976 la deuda externa representó el 37.4% del PIB y en 1981 pasó a ser del 66.9%; incrementando con ello un mayor pago en el servicio de deuda (pago de intereses y amortización), que en 1976 representó el 46% de las disposiciones y para 1980

⁹³ Garrido, Celso et. al. "Crisis del patrón de acumulación y modernización conservadora en México". En *Empresarios y Estado en América Latina*. Ed. CIDE-UAM-UNAM-Fundación Friedrich Ebert. México 1988. Pág. 41.

fue del 99%. En 1979 por cada dólar que ingresaba por ventas de exportaciones al país, salían 62 centavos de dólar por servicio de la deuda.

Lo anterior anunciaba una devaluación, ante el creciente pago del servicio de la deuda, la falta de reservas internacionales y la creciente fuga de capitales. José López Portillo en su último informe aseguraba que habían salido 35 000 millones de dólares del país, culpaba de la crisis a los banqueros y decretaba la nacionalización de la banca comercial y el control general de cambios⁹⁴. El 1° de septiembre de 1982, tras la devaluación del peso (de 26 a 47 pesos por dólar), la insuficiencia de las reservas internacionales del Banco de México para hacer frente a la demanda de dólares y la cancelación de créditos bancarios del exterior, el gobierno de José López Portillo decretó la expropiación de las instituciones bancarias y el control generalizado del tipo de cambio. La Federación tuvo que desembolsar 3 billones de pesos para adquirir las instituciones de crédito comerciales y privadas, cuya deuda ascendía a 25 000 millones de dólares⁹⁵.

De las 62 instituciones de crédito existentes al momento de la nacionalización (sin incluir a las consideradas como instituciones nacionales de crédito), 32 bancos múltiples, 11 bancos de depósito, 9 financieras, 1 hipotecaria, 5 capitalizadoras y 4 de banca mixta; sólo 56 pasaron a ser propiedad exclusiva del Estado, en virtud de que se excluyeron del decreto expropiatorio los 4 bancos en los que el Estado mantenía participación (Banco mexicano Somex, Banca Promex, Banco Internacional y Provincial de Sinaloa), el Citybank y el Banco Obrero S.A.

Dicho número resultó de la evolución y desaparición en algunos casos de numerosos bancos que conformaban el sistema, ya que apenas en 1977 eran prácticamente el doble de instituciones tanto privadas como mixtas; así, por ejemplo, en aquel año existían 130 instituciones reduciéndose a 109 en 1978, 89 en 1979, 74 en 1980 y 62 en 1981.

Bancomer y el Banco Nacional de México, concentraban alrededor del 50% de los recursos totales, mientras que en las restantes 50 instituciones existía una gran dispersión en la participación de los recursos, situación que también se hizo evidente en la captación del público, capital contable, oficinas en operación y personal empleado, afectándose con ello notablemente la competitividad entre las mismas instituciones.

Las nuevas disposiciones financieras se justificaron bajo el argumento que el país necesitaba mayor acceso a los servicios bancarios, una mejor distribución de los recursos financieros que permitiera el despegue de la actividad comercial e

⁹⁴ Morera Camacho, Carlos. *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*. Ed. ERA-IIEs-UNAM. México, 1998. Pág. 16.

⁹⁵ *Ibidem*.

industrial de México. Aunque tales requerimientos eran válidos, la reforma no funcionó como se esperaba y el crédito siguió siendo escaso y caro.⁹⁶

El gobierno mexicano reaccionó ante los acontecimientos mundiales decretando la nacionalización de la banca privada y el control completo de cambios, uniéndose a una diversidad de países que habían seguido este camino con anterioridad. Corea del Sur, por ejemplo, dispuso el control sobre los bancos a comienzos de los años setentas para alentar el ciclo de expansión industrial que se iniciaba en su economía. En el caso de Argentina, la nacionalización de los depósitos dispuesta por el gobierno peronista en 1946 se enmarcó, asimismo, en el inicio de una etapa de fuerte crecimiento industrial para ese país.⁹⁷

En ambos casos, así como en el de la India en 1969, el control sobre el sistema financiero se justificó en la imperiosa necesidad de reorientar el flujo crediticio hacia las actividades que el plan de gobierno y el ciclo de expansión hacían prioritarias: infraestructura e industrias de exportación en el caso de Corea del Sur, industrias orientadas hacia el mercado interno (en un país donde el crédito era tradicionalmente absorbido por la oligarquía ganadera); en el caso argentino, agricultura; y pequeña industria en el caso de la India.

El contexto mexicano parece bastante diferente. El gobierno decretó la nacionalización de la banca y estableció el control de cambios acorralado por los hechos. En ninguno de los 3 casos citados (Corea, Argentina y la India) el gobierno tomó el control de los bancos en un momento tan crítico, como el que vivió México, con las industrias privadas fuertemente endeudadas y grandes dificultades para pagar sus pasivos: México no nacionaliza y establece el control de cambios para iniciar un ciclo de expansión, sino para sostener a la industria en uno de sus periodos más críticos de su historia moderna.

Por otra parte, Carlos Tello menciona que fue el propio gobierno el que hizo posible, con la autorización para el establecimiento de la banca múltiple en 1976, que los Grupos Financieros bancarios elevaran su importancia en la economía nacional al concentrar la expansión del sistema bancario.

Con el desplome de los precios del petróleo a nivel internacional, la marcha de la economía mexicana entró en su crisis más aguda de aquella época y alejó la utópica promesa de que debíamos prepararnos para administrar la riqueza. El desequilibrio externo quedó marcado por "una fuga creciente de capitales mexicanos hacia el exterior y por su magnitud sin precedentes: 2,958 millones de dólares en 1980 y 10,914 en 1981 (el 1.6% y el 3.4% del PIB, respectivamente)"⁹⁸. Había que actuar con energía, para evitar quizás el aparatoso

⁹⁶ Gurúa Treviño, José Ángel. *La política de la deuda externa*. Ed. FCE. México, 1993. Págs. 21-28.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Tello, Carlos. *La nacionalización de la banca en México*. Ed. Siglo XXI. México, 1984. Pág. 29.

desplome y el caos de las finanzas, la industria y el comercio, con lo que probablemente se hubiera dado paso a otro tipo de problemas de honda repercusión política y social. La nacionalización y el control de cambios fueron las medidas que se aplicaron como las salidas más viables. Ciertos sectores de los industriales y comerciantes amenazaron con parar sus actividades, lo cual no tuvo éxito. El autor señala que cada mexicano debía, de un día para otro, tres millones de pesos de aquel entonces⁹⁹.

Pasado el golpe traumático, había que satisfacer, por lo menos en parte, a los ex-banqueros. Aunque mantenida en secreto, se calcula que la indemnización fue de 1,200 millones de dólares de aquel entonces. Se pagaron con una emisión de los denominados Bonos de Indemnización Bancaria (BIB's). Se trataba de un valor fijado con base en una estimación comercial, por lo cual no se podía hablar de pérdidas de capital, además estos cotizaban en el mercado bursátil y tenían estipulado un rendimiento igual a la tasa más alta de los instrumentos de captación de uno a tres meses.

Los denominados Bonos de Indemnización Bancaria (BIB's) para 1984 ascendían en su valor a 1,453 millones de dólares. A ello había que agregar el pago de los intereses, que en 1987 eran ya de 160% al año. La suma de todo ello fue amortizada totalmente en 1989.

En cuanto a las indemnizaciones, sugiere el autor que también es posible que se hayan pagado por encima de lo que realmente valían los bancos nacionalizados. Carlos Tello afirma que la participación de los bancos, en el capital social de las empresas, no era [...] mayoritario y en las relaciones financieras (que se intensificaron como resultado de esa participación) las empresas eran tratadas como clientes preferentes de los bancos¹⁰⁰. La fusión del capital bancario con el industrial y comercial no era lo bastante profunda como para que se pudiera denominar capital financiero en sentido amplio.

El proceso de indemnización bancaria se inicia con el establecimiento de las bases para la indemnización de los antiguos propietarios, a fin de terminar su pago correspondiente; para ello se publica en el Diario Oficial del 4 de julio de 1983 el acuerdo que señala las reglas para fijar la indemnización por la nacionalización de la banca privada, las características y el procedimiento para efectuarlo.

De las 62 instituciones existentes al momento de la nacionalización, 6 de ellas se encontraban intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (Banco Regional del Pacífico, S.A.; Financiera de Crédito Mercantil, S.A.; Financiera de Industrias y Construcciones, S.A.; Financiera de León, S.A.; Financiera del Norte, S.A. y Sociedad Financiera de Industria y Descuento, S.A.); 4 correspondían a la

⁹⁹ Tello, Carlos. *La nacionalización de la banca en México* Op. Cit. Pág. 74.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

banca mixta (Mexicano Somex, Internacional, Promex y provincial de Sinaloa); mientras el Banco Obrero y el Citybank se excluían de la expropiación;¹⁰¹ por lo que únicamente serían sujetos de indemnización los accionistas de 50 instituciones de crédito.

El mecanismo utilizado para llevar a cabo la indemnización, se instrumentó a través de la creación de la Comisión Intersecretarial para la Indemnización Bancaria, el Comité Técnico de Valuación así como el Fideicomiso para el pago de la misma.¹⁰²

Entre los principales rubros valuados, se observaron los siguientes criterios:

- a) La cartera fue valuada conforme a los siguientes puntos: Las acciones en bolsa se valoraron considerando en un 50% el valor en libros según el balance de la emisora, y en un 50% el promedio de cotizaciones de los últimos 12 meses. Las acciones no bursátiles se valoraron tomando en un 50% el valor en libros de la emisora y en un 50% el factor precio/utilidad de la bolsa correspondiente al sector en que se clasificaran dichas acciones.
- b) La cartera de créditos fue valuada estimando aquellos que a la fecha del balance se hubieran considerado como recuperables, proponiendo los castigos consiguientes a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- c) Los inmuebles debían corresponder al valor reportado según el último avalúo actualizado al 31 de agosto de 1982.
- d) El mobiliario y equipo se estimó con base a su valor de adquisición, su antigüedad y su coeficiente de vida residual.
- e) Los bienes adjudicados se valoraron conforme a su precio de realización.

La indemnización bancaria en resumen, fue rápida y generosa, dándole prioridad a los antiguos propietarios de los bancos más grandes, dicho pago fue superior al valor nominal de los activos de los bancos nacionalizados. A pesar de que el

¹⁰¹ Dicha exclusión para el primero de ellos se debió a que no constituía en estricto sentido una entidad comercial o dicho en otros términos un grupo de poder, en tanto que para el segundo se originó por ser una sucursal de un banco extranjero.

¹⁰² La Comisión Intersecretarial estaba integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y del Banco de México. El Comité Técnico conformado por representantes de la SHCP, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Comisión Nacional de Valores; mientras que el Fideicomiso mantenía al Banco de México y a la Secretaría de Programación y Presupuesto como fiduciario y fideicomitente del Gobierno Federal respectivamente.

decreto de la nacionalización establecía un plazo para el pago, la indemnización a los ex banqueros se realizó en menos de 2 años.

Hasta diciembre de 1984 el gobierno había pagado por indemnización a los ex banqueros 90 800 millones de pesos, más intereses, de septiembre de 1982 a agosto de 1983 por 51 900 millones de pesos, arrojando un total de 142 700 millones.¹⁰³

Cuando se nacionalizó la banca esta tenía participación accionaria en 463 empresas, de las cuales 142 pertenecían a la industria de la transformación, 115 correspondían al sector terciario, 13 estaban ubicadas en el ramo de la construcción y 69 eran intermediarios financieros no bancarios (instituciones de seguros, sociedades de inversión, arrendadoras, almacenadoras y casas de bolsa). El gobierno vendió 339 de las 467 empresas,¹⁰⁴ las 69 restantes las conservaron sus dueños por estar vinculadas con la actividad bancaria,¹⁰⁵ las mismas sirvieron de base para impulsar la llamada banca paralela.

Los activos no bancarios puestos a la venta fueron valuados por el gobierno en 102 000 millones de pesos, los ex banqueros habían utilizado de su indemnización la cantidad de 80 000 millones de pesos para recomprar sus antiguas empresas.¹⁰⁶

2.4.3 El control generalizado del tipo de cambio y la creación del FICORCA

El artículo V transitorio del decreto presidencial que estableció el control generalizado de cambios ordenaba a varias secretarías de Estado y al Banco de México elaborar las reglas generales para su instrumentación y darlas conocer en un plazo no mayor de 10 días hábiles¹⁰⁷.

¹⁰³ [...] México firmó su primera carta de intención con el FMI en 1976, donde se delineaba como prioridad el control de la balanza de pagos, de la inflación y el equilibrio de la balanza comercial, medidas que inauguraban nuevos mecanismos para controlar la caída de la tasa de ganancia. Las cartas de intención han sido el mecanismo por el cual se determinan las políticas de los países subdesarrollados que buscan por un lado asegurar el pago de la deuda y por el otro abrir nuevos campos de inversión para garantizar la reproducción del capital.

¹⁰⁴ Banamex tenía acciones en el 32.76% de las empresas, Bancomer poseía el 34.84% del total, Serfín controlaba el 20.13%, mientras que Comermex tenía acciones en el 23.77%. Tello, Carlos. Op. Cit. Pág. 81.

¹⁰⁵ Revista Comercio Exterior, Vol. 34, No. 4, abril de 1984, pp. 331-334.

¹⁰⁶ Jorge Basave. *Los grupos de capital financiero en México. 1974-1995*. Ed. El Caballito. IIES. UNAM. Primera edición, 1996. Pág. 181.

¹⁰⁷ Tello, Carlos. "Un programa de trabajo de 90 días". En *La nacionalización de la banca en México*. Ed. Siglo XXI. México, 5ª ed. 1995. Pág. 178.

Carlos Tello afirma que uno de los factores que dificultaron la puesta en práctica de un control efectivo de cambios, era el hecho de que la sociedad mexicana había estado acostumbrada por muchos años a obtener divisas por cualquier cantidad, en cualquier momento, para cualquier uso y a un precio relativamente reducido. Para el autor, otro factor importante era la opinión de muchos funcionarios de la administración pública, en el sentido de que el control de cambios en México era prácticamente imposible.

Todo ello hacía que la voluntad política no fuese lo suficientemente sólida y solidaria con la decisión de establecer el control de cambios. A esto se sumaba el hecho de que muchas importaciones necesarias para el funcionamiento del aparato productivo nacional no podían ser satisfechas ante la escasez de divisas, lo que provocaba que muchos empresarios se lanzaran a buscar las divisas como fuera, lo cuál minó los esfuerzos para establecer el control de cambios. Por otra parte, los turistas mexicanos que deseaban salir al exterior de viaje sólo contaban con 500 dólares autorizados por persona y no eran suficientes, (aunque el gasto de los turistas mexicanos en el exterior era menor) pero criticaban y desprestigiaban el control de cambios.

Por otra parte, los gobiernos extranjeros en México solicitaban que se les diera trato especial a sus empresas que requerían divisas para remitir las utilidades a sus países de origen y también para sus técnicos y funcionarios que habían depositado sus sueldos y deseaban enviarlos al exterior en dólares. Así también, la banca extranjera que tenía contratos de crédito con empresas privadas, demandaba y presionaba para que se diera solución a sus asuntos.

Frente a todo esto, existían varios factores que facilitaron la puesta en práctica y la instrumentación del control de cambios. El autor se refiere al hecho de que el sector público obtuviera alrededor del 70% de todas las divisas que ingresaban al país y el que más del 85% de todas las operaciones en divisas se llevara a efecto con documentos y por conducto de la banca, que situaron al gobierno en una posición de fuerza y privilegio para el establecimiento y operación de los controles a los cambios. Las empresas privadas que exportaban mercancías cuyo valor fuese mayor a un millón de dólares al año, sólo eran alrededor de 260, lo que indudablemente facilitó el control. Por su parte, prácticamente la totalidad de las importaciones estaban, al establecerse el control de cambios, sujetas a permiso previo y otros controles.

Más que a un problema técnico, dice el autor¹⁰⁸, el control de cambios se enfrentó a uno de carácter político y de presiones distintas a las tradicionales (ya no se podía amenazar con la fuga de capitales). Buena parte de ellas se pudieron sortear con relativo éxito.

¹⁰⁸ Tello, Carlos. "Un programa de trabajo de 90 días". Op. Cit. Pág. 181.

No fue este el caso en la zona fronteriza norte del país, donde los esfuerzos por racionalizar el uso de las divisas encontraron serios problemas. Inmediatamente después del establecimiento del control de cambios, en varias ciudades fronterizas norteamericanas se establecieron casas de cambio que empezaron a ofrecer divisas que competían, en el tipo de cambio, favorablemente con las paridades oficiales de 50 y 70 pesos por dólar. La multiplicación de las operaciones de las casas de cambio en la zona fronteriza norte del país fue prontamente calificada como una pérdida de soberanía monetaria y sirvió como pretexto y presión para que se establecieran casas de cambio similares pero dentro del país.

En las nuevas condiciones, el manejo del mercado cambiario debería buscar un objetivo central: eliminar hasta donde fuera posible los efectos negativos de la devaluación de agosto. Este objetivo se pudo parcialmente alcanzar con las dos paridades oficiales: la preferencial (de 50 pesos por dólar) y la ordinaria (de 70 pesos por dólar). Por lo demás, era importante que la administración del control de cambios fuese lo más simple y clara posible. Ello también se logró evitando la proliferación de tipos de cambio especiales. Dentro de una perspectiva de más largo plazo era de fundamental importancia que la asignación de las divisas disponibles entre distintos usos se determinara de antemano por medio de un presupuesto global de divisas.¹⁰⁹

Era de fundamental importancia hacer atractivo para los exportadores de bienes y servicios enterar sus divisas al banco central, además de la obligación legal que en todo caso tenían. De ello dependía que el presupuesto de divisas operara con fluidez y estuviese suficientemente nutrido.

De cualquier manera, como en el caso de la política financiera, no se permitió que operara plenamente el control de cambios. Duró muy poco, lo que hace difícil su evaluación. En Diciembre de 1982 se cambió en forma importante su funcionamiento y se relajaron sustancialmente los controles, llegando al extremo de que para 1983, volvieron a aparecer las fugas de capital.

A principios de los años ochenta, tras los trastornos que experimentaron los pagos de la deuda externa y el agotamiento de nuevos préstamos en 1982, México adoptó un programa gubernamental para reestructurar la deuda externa de las empresas. A principios de 1983, el gobierno estableció el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, conocido por el nombre de FICORCA, supervisado por el Banco Central. El incentivo principal para que las empresas participaran en FICORCA era que podrían canjear su deuda externa por deuda nueva denominada en pesos a un tipo de cambio garantizado por el gobierno y fijado al principio de la operación, y a un vencimiento extendido de ocho años o más, con un periodo de gracia de cuatro años.

¹⁰⁹ Tello, Carlos. "Un programa de trabajo de 90 días". Op. Cit. Pág. 181.

En el marco del FICORCA, se reestructuró la deuda de unas 2000 empresas por un monto aproximado de USD \$12.500 millones.

En general, se consideró que FICORCA había sido un éxito debido al gran volumen de préstamos reprogramados bajo el plan, lo que ayudó a resolver los problemas que enfrentaba el sector privado en 1982. FICORCA creó un entorno estable para las negociaciones de la deuda, fijó la exposición al riesgo cambiario de los deudores, dio margen de maniobra a los deudores y previó una tasa de interés más baja sobre la deuda externa de la que hubieran podido obtener por su propia cuenta los deudores. Más aún, el gobierno no asumió un riesgo comercial. Sin embargo, por su mandato relativamente restringido, FICORCA no tuvo que encarar muchos de los desafíos complejos que enfrentaban otros, por ejemplo, identificar las empresas no viables y reestructurar la deuda interna, ni los problemas de coordinación entre los acreedores y entre los acreedores y los deudores. Asimismo, el gobierno estaba expuesto a un riesgo cambiario¹¹⁰.

Por lo que toca a la mayor parte de la deuda externa privada acogida a las facilidades del FICORCA, se acordó con los acreedores extranjeros un mecanismo que los obligaría, al vencimiento de los créditos, al empréstito de los recursos respectivos a entidades establecidas en México, de manera que dichos recursos permanecieran en este país durante un plazo igual al pactado respecto de la deuda pública a favor de la banca comercial extranjera.

El principal instrumento para promover la primera reestructuración de la deuda externa privada fue el mecanismo de cobertura de riesgo cambiario, por cuyo conducto se logró concertar el alargamiento de plazos. El contrato de cobertura más común tuvo las siguientes características:

a) En primer lugar, la empresa deudora recibió de FICORCA un crédito denominado en moneda nacional igual al producto de su adeudo externo por el tipo de cambio controlado en la fecha valor de la operación de cobertura. Con dicho crédito, la empresa adquirió del FICORCA una cantidad en dólares igual al monto de su adeudo en moneda extranjera, monto que la empresa otorgó simultáneamente en préstamo al FICORCA, con plazo para pago del principal igual al convenido por la empresa con su acreedor. De esta manera, las empresas virtualmente convirtieron pasivos en dólares a pasivos en pesos.

b) Por otra parte, se acordó que en la medida en que la empresa cumpliera con el pago del crédito en moneda nacional¹¹¹, el FICORCA pagaría el equivalente en

¹¹⁰ R. Stone, Mark. 'Reestructuración del sector empresarial. La función del gobierno en épocas de crisis'. En *Temas de Economía*. Número 31. Editado por el Fondo Monetario Internacional. Washington, 2002. Págs. 16 y 17.

¹¹¹ Mediante la fórmula, ahora conocida como de "aficorcamiento", que genera pagos constantes a valor presente, crecientes a valor nominal y que da lugar a una capitalización parcial de intereses

dólares de los intereses del principal y del préstamo a cargo del propio FICORCA. Lo anterior, con el propósito de que las empresas contratantes aplicaran dichas cantidades al servicio de los adeudos reestructurados a favor de su acreedor externo¹¹². El mecanismo descrito fue muy exitoso, toda vez que al darse la fecha límite para concertar coberturas, los pasivos a cargo del sector privado contratados por el FICORCA alcanzaron un monto aproximado de 11,500 millones de dólares.

La reestructuración de la deuda externa privada de 1983 se basó esencialmente en el supuesto de que para cuando se presentaran los vencimientos reprogramados de principal, el gobierno y las empresas habrían recuperado el acceso normal al mercado externo de crédito, de manera que el pago de los antiguos créditos se vería al menos parcialmente compensado por nuevos empréstitos. Esta normalización, sin embargo, no ocurrió. Surgió por lo tanto, la necesidad de concertar el reciclaje a México de los pagos que se fueran haciendo a los acreedores extranjeros. La negociación del programa de préstamo de los vencimientos de deuda privada se inició en noviembre de 1986 y concluyó el 14 de agosto de 1987.

2.5 CONCLUSIONES

En este segundo capítulo podemos afirmar que cuando la banca operaba bajo una estructura especializada, el sector público se allegaba recursos para financiar sus obras de infraestructura y por otra parte, brindaba apoyo a las actividades productivas. Sin embargo, a partir de 1970, las autoridades hacendarias introdujeron dos disposiciones legales que eliminaron el concepto de banca especializada. Estas modalidades fueron la integración de los Grupos Financieros, y en 1974 se introduce el concepto de Banca Múltiple. Así, con el establecimiento de la banca múltiple se sustituyen regímenes con un alto grado de especialización funcional por otros que permiten a las instituciones financieras prestar de manera integrada diferentes servicios.

Por otra parte, la crisis de la economía mexicana de 1981-1982 (que precedió a la nacionalización bancaria), fue resultado de la combinación de factores externos e internos, de los cuáles destacan el alto ritmo de crecimiento del gasto público, el acelerado proceso inflacionario, el incremento de las tasas de interés internacionales, el deslizamiento del tipo de cambio, el fuerte déficit comercial y de la balanza de pagos, así como la especulación monetaria y la fuga de capitales. Se concluye que lo anterior anunciaba una devaluación. Ante el creciente pago del

nominales. R. Stone, Mark. "Reestructuración del sector empresarial. La función del gobierno en épocas de crisis". Op. Cit. Págs. 16 y 17.

¹¹² En realidad existieron otras opciones de cobertura: la empresa podía elegir no tomar el crédito en moneda nacional (es decir, pagar de contado), u optar por la cobertura de principal sin cubrir los intereses, o cubrir solamente el exceso de estos últimos por encima de LIBOR. *Ibidem*.

servicio de la deuda, la falta de reservas internacionales y la creciente fuga de capitales, (José López Portillo en su último informe aseguraba que habían salido 35 mmd del país), se decretó la nacionalización de la banca comercial y el control generalizado del tipo de cambio.

Estudiar la evolución histórica de la banca mexicana constituye un marco obligado para ubicar y entender tanto el cambio de banca especializada a banca múltiple, como la integración de los Grupos Financieros, así como la nacionalización de la banca a raíz de la crisis de 1982 y la desincorporación del Estado, estos hechos fueron el preámbulo para la apertura financiera y la reprivatización de los bancos, que, siguiendo la lógica de la hipótesis planteada, fueron los antecedentes para la extranjerización de la banca mexicana.

Por lo que respecta a la crisis de 1982, uno de los principales problemas que enfrentó el país, era que México se convertía en uno de los países con mayores reservas petroleras del mundo, convirtiéndose así en sujeto de crédito más atractivo para la banca comercial. Esta condición adquirida de atraer recursos externos, se convirtió sin duda en fuente de serios problemas, ya que la economía mexicana comenzó a depender fundamentalmente de dos variables fuera de control de la política económica interna: las tasas de interés internacionales y el precio del petróleo. Para el último trimestre de 1980 las tasas de interés internacionales se encontraban en pleno ascenso. A este incremento se sumó el inicio de la caída de los precios internacionales del petróleo.

El gobierno mexicano reaccionó ante los acontecimientos mundiales decretando la nacionalización de la banca privada y el control completo de cambios, bajo el argumento que el país necesitaba mayor acceso a los servicios bancarios y una mejor distribución de los recursos financieros que permitiera el despegue de la actividad comercial e industrial de México. Asimismo, se vivió todo un proceso de indemnización bancaria y ante el endeudamiento de las empresas se crea el FICORCA, que marca los antecedentes para la creación posterior del Fobaproa y después del IPAB.

Por último, es durante el Siglo XX que la banca sufrió transformaciones fundamentales en cuanto a su forma de operación y cobertura. Se desprende que el objetivo de este capítulo era lograr hacer un comparativo de cómo funcionaba la banca antes de comenzar el proceso de desregulación y cuáles fueron los principales cambios ocurridos en ella y destacar la importancia que ha tenido tanto el Estado como el sector privado y el papel que ha desempeñado en la economía nacional, con el fin de comprender cuales fueron los cambios ocurridos antes de iniciar el proceso de desregulación bancaria.

CAPÍTULO III

"EL PROCESO DE DESREGULACIÓN BANCARIA Y LA INTEGRACIÓN FINANCIERA AL TLCAN"

3.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar las condiciones en que se llevó a cabo el proceso de la apertura financiera y la desregulación bancaria, así como también describir el proceso de las negociaciones del Capítulo XIV del TLCAN con el fin de permitir la entrada a los intermediarios extranjeros en la banca mexicana.

A finales de 1988, el sistema bancario era prácticamente la única opción para la intermediación financiera y por su parte, los mercados financieros mundiales no habían alcanzado la integración que de manera acelerada se produjo en los últimos años. Se decidió entonces que la modernización del país requería no sólo de un sistema bancario amplio y diversificado, sino sobre todo moderno, para promover la competitividad y productividad de la economía. La rápida evolución de las condiciones en los mercados financieros internos y externos, producto de la mayor integración económica internacional y de los cambios técnicos y tecnológicos en la intermediación financiera, obligó a acelerar el proceso de modernización del sistema bancario.

Es a partir de esta fecha cuando las autoridades financieras del país dictaron una serie de medidas tendientes a profundizar la liberación y la modernización del sistema financiero mexicano, dichas medidas se dieron en dos frentes distintos: por un lado se dictaron disposiciones cuyo objetivo principal era desregular las operaciones del sistema financiero en su conjunto y del bancario en particular; y por el otro, se reformaron y adicionaron las leyes que regían a los distintos intermediarios, con el fin de adecuar la estructura jurídica e institucional del sistema financiero mexicano a las condiciones cambiantes de un mundo cada vez más abierto y competitivo. El éxito de estas disposiciones y la liberalización del sistema financiero, no hubiera sido posible sin previamente realizar una serie de cambios, entre los que destacan la creación y consolidación de la banca múltiple, la formación y el desarrollo del mercado de valores, sobre todo gubernamentales y, especialmente, el saneamiento de las finanzas públicas.

El proceso de liberalización que precedió al TLCAN implicó cambios radicales en el modelo del sector financiero mexicano: la reprivatización de los bancos, la flexibilización de las regulaciones, las modificaciones encaminadas a la firma del TLCAN, y la crisis de 1994, con sus respectivas consecuencias.

3.2 REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO

3.2.1 La liberalización financiera

Eugenia Correa explica que en una primera etapa, el proceso de liberalización financiera de México fue de la mano con la apertura. El endeudamiento externo de los años 70 modificó a fondo los flujos de dinero y capitales, la organización de la intermediación y la política financiera como un todo. Esas modificaciones fueron entre otras:

- a) La aparición de la banca múltiple (banca universal) al inicio de los 70, con lo que se reorganizó el sector de servicios financieros y se concentró en unos cuantos grupos la mayor parte de los recursos¹¹³.
- b) Años después, hacia 1977, con el surgimiento de las operaciones en el mercado abierto para financiar al sector público, se inició el proceso que llevaría a la desregulación de las tasas de interés y del crédito.
- c) Se autorizaron los depósitos en moneda extranjera en la banca privada y la operación con nuevos instrumentos financieros de corto plazo. Como resultado, las tasas de interés externas gravitaron de manera creciente en torno a las internas.
- d) La banca mexicana buscó ampliar sus actividades en los mercados externos y logró participar como acreedor del sector público en el exterior mediante los créditos sindicados y las asociaciones con los mayores bancos estadounidenses.

La crisis de la deuda y la nacionalización de la banca en 1982 frenaron durante algún tiempo el proceso de liberalización y apertura financiera. Con la última renegociación de la deuda externa, en 1989, se inició una segunda etapa:

- Se desregularon las tasas de interés y todas las comisiones por servicios financieros.
- Se sustituyó el mecanismo de depósitos obligatorios y su remuneración por un método de coeficiente de liquidez que finalmente se eliminó.

¹¹³ Al inicio del decenio de los setenta había 248 bancos privados y mixtos; en 1975, 139; en 1980, 57; y en 1982 se nacionalizaron 48 bancos. Después de un proceso de reestructuración quedaron 18 sociedades nacionales de crédito que fueron reprivatizadas a partir de 1990. Correa, Eugenia. "Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993". En Revista *Comercio Exterior*. Vol. 44. Número 12. México, Diciembre de 1994. Pág. 1094.

- Se legisló para permitir la participación de extranjeros hasta en 30% del capital accionario de la banca y de las casas de bolsa ya establecidas (esto aún antes de anunciarse la decisión de reprivatizar la banca).

A fines de 1990, cuando los bancos se adjudicaron a accionistas privados, el proceso de apertura y liberalización financiera estaba muy avanzado. La desregulación precedió a la reprivatización al igual que los términos de la asociación con intermediarios extranjeros.

La tercera etapa se inició al pactarse las condiciones de la apertura del sector financiero, a mediados de 1992, en la negociación del TLCAN. Desde entonces intermediarios, reguladores y gobierno han buscado adecuar sus marcos de operación para hacer frente a las nuevas condiciones de la competencia. Con el TLCAN México quedó comprometido a continuar la reorganización y apertura del sector financiero¹¹⁴.

3.2.2 Antecedentes de la desincorporación de los bancos

Como afirma Oscar León Islas, el periodo comprendido entre la estatización bancaria de septiembre de 1982 y junio de 1991, fecha en que ocurrió la venta del primer banco reprivatizado; marca los antecedentes de la reprivatización bancaria. Dicho periodo se caracterizó porque el sector bancario desempeñó una doble función: en primer lugar, impidió quiebras masivas (mediante el FICORCA) y en segundo, financió los déficits fiscales crecientes, además de ayudar en la reducción del gasto público con la reducción del número de bancos existentes; todo ello en un entorno macroeconómico de inestabilidad financiera e incertidumbre¹¹⁵.

En el periodo 1982-1987, caracterizado por un escaso crecimiento y una inflación acelerada, las políticas monetaria y financiera impusieron estrictos controles a la expansión crediticia y a las tasas de interés, lo que aunado a elevados encajes, emisión de papel gubernamental de mayores rendimientos, créditos selectivos, carteras empresariales de difícil recuperación, fuga de capitales y menor ahorro nacional condicionó y limitó el funcionamiento de las empresas bancarias. Paralelamente se generó un proceso de desarrollo competitivo por parte de intermediarios financieros no bancarios, que aprovecharon ventajas marginales de desregulación, flexibilidad y potencial operación para expandir su cobertura de servicios hacia segmentos de clientela tradicionalmente vinculados con la banca.

Para contrarrestar esta situación, a partir de 1985 se inicia un proceso tendiente a dotar a la banca múltiple de mayor flexibilidad para hacer frente a las difíciles

¹¹⁴ Correa, Eugenia. 'Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993'. Op. Cit. Pág. 1094.

¹¹⁵ León Islas, Oscar. *Reforma y crisis financiera en México. 1990-1995*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía de la UNAM. México, 1997. Pág. 73.

condiciones económicas y a la competencia de otros intermediarios, reconociendo para ello como principal objetivo de la gestión de los bancos, su rentabilidad. De esta manera, la banca múltiple pudo ampliar su radio de acción hacia las operaciones de mercado de dinero realizadas por cuenta de terceros con nuevos instrumentos, entre los que destacan las cuentas maestras, las aceptaciones, las mesas de dinero y los fondos de inversión.

Mientras tanto, el proceso de desregulación bancaria iniciada a mediados de la década de los ochenta retomó impulso, por los siguientes hechos:

- A partir de finales de 1988, se autoriza a la banca para captar recursos mediante la libre emisión de aceptaciones.
- En 1989 las autoridades disponen la eliminación del encaje legal y su disminución, por un coeficiente de liquidez de 30%, con lo que le devuelven a la banca recursos previamente congelados por aquél mecanismo.
- Se ordenan la eliminación de los cajones selectivos de crédito y la liberación de las tasas de interés pasivas.
- Se introducen reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en el marco de una reforma integral de la legislación del sistema financiero.

Estas medidas de liberación bancaria fueron posibles gracias a que, a partir de 1988, se había logrado un avance sustancial en la estabilidad macroeconómica y en la corrección del déficit fiscal, así como por la consolidación de la banca múltiple y el desarrollo del mercado de valores gubernamentales. Con una mayor diversificación de riesgo que la banca especializada, la banca múltiple se presta a una menor regulación, en tanto que los menores requerimientos de crédito interno del sector público y la posibilidad de cubrirlos en un mercado de valores públicos permiten al gobierno federal prescindir del financiamiento obligatorio otorgado por las instituciones de crédito.

Con la liberación de las tasas de interés bancarias y la eliminación del encaje se logró que todas las tasas de mercado se movieran con mayor flexibilidad, de acuerdo con las condiciones de oferta y demanda de recursos prestables. Asimismo, se dotó al mercado de dinero de mayor estabilidad al hacerlo más amplio y abierto a los diversos agentes del mercado.

De acuerdo con el autor, el término genérico de Desincorporación de Empresas Estatales comprende la venta (privatización propiamente), liquidación, transferencia y/o fusión de empresas paraestatales. Se observa que el primer antecedente tiene que ver con la liquidación y fusión de las instituciones bancarias

nacionalizadas, contribuyendo por tanto con la reducción del gasto público instrumentado como requisito para lograr equilibrio en las finanzas públicas, mediante el proceso llamado racionalización de la estructura bancaria,¹¹⁶ el cual se daría en dos etapas: la primera en agosto de 1983 en la que se reduce su número de 60 a 29 bancos; la segunda, en marzo de 1985, redujo el número de bancos de 29 a 19 y finalmente a mediados de 1988, con la fusión de Serfín y Crédito Mexicano, quedaron los 18 bancos que serían reprivatizados entre 1991 y 1992.¹¹⁷

El segundo antecedente, tiene que ver con la participación privada permitida en la estructura accionaria del capital de las instituciones bancarias. Cabe recordar que con motivo de la nacionalización bancaria en septiembre de 1982, la totalidad del capital pagado de los bancos estaba en manos del Estado y que es durante el régimen de Miguel De la Madrid Hurtado cuando con las reformas de diciembre de 1984 a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca Y Crédito se permite la participación de la inversión privada nacional en el capital accionario de las sociedades nacionales de crédito mediante la suscripción de Certificados de Aportación Patrimonial (CAP's). La estructura del capital social quedaba integrada por dos series de acciones: la Serie A que representaba el 66% del capital y solo podía estar en manos del Estado y la Serie B que representaba el 34% restante y que podía ser adquirido por la iniciativa privada nacional¹¹⁸.

También les tocaría el turno a los inversionistas privados extranjeros; esto se daría con las últimas modificaciones a la efímera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, ocurridas en diciembre de 1989, en donde se abrió la participación al capital privado extranjero (personas físicas), a través de la emisión de capital adicional representado en CAP's de la Serie C. Cabe señalar que dicha serie, sin embargo, no daba derecho a participar en el consejo de administración de la sociedad emisora, pero sí garantizaba la participación en las utilidades y en su caso, en la cuota de liquidación de la institución. Esta serie marcaría el antecedente para la posterior participación de los inversionistas morales

¹¹⁶ Este proceso marcaría la lógica en la que años más tarde a raíz de la crisis financiera de 1994 y sus secuelas posteriores, volvería a actuar el Estado para "rescatar" a las instituciones bancarias en dificultades financieras, adquiriéndolas para después liquidarlas, pasándole la factura de ello al conjunto de la sociedad, mediante la "socialización de las pérdidas de los banqueros", yendo al extremo en su papel de prestamista de última instancia y no dejando que la propia lógica de mercado que años antes guiaría sus acciones, se encargue de depurar del sistema a aquellas instituciones que no sean capaces de afrontar sus compromisos financieros. Por otra parte, también se encargaría de promover los procesos de fusión entre instituciones para sacarlas de los mismos problemas, siendo que éstos también (antes y ahora) deben ser promovidos como resultado de la expansión de los intermediarios en un ambiente de competencia y no para evitar la quiebra de las instituciones. León Islas, Oscar. *Reforma y crisis financiera en México. 1990-1995*. Op. Cit. Pág. 73.

¹¹⁷ *Reestructuración del Sistema Financiera* México. FCE. Serie de Cuadernos de Renovación Nacional. No. VIII. 1988. Págs. 36-39.

¹¹⁸ León Islas, Oscar. *Reforma y crisis financiera en México. 1990-1995*. Op. Cit. Pág. 74.

extranjeros en el capital de los bancos ya privatizados mediante las acciones L, supuestamente neutras, pero que daban derecho de voto en los asuntos relativos a la fusión de los bancos nacionales, que era lo que realmente les interesaba a los inversionistas extranjeros.

De los 18 bancos, Banamex y Bancomer (ahora Citigroup y BBVA) ocupaban los lugares tercero y cuarto respectivamente de una lista de los 100 más grandes de América Latina, contaban en esas fechas con 4500 sucursales, casi 200 mil empleados, 40 sucursales en el extranjero y una productividad global que rebasa el manejo de 40 millones de cuentas anualmente¹¹⁹.

Los propósitos específicos de las reformas introducidas eran: reconocer la existencia de nuevos instrumentos y canales de intermediación, reducir la regulación excesiva, redefinir y fortalecer el esquema de supervisión, fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala, promover una cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios y preparar a los mismos para una mayor competencia externa futura.

Por otra parte, como complemento a la desregulación, las reformas de 1989 se orientaron al fortalecimiento de la regulación prudencial y la calidad de la supervisión, a fin de preservar la estabilidad del sistema y proteger los intereses de los usuarios.

Según la nueva Ley Bancaria, la actividad de banca y crédito ya no se considera un servicio público que deba ser prestado o concesionado por el Estado, por lo cual se introduce un cambio en el acto administrativo a través del cual se crean las instituciones de crédito al sustituir la concesión por la autorización. Corresponde a la SHCP otorgar discrecionalmente dicha autorización.

3.2.3 Los objetivos de la desregulación

La reprivatización bancaria es uno de los elementos centrales de la reforma financiera y esta a su vez es parte fundamental de la reforma económica del Estado del régimen salinista que profundizó el cambio estructural iniciado en 1982.

En su momento serían los principios que guiarían la venta de las 18 instituciones bancarias hasta entonces propiedad del Estado.

En detalle, los objetivos de esta reprivatización pueden resumirse como siguen:

- 1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.** Esto en la lógica de la liberalización financiera significa incrementar el ahorro

¹¹⁹ León Islas, Oscar. *Reforma y crisis financiera en México. 1990-1995*. Op. Cit. Pág. 74.

interno, lo cuál es el objetivo principal que perseguía la reforma financiera en su conjunto.

2. **Garantizar una participación diversificada del capital.** Este principio señalaba la supuesta democratización que habría de resultar de la venta de la propiedad de las instituciones bancarias, las cuales quedarían en manos de más inversionistas.
3. **Vincular la aptitud y calidad moral en la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.** Aquéllo¹²⁰ de que en la asignación de las instituciones se tomaría lo aprendido de experiencias privatizadoras de otros países y en México se seguiría el enfoque de aceptar la propuesta que ofreciera un mejor precio por la institución, cuidando de entregarlos a empresarios con calidad moral y experiencia probada, quedó en entredicho.
4. **Asegurar que la banca sea controlada por mexicanos.** El proceso de desincorporación bancaria arrojó un balance negativo, ya que para febrero de 1995, de los 18 bancos privatizados, sólo 4 de ellos se mantenían en manos nacionales.
5. **Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.** Esto implicaba ir en contra de una larga tradición del sistema bancario, en donde sólo unas cuantas instituciones concentraban y tenían el control de la mayor parte de los recursos del sistema bancario.
6. **Obtener un precio justo por las instituciones.** Quizá es el único punto que se cumplió, ya que los bancos se pagaron a un múltiplo de 3.07 veces su valor en libros y en 14.7 veces su utilidad.
7. **Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.** Uno de los objetivos del proceso de desregulación era promover el tránsito hacia la intermediación universal, que sólo se logra concentrando recursos que permitan obtener economías de escala, esto lejos de promover una estructura de mercado competitiva ha generado lo contrario, una estructura de mercado oligopólica.
8. **Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.** Con ello se buscaba evitar la conformación de grupos financieros con vínculos patrimoniales en la industria y comercio.

¹²⁰ Confróntese.

3.3 LAS NEGOCIACIONES EN EL TLCAN. CAPÍTULO XIV

3.3.1 Condiciones de la apertura del Sector Financiero

La inversión extranjera en sistemas bancarios domésticos tiende a liberalizarse, a liberalizar las barreras de entrada y a una mayor participación de entidades extranjeras en los sistemas de banca doméstica en el mundo a través de fusiones, a través de adquisiciones y con esto tratar de promover la solvencia y la competencia en los sistemas bancarios. Esto es una tendencia que parece irreversible, las grandes olas de fusiones de bancos en el mundo, los han llevado a tener una mayor presencia y competir con la banca doméstica alentando la innovación en productos y servicios financieros y procurando que esta misma competencia disminuya márgenes de intermediación e incida en reducir costos de operación en la banca.¹²¹

Como afirma Guillermo Martínez Atilano, por primera vez en las últimas cinco décadas se autorizó en México el establecimiento de bancos e intermediarios extranjeros, después de una serie de reformas al sistema financiero nacional y de un proceso de reformas parciales iniciado en los años ochenta "con el propósito declarado por las autoridades mexicanas de lograr metas similares a las planteadas en los países de la OCDE".¹²²

Dentro de las negociaciones del TLCAN uno de los grandes temas de discusión era la apertura del sector financiero. A la vez que se realizaban las negociaciones en el TLCAN el sector bancario estaba siendo privatizado. ¿Cuál era el fin de estas acciones? "Se esperaba que se diera un tiempo a los nuevos participantes en el sector bancario para que una vez privatizada la banca no tuviera una competencia desleal por bancos extranjeros que entraran inmediatamente y pudieran tomar cuotas de mercado".¹²³

Uno de los principales resultados esperados de la apertura promovida por el TLCAN era el incremento en el número de intermediarios que fomentara una mayor competitividad, ya que una mayor competencia contribuye a mejorar la eficiencia y la calidad del servicio. Con la liberalización financiera los bancos

¹²¹ Gavito Mohar, Javier. "Participación Extranjera en el Sistema Bancario Mexicano". Ponencia presentada para la evaluación del TLCAN. Senado de la República. LVII Legislatura. *Foro Servicios Financieros*. 18 de agosto de 1999. Pág. 459.

¹²² Los países de la OCDE aplicaron políticas de liberalización de sus sectores financieros con el fin de que sus economías resultaran más atractivas para el ingreso de capitales, en la generación de ahorro y en la reducción de los precios relativos del financiamiento. Martínez Atilano, Guillermo y Regina Leal Güemez. "Servicios Financieros en el TLC". En *La Industria y las Finanzas en el México Actual*. Ed. UAM-Iztapalapa. Págs. 19 y 20.

¹²³ Gavito Mohar, Javier. "Participación Extranjera en el Sistema Bancario Mexicano". Op. Cit. Pág. 459.

podieron recuperarse y competir con otros bancos y casas de bolsa. La autorización para que la intermediación financiera no bancaria se llevara a cabo por diversas instituciones mejoró la competencia. El TLCAN autorizó a instituciones estadounidenses y canadienses a ingresar de manera limitada en el mercado mexicano y permitió el establecimiento de bancos, instituciones financieras no bancarias y grupos financieros.¹²⁴

Como apunta Eugenia Correa, "cuando se concertó la apertura del sector financiero nacional en el marco del Capítulo XIV del TLCAN, cada uno de los grupos bancarios nacionales recién privatizados concibieron una estrategia propia para resistir en los mejores términos la nueva competencia planteada:

1. Para el mantenimiento de su posición en el mercado ó
2. Para construir los mejores términos para la asociación o venta a intermediarios extranjeros".¹²⁵

En este segundo punto, Eugenia Correa hace énfasis y señala que podía darse el caso de que algunas empresas financieras, al desaparecer sus actividades propias podían pasar a ser colocadoras de productos financieros importados. El caso de algunas más que alcanzarían la asociación con sus homólogas extranjeras o ser objetos de compra y en el de algunas más que quebrarían rápidamente.¹²⁶

México buscó un plazo suficiente para abrir su sector financiero y dar tiempo para que se consolidaran los nuevos grupos financieros y se estabilizara la economía (reducción en la inflación, estabilización del tipo de cambio y tasas de interés equiparables a las de Estados Unidos). Los negociadores mexicanos se basaron en el principio de gradualismo y selectividad. Así, se buscaron diversos plazos de apertura para los distintos intermediarios. Se trató de que el sector financiero permaneciera cerrado durante los primeros cinco años (1994-1998). Después, el sector se liberalizaría gradualmente a lo largo de doce años (1998-2010).

Inicialmente se propuso trato no menos favorable al acordado con instituciones financieras de cualquier otro país. Esto se condicionó a que Estados Unidos exceptuara a las instituciones financieras mexicanas de las leyes *Glass-Steagall* y

¹²⁴ Senado de la República. "Capítulo 11. Servicios Financieros". En *Análisis de los efectos del TLC en la economía mexicana: Una visión sectorial a cinco años de distancia*. Ed. Senado de la República. LVII Legislatura. Primera Edición. Agosto 2000. Tomo I. Págs. 385 y 389.

¹²⁵ Correa Vázquez, María Eugenia. "La Economía Mexicana y los Mercados Financieros Internacionales". En *ICE La Apertura Externa de la Economía Mexicana*. Nov.-Dic. 2001. Número 795. Pág. 96.

¹²⁶ Correa, Eugenia. "Servicios Financieros y Banca en el Contexto del TLC". En Girón, Alicia (Compiladora). *Integración Financiera y TLC*. Ed. Siglo XXI. México. 1995. Pág. 303.

McFadden.¹²⁷ Sin embargo, como posición negociadora última, México estuvo dispuesto a otorgar trato nacional en este sector, pero con un límite a la participación extranjera.

México aceptaba el establecimiento de subsidiarias de instituciones financieras norteamericanas que podrían formar parte de un grupo financiero. El límite al capital de una subsidiaria sería de 0.5% del capital total de todas las instituciones financieras que presten el mismo tipo de servicio. En las negociaciones se consideró la posibilidad de llegar hasta un 1.5% o 2%. Respecto al capital agregado total de las subsidiarias extranjeras del mismo tipo sería de 1% en 1998 y se iría incrementando un medio punto porcentual por año hasta llegar a un límite de 12% (7% en el 2010). Se consideró que podría negociarse hasta el 10% o 12% a Estados Unidos y Canadá, y hasta 20% a la banca extranjera en general.

En la posición inicial de México se excluía la prestación de servicios transfronterizos, salvo cuando hubiera movilidad física de la persona para adquirir un servicio en otro país.

México propuso la inclusión de una cláusula precautoria que estableciera el derecho de las partes a adoptar medidas para la protección de los inversionistas y clientes de instituciones financieras, así como se aseguraría de la integridad y estabilidad del sistema financiero. Tampoco permitiría el establecimiento de subsidiarias de instituciones financieras norteamericanas si estas eran filiales de corporaciones comerciales o industriales, ni de los *non-bank banks*.

En la negociación se excluyeron las actividades financieras de un banco central o de las autoridades monetarias, las actividades de los bancos de desarrollo, las actividades financiadas o garantizadas por el gobierno o alguna entidad pública, y los planes de pensiones o de seguridad social. Posición que fue compartida por los tres gobiernos. México, igual que Estados Unidos y Canadá, sugirió la creación de comités para la solución de controversias sobre servicios financieros.

Los negociadores de Estados Unidos buscaron autorización para que los bancos estadounidenses operaran plenamente en México y Canadá, a partir de establecer

¹²⁷ La Glass-Steagall Act de 1933, prohíbe a los bancos establecidos en Estados Unidos realizar operaciones de emisión y corretaje de valores, excepto en lo que respecta a los emitidos por el gobierno de Estados Unidos. La misma ley prohíbe a los bancos asociarse con instituciones financieras cuya actividad principal es la operación de valores. Desde 1927, la Ley *McFadden* confiere a los Estados la autoridad para regular el establecimiento de sucursales de bancos de otros Estados dentro de su territorio. Se prohíben las actividades interestatales de los bancos extranjeros, se reglamentan sus actividades no bancarias y se les imponen requerimientos de reservas a través de la Ley Bancaria Internacional de 1978. Además los bancos extranjeros deben establecer su matriz en algún Estado (*Home State*). Martínez Atilano, Guillermo y Regina Leal Güemez. "Servicios Financieros en el TLC". Op. Cit. Págs. 19 y 20.

cualquier forma de presencia comercial (incluyendo sucursales), así como poder realizar operaciones en pesos y poder prestar nuevos servicios financieros.

Ya que el nuevo inversionista podía considerarse discriminado con respecto al que lleva años en el mercado (barreras de entrada), Estados Unidos insistió en obtener trato nacional: por su parte, concedería trato nacional en este sector. Además, buscó la liberalización de las leyes bancarias y de inversión mexicanas para que el capital extranjero pudiera acceder sin restricciones a este sector.

Estados Unidos, lo mismo que México y Canadá, inició las negociaciones con la propuesta de incluir una cláusula precautoria (*prudential regulation*)¹²⁸, e incluyó en la negociación a las empresas financieras de objeto limitado. Canadá aceptó conceder trato nacional en este sector. Cada país debería permitir el establecimiento o expansión de instituciones financieras en su territorio, pero con la facultad de determinar el tipo de presencia comercial así como los tiempos y condiciones para su autorización. Además, se permitiría la prestación de servicios transfronterizos y la transferencia de recursos.

Canadá, al igual que Estados Unidos, buscó que México acelerara la apertura del sector financiero mexicano a la banca extranjera.

3.3.2 Principales artículos del Capítulo XIV del TLCAN

Se detallan los artículos más importantes del Capítulo XIV del TLCAN y se describe una breve explicación de los mismos¹²⁹.

ARTÍCULO 1403. Derecho de establecimiento de instituciones financieras.

1. Las Partes reconocen el principio de que a un inversionista de otra Parte se le debería permitir establecer una institución financiera en territorio de una Parte con la modalidad jurídica que elija tal inversionista.
2. Las Partes también reconocen el principio de que a un inversionista de otra Parte se le debería permitir participar ampliamente en el mercado de una Parte mediante la capacidad que tenga tal inversionista para:
 - a. Prestar, en territorio de esa Parte, una gama de servicios financieros, mediante instituciones financieras distintas, tal como lo requiera esa Parte.

¹²⁸ Véase más adelante Cap. 3.4 "Libre establecimiento y protección al sector bancario local".

¹²⁹ Texto Oficial del TLCAN editado por SECOFI-Porrúa, en su Primera Edición de Diciembre de 1993. Págs. 442-449.

- b. Expandirse geográficamente en territorio de esa Parte.
 - c. Ser propietario de instituciones financieras en territorio de esa Parte sin estar sujeto a requisitos específicos de propiedad establecidos para las instituciones financieras extranjeras.
3. Sujeto a lo dispuesto en el Anexo 1403.3, y en el momento en que Estados Unidos permita a los bancos comerciales de otra Parte ubicados en su territorio, expandirse a sustancialmente en todo el mercado estadounidense a través de subsidiarias o sucursales, las Partes revisarán y evaluarán el acceso al mercado otorgado por cada una de ellas en relación con los principios establecidos en los párrafos 1 y 2, con miras a adoptar acuerdos que permitan a inversionistas de otra Parte elegir la modalidad jurídica para el establecimiento de bancos comerciales.
4. Cada una de las Partes permitirá establecer en su territorio una institución financiera al inversionista de otra Parte que no sea propietario ni controle una institución financiera en territorio de esa Parte. Una Parte podrá:
- a. Exigir a un inversionista de otra Parte que constituya, conforme a la legislación de la Parte, cualquier institución financiera que establezca en territorio de la Parte.
 - b. Imponer, para dicho establecimiento, términos y condiciones que sean compatibles con el artículo 1405, Tratado Nacional.
5. Para efectos de este artículo, inversionista de otra Parte significa un inversionista de otra Parte dedicado al negocio de prestar servicios financieros en territorio de esa Parte.

Eugenia Correa¹³⁰ explica que el ARTÍCULO 1403 del TLCAN se refiere a que la entrada de las empresas financieras de los países del norte a México podría hacerse mediante subsidiarias que sólo podrían alcanzar hasta cierto porcentaje del mercado, durante un periodo de transición; o bien, asociándose con los intermediarios ya establecidos en las condiciones en que lo preveía la [...] legislación mexicana: hasta 30% del capital contable en el caso de la banca comercial y casa de bolsa.

El establecimiento por medio de subsidiarias en banca, casas de bolsa y seguros quedó restringido por: una cuota de participación en el capital total según el tipo de institución financiera que se incrementaría anualmente, hasta llegar a 15% en el caso de la banca comercial y de 20% en casas de bolsa, factoraje y

¹³⁰ Correa, Eugenia. "Servicios Financieros y Banca en el Contexto del TLC". Op. Cit. Págs. 304-306.

arrendadoras; asimismo, un límite de participación de capital individual de 1.5% en banca comercial y 4% en casas de bolsa. Cuotas vigentes solamente durante el periodo de transición que se definió de 6 años o hasta el 1° de enero del 2000.

A lo anterior se agregó una prerrogativa que permitía a México, por única vez durante los subsecuentes 4 años al periodo de transición, congelar –hasta por un máximo de 3 años- la participación de filiales extranjeras en la banca si rebasaban el 25% y, en las casas de bolsa si rebasaban el 30% del mercado.

Existía además, una restricción permanente a que la participación individual de un inversionista extranjero, agregando su capital en filiales y en acciones de instituciones ya establecidas, excediera el 4%.

Transcurridos 3 años de vigencia del TLCAN, los países efectuarían una consulta sobre los límites agregados al establecimiento de filiales, en el caso de las instituciones financieras con facultades limitadas, que es un máximo de 3% de la suma de los activos totales de la banca comercial más los activos totales de las instituciones financieras con objeto limitado. En lo que toca a empresas financieras con facultades limitadas no bancarias podían otorgar créditos relacionados con su giro principal y captar fondos en el mercado de valores, pero las autoridades mexicanas pueden restringir su posibilidad de recibir depósitos.

En el caso de las aseguradoras, durante el periodo de transición se permitiría la participación accionaria extranjera creciente del 30% al 100%. O bien, podían establecerse filiales, pero con límite de mercado durante el periodo de transición. Aunque este trato excluía a los inversionistas extranjeros de Estados Unidos y Canadá que participaban en compañías de seguros, les permitía adquirir hasta 100% de dicha empresa en un plazo de 3 años.

Las limitaciones al comercio transfronterizo abrieron la posibilidad para que este comercio se diera cuando el consumidor fuera de un país a otro, pero se mantuvieron restricciones al movimiento del prestador de servicios, si este prestador no estaba debidamente constituido en nuestro país. Esto es importante por una serie de consideraciones de carácter regulatorio, de protección a los usuarios y de condiciones de competencia que sean equitativas, era difícil que un intermediario o un banco mexicano pudiera competir en términos razonables cuando los marcos jurídicos podían ser tan diferentes entre distintos países.

ARTÍCULO 1404. Comercio Transfronterizo

1. Ninguna de las partes podrá adoptar medida alguna que restrinja algún tipo de comercio transfronterizo de servicios financieros, suministrados por prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte, que la Parte permita a la

fecha de entrada en vigor de este Tratado, excepto en la medida de lo dispuesto en la sección B de la lista de la Parte al Anexo VII.

2. Cada una de las Partes permitirá a personas ubicadas en su territorio y a sus nacionales, donde quiera que se encuentren, adquirir servicios financieros de prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte ubicados en territorio de esa otra Parte o de otra Parte. Esto no obliga a una Parte a permitir que estos prestadores hagan negocios o se anuncien en su territorio. Ajustándose a lo dispuesto por el párrafo 1, cada una de las Partes podrá definir lo que es hacer negocios y anunciarse para efectos de esta obligación.
3. Sin perjuicio de otros medios de regulación prudencial al comercio transfronterizo de servicios financieros, una Parte podrá exigir el registro de prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte y de instrumentos financieros.

Las Partes consultarán sobre una futura liberalización del comercio transfronterizo de servicios financieros, tal como se dispone en el Anexo 1404.4. Nuevamente, Eugenia Correa explica que:

Se establece el compromiso de no aplicar restricciones a la prestación de servicios financieros transfronterizos a residentes de cualquiera de las tres naciones. Aquí operó una reserva de México que permitía tales transacciones sólo cuando estuvieran denominadas en otras monedas diferentes del peso. Asimismo, se efectuaría una revisión a partir del año 2000 con el objeto de liberar aún más el comercio transfronterizo de servicios financieros¹³¹.

Por su parte, Guillermo Martínez Atilano¹³² señala

[...] de forma diferente a otros sectores de la economía, el sector servicios y en particular los servicios financieros, pueden llevarse a cabo sin la presencia física de proveedores y consumidores. De acuerdo con la definición de comercio transfronterizo de servicios financieros, este puede ser realizado:

- Del territorio de una parte hacia el territorio de otra de las partes.
- En el territorio de una parte por una persona de esa parte a una persona de otra de las partes.
- Por una persona de una parte en territorio de otra de las partes.

En el caso de México, el comercio transfronterizo ha estado severamente limitado, básicamente por la posibilidad de creación de un mercado del peso mexicano en el

¹³¹ Correa, Eugenia. "Servicios Financieros y Banca en el Contexto del TLC". Op. Cit. Págs. 304-306.

¹³² Martínez Atilano, Guillermo. "Servicios Financieros: Apertura y Globalización". Op. Cit. Pág. 276.

exterior y por los episodios de fuga de divisas que se han presentado en el pasado.

Las partes acordaron que la prestación de servicios transfronterizos no establezca mayores restricciones al comercio de esas zonas, que las ya existentes, y fijaron el primero de enero del año 2000 como fecha para una revisión del acuerdo con el objetivo de lograr una mayor liberalización de este tipo de comercio.

ARTÍCULO 1405. Trato nacional

1. Cada una de las Partes otorgará a los inversionistas de otra Parte trato no menos favorable del que otorga a sus propios inversionistas, en circunstancias similares, respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otras formas de enajenación de instituciones financieras e inversiones en instituciones financieras en su territorio.
2. Cada una de las Partes otorgará a las instituciones financieras de otra Parte y a las inversiones de los inversionistas de otra Parte en instituciones financieras trato no menos favorable del que otorga a sus propias instituciones financieras y a las inversiones de sus propios inversionistas en instituciones financieras, en circunstancias similares, respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otras formas de enajenación de instituciones financieras e inversiones.
3. Conforme al Artículo 1404, 'Comercio transfronterizo', cuando una Parte permita la prestación transfronteriza de un servicio financiero otorgará a prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte trato no menos favorable del que otorga a sus propios prestadores de servicios financieros, en circunstancias similares, respecto a la prestación de tal servicio.
4. El trato que una Parte está obligada a otorgar conforme a los párrafos 1 a 3 significa, respecto a una medida de cualquier estado o provincia:
 - En el caso de un inversionista de otra Parte con una inversión en una institución financiera, de una inversión de dicho inversionista en una institución financiera, o de una institución financiera de dicho inversionista ubicada en un estado o provincia, trato no menos favorable que el otorgado a un inversionista de la Parte en una institución financiera, a una inversión de dicho inversionista en una institución financiera, o a una institución financiera de dicho

inversionista ubicada en ese estado o provincia, en circunstancias similares.

- En cualquier otro caso, trato no menos favorable que el más favorable otorgado a un inversionista de la Parte en una institución financiera, a su institución financiera, o a su inversión en una institución financiera, en circunstancias similares. Para mayor certidumbre, en el caso de un inversionista de otra Parte con inversiones en instituciones financieras o en instituciones financieras de dicho inversionista ubicadas en más de un estado o provincia, el trato exigido conforme al inciso a) significa:
- Trato al inversionista que no sea menos favorable que el más favorable otorgado a un inversionista de la Parte con una inversión ubicada en dichos estados o provincias, en circunstancias similares.

Respecto a una inversión del inversionista en una institución financiera, o a una institución financiera de dicho inversionista ubicada en un estado o provincia, trato no menos favorable que el otorgado a una inversión de un inversionista de la Parte, o a una institución financiera de dicho inversionista ubicada en ese estado o provincia, en circunstancias similares.

5. El trato de una Parte a instituciones financieras y a prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte, ya sea diferente o idéntico al otorgado a sus propias instituciones o prestadores de servicios en circunstancias similares, será congruente con los párrafos 1 a 3 si les confiere igualdad de oportunidades competitivas.
6. El trato de una Parte confiere igualdad de oportunidades competitivas siempre y cuando no afecte desventajosamente a las instituciones financieras ni a los prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte en su capacidad para prestar servicios financieros, en comparación con la capacidad de las instituciones financieras y de los prestadores de servicios financieros de la Parte, para prestar tales servicios en circunstancias similares.
7. Las diferencias en participación de mercado, rentabilidad o tamaño, no constituyen por sí mismas una denegación de la igualdad de oportunidades competitivas, pero tales diferencias pueden ser utilizadas como un indicio sobre si el trato otorgado por una Parte confiere igualdad de oportunidades competitivas.

Eugenia Correa explica que

[...] se establece el compromiso de otorgar trato nacional, lo que no significa modificar las leyes estadounidenses y canadienses que restringen la participación nacional de distintos intermediarios; tampoco incluye cambiar los términos de la legislación mexicana en cuanto a participación accionaria de los extranjeros en los intermediarios financieros que operan en la actualidad.¹³³

Artículo 1406. Trato de nación más favorecida

1. Cada una de las Partes otorgará a inversionistas de otra Parte, a instituciones financieras de otra Parte, a inversiones de inversionistas en instituciones financieras y a los prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte trato no menos favorable que el concedido a inversionistas, a instituciones financieras, o a inversiones de inversionistas en instituciones financieras y a los prestadores de servicios financieros transfronterizos de cualquiera otra de las Partes o de un país no Parte, en circunstancias similares.
2. Al aplicar las medidas comprendidas en este capítulo, una Parte podrá reconocer las medidas prudenciales de otra Parte o de un país no Parte. Tal reconocimiento podrá ser:
 - a) otorgado unilateralmente.
 - b) alcanzado a través de la armonización u otros medios.
 - c) con base en un acuerdo o arreglo con la otra Parte o con el país no Parte.
3. La Parte que otorgue reconocimiento de medidas prudenciales de conformidad con el párrafo 2, brindará oportunidades apropiadas a cualquier otra Parte para demostrar que existen circunstancias por las cuales hay o habrá regulaciones equivalentes, supervisión y puesta en práctica de la regulación, y de ser conveniente, procedimientos para compartir información entre las Partes.
4. Cuando una Parte otorgue reconocimiento a las medidas prudenciales de conformidad con el párrafo 2 c) y las circunstancias dispuestas en el párrafo 3 existan, la Parte brindará oportunidades adecuadas a otra Parte para negociar la adhesión al acuerdo o arreglo, o para negociar un acuerdo o arreglo similar.

Otro aspecto importante de las negociaciones sobre servicios financieros fue el relativo al trato nacional que debería otorgar un país. Además de trato nacional y trato de nación más favorecida, se especificó que debería otorgarse igualdad de oportunidades competitivas, es decir, las diferencias en participación de mercado, rentabilidad o tamaño, no debían constituir por sí mismas una denegación de la igualdad de oportunidades para competir¹³⁴.

¹³³ Correa, Eugenia. "Servicios Financieros Y Banca en el Contexto del TLC". Op. Cit. Pág. 304.

¹³⁴ Martínez Atilano, Guillermo. "Servicios Financieros: Apertura y Globalización". Op. Cit. Pág. 276.

Guillermo Martínez Atilano afirma que un aspecto importante del tratado es que permitió, a los intermediarios financieros, que ofrecieran en el territorio de otra parte los servicios que habitualmente ofrecían a sus clientes locales; logró con ello que los consumidores de las otras partes tuvieran mayores opciones de compra. Esto beneficiaría especialmente a los consumidores mexicanos ya que les permitiría una mayor disponibilidad de productos financieros.

3.4 LOS CANDADOS AL INGRESO DE LA BANCA EXTRANJERA

3.4.1 Protección al sector bancario local

Una mayor liberalización del comercio de los servicios bancarios entre los países integrantes del TLCAN ha quedado asentado en los acuerdos del Tratado. Aunque existen diversas barreras a este comercio que permanecen aún después de que el TLCAN entró en vigor.

Existen dos dimensiones en la liberalización de los servicios bancarios:

1. El libre establecimiento comercial de bancos de otros países para que presten sus servicios en el país anfitrión.
2. La libre prestación del servicio sin necesidad de que la compañía extranjera se establezca en el país anfitrión (por la vía transfronteriza, mediante la movilidad del productor o del consumidor).

La apertura de muchos países al establecimiento comercial de bancos extranjeros ha sido [...] tardía. En Canadá, [...] los bancos de otros países no pudieron establecerse sino hasta 1980, bajo un esquema muy similar al adoptado por México durante el periodo de transición señalado en el TLCAN. España, [...] inició su apertura en 1978. [...] aunque en éstos y otros países existe acceso a bancos extranjeros, las restricciones impuestas a sus operaciones les restan competitividad con respecto a los intermediarios nacionales.¹³⁵

Existen 3 tipos de proteccionismo utilizadas en la esfera internacional:

- Acceso restringido mediante un sistema de racionamiento o negación de licencias a bancos extranjeros.
- Acceso de trato a los bancos extranjeros de manera más restringida que a los nacionales.

¹³⁵ Armendáriz, Patricia y Margarita Mijangos. "Retos de la liberalización en el Tratado de Libre Comercio: El caso de los servicios bancarios". En Girón, Alicia, et. al. (Compiladores). *Integración Financiera y TLC: Retos y Perspectivas*. Ed. Siglo XXI-IIIc UNAM. México. Primera edición, 1995. Págs. 268 y 269.

- Acceso y trato nacional recíproco en que un país otorga trato nacional a los bancos de otro país sólo si se hace lo mismo con sus propios bancos.

Los principales problemas percibidos por los países, que explican este restringido patrón de apertura serían los siguientes:

- a) Restricciones de entrada de múltiples participantes al sector bancario, ya sean nacionales o extranjeros, debido principalmente a 2 razones:
 - Regulación prudencial¹³⁶
 - Tecnología de producción de servicios bancarios¹³⁷
- b) La segunda restricción está relacionada con problemas inherentes a la naturaleza extranjera de los bancos. Las principales razones teóricas que pueden explicar la protección de los países a su sector bancario nacional son:
 - El carácter estratégico del sector ya que es el principal agente del sistema de pagos del país y de que un inversionista tiene más arraigo en su país de origen.
 - Un banco cuyas mayores inversiones e intereses se encuentran en el país (como un banco local), tiene más incentivos para cooperar con la autoridad financiera para la estabilidad y solvencia del sistema.
 - El sector bancario, por ser un sector con ciertas restricciones a la libre competencia, puede generar ganancias extraordinarias que, al ser apropiadas por extranjeros tendrían menores posibilidades de ser reinvertidas en el país.

¹³⁶ La regulación prudencial comprende [...] el grupo de normas de conducta que deben adoptar los bancos con el fin de corregir sus incentivos para incurrir en actividades más riesgosas: a) [...] el gobierno asume la responsabilidad de demandar de los bancos y ofrecer al público la información sobre el riesgo que enfrentan; b) [...] los riesgos de corridas bancarias se aminoran con seguros de depósitos y c) la garantía que el gobierno puede estar ofreciendo para manejar una insolvencia bancaria se cobra a los bancos por medio de pagos por el seguro de depósitos, así como mediante reglas de capitalización y reservas que estén relacionadas con los riesgos a los que están expuestos, de manera que sea más costoso para éstos incursionar en negocios de mayor riesgo. Véase Armendáriz, Patricia y Margarita Mijangos. 'Retos de la liberalización en el Tratado de Libre Comercio: El caso de los servicios bancarios'. Op. Cit. Págs. 270 y 271.

¹³⁷ La restricción de entrada de bancos pequeños al sector bancario se explica por las economías de escala, los bancos pequeños no son tan competitivos como aquellos bancos que por su mayor tamaño tienen costos menores debido a la escala de sus operaciones. Armendáriz, Patricia y Margarita Mijangos. 'Retos de la liberalización en el Tratado de Libre Comercio: El caso de los servicios bancarios'. Op. Cit. Pág. 272.

- c) Por último, la tercera restricción se refiere a la naturaleza del intermediario en cuanto a su relación patrimonial con otras instituciones y su forma corporativa de establecimiento.
- En cuanto al tipo de intermediarios, se refiere a las instituciones financieras definidas como las entidades autorizadas para hacer negocios financieros y que serían reguladas o supervisadas por las leyes del país anfitrión.
 - En cuanto a la relación patrimonial de los bancos con otras entidades financieras en su país de origen constituye en el Tratado una limitante de acceso. Significa que un banco y una casa de bolsa afiliados entre sí, a partir de un grupo financiero, no están autorizados para operar conjuntamente en otro mercado por lo que a uno de los dos se le negaría la entrada.¹³⁸
 - El modo de establecimiento se refiere a la condición de que los bancos sólo podrán establecerse en México y Canadá por la vía de las subsidiarias bancarias. La principal diferencia entre una sucursal y una subsidiaria radica en que no existe distinción legal entre la sucursal de una organización y la organización misma, pero una subsidiaria es en realidad una entidad legalmente independiente de su controladora.

Varias consideraciones relacionadas en mayor o menor medida con los argumentos anteriormente expuestos causaron que México prestara considerable esfuerzo y tiempo en las negociaciones, al establecimiento de un esquema que:

- Diera tiempo a los bancos mexicanos para reorganizar su industria a partir de la privatización y formación de los grupos financieros.
- Permitiera salvaguardas importantes para prevenir el control de extranjeros del sistema bancario nacional.¹³⁹

3.4.2 Principios generales de acceso al mercado mexicano

Pedro Zorrilla¹⁴⁰ define los principios generales de acceso de la siguiente manera:

a) Establecimiento:

¹³⁸ Para mayor información véase Armendáriz, Patricia y Margarita Mijangos. "Retos de la liberalización en el Tratado de Libre Comercio: El caso de los servicios bancarios". Op. Cit. Pág. 278.

¹³⁹ Armendáriz, Patricia y Margarita Mijangos. "Retos de la liberalización en el Tratado de Libre Comercio: El caso de los servicios bancarios". Op. Cit. Pág. 275.

¹⁴⁰ Senado de la República. "Capítulo II. Servicios Financieros". Op. Cit. Pág. 391.

- Bancos filiales y sucursales bancarias.
- Compromisos de presencia extranjera en el mercado financiero nacional.

b) Limitaciones al comercio transfronterizo:

- Posibilidad de movimiento del consumidor y restricción al movimiento del prestador de servicios.
- Consideraciones sobre la armonización regulatoria, protección de usuarios y condiciones de competencia equitativa.

c) Reservas:

- Periodo de transición de 6 años: del 1º de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1999 para la participación extranjera.
- Límite individual de 1.5% y límite agregado variable del 8% al 15% sobre el capital neto.

Paralelamente a la privatización de la banca se llevaron a cabo las negociaciones del TLCAN. Por lo tanto, era necesario otorgar un plazo razonable a los nuevos participantes en el sector bancario para que, una vez privatizada la banca, no se enfrentaran a la competencia desleal por parte de los bancos extranjeros que entraban en el mercado¹⁴¹.

Para ello se estableció que las empresas filiales del exterior paulatinamente obtendrían un trato nacional y se establecieron ciertos grados de apertura.

La relevancia del Capítulo XIV radica en el papel estratégico que desempeña el sector financiero en el impulso de una economía moderna, particularmente en los procesos de reestructuración bajo limitaciones de ahorro interno y elevados requerimientos de inversión en las diferentes ramas de la producción y los servicios.

A diferencia de la apertura comercial acelerada que han experimentado los diversos sectores y ramas de la economía, al igual que los términos negociados en el TLCAN para los principales sectores, los servicios financieros recibieron un tratamiento inspirado en un esquema de apertura gradual.

En teoría, la gradualidad y el periodo de transición que precedió a la apertura total, buscaron el desarrollo y la competitividad de los intermediarios financieros nacionales, antes de someterlos a una competencia externa total.

En el caso de México, las autoridades aseguraron que este esquema buscaba consolidar los cambios institucionales, impulsar su profundización y evitar

¹⁴¹ Senado de la República. "Capítulo II. Servicios Financieros". Op. Cit. Pág. 391.

movimientos bruscos de capitales, tasas de interés y tipos de cambio. En efecto, [...] las actividades financieras se caracterizan por su extrema sensibilidad ante modificaciones en el entorno económico o en la política macroeconómica, sea fiscal, monetaria, crediticia, etc.

Según la estrategia neoliberal, la incorporación de nuevos intermediarios financieros -bancos, casas de bolsa, aseguradoras, etc.- induciría la baja en las tasas de interés, la ampliación de los plazos de amortización, el incremento en los flujos crediticios y, en general, niveles elevados de eficiencia y competitividad internacionales que asegurarían una intermediación efectiva capaz de dar sustento a la reestructuración económica del país.

Un primer acercamiento a los resultados de la negociación relativa a los servicios financieros, indicó la presencia de un trato preferencial de corte proteccionista en las actividades financieras, en particular para el segmento de los intermediarios bancarios. El elemento proteccionista implicó que durante los siete años del periodo de transición, los intermediarios bancarios y las casas de bolsa estarían sometidos a una competencia limitada por sus similares de Canadá y Estados Unidos. En este sentido, la apertura gradual negociada por el gobierno mexicano reconoció que segmentos importantes del sector financiero -principalmente el bancario y el bursátil- no tenían la capacidad de competir con los intermediarios de los países asociados. La gradualidad adoptada estaba condicionada por los bajos niveles de eficiencia, competitividad, capitalización. Características que se sintetizan en la poca penetración financiera, baja capitalización y competitividad de los intermediarios nacionales en comparación con los canadienses y norteamericanos.

Por lo que respecta al periodo de liberalización de los bancos

se estableció un periodo de transición de trece años dividido en tres fases. La primera tendría una duración de cerca de seis años (de 1994-2000), durante la cual México permitiría hasta 15% de participación canadiense y norteamericana en el mercado bancario mexicano pero ningún banco extranjero en lo individual podría exceder el 1.5% del mercado total.¹⁴²

Los siguientes acuerdos se destacan del tratado firmado por los tres países :

La entrada de las empresas financieras de los países del norte a México podría hacerse mediante subsidiarias que sólo podrían alcanzar hasta cierto porcentaje del mercado, durante un periodo de transición; o bien, asociándose con los intermediarios ya establecidos en las condiciones en que lo preveía la legislación

¹⁴² Rubio, Luis. *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de libre Comercio?* Ed. Fondo de Cultura Económica. México. Primera edición 1992. Pág. 213.

mexicana: hasta 30% del capital contable en el caso de la banca comercial y casas de bolsa.

El establecimiento por medio de subsidiarias en banca, casas de bolsa y seguros quedó restringido por: una cuota de participación en el capital total según el tipo de institución financiera que se incrementaría anualmente, hasta llegar a 15% en el caso de la banca comercial y de 20% en casas de bolsa, factoraje y arrendadoras; asimismo, un límite de participación de capital individual de 1.5% en banca comercial y 4% en casas de bolsa. Cuotas vigentes solamente durante el periodo de transición que se definió de seis años o hasta el 1° de enero del año 2000, o lo que ocurriera primero¹⁴³.

En la segunda fase, (del año 2000 al 2004), la participación de los bancos canadienses y norteamericanos podría incrementarse hasta alcanzar 25% del mercado total y, en lo individual, cada institución extranjera podría captar hasta 4%. Finalmente, después del año 2004, México se reserva el derecho de aplicar una cláusula de 'salvaguarda' en caso de que la participación extranjera pusiera en riesgo las instituciones bancarias nacionales; sin embargo, dicha cláusula no podría durar más de tres años, es decir, hasta el año 2007.¹⁴⁴

Como bien señala Eugenia Correa, se agregó una prerrogativa que permitía a México, por única vez durante los subsecuentes cuatro años al periodo de transición, congelar –hasta por un máximo de tres años– la participación de filiales extranjeras en la banca si rebasaban el 25% y, en las casas de bolsa, si rebasaban el 30% del mercado.

3.4.3 La cláusula de salvaguarda del sistema de pagos

La vigencia de la autonomía monetaria por medio de la cláusula de salvaguarda del sistema de pagos, que limita la participación de los intermediarios extranjeros hasta un 25% del capital de toda la banca, presenta ciertas restricciones y limitaciones y que por lo tanto, no puede garantizar el control del sistema de pagos en manos de los mexicanos. Esto es resultado de varias cuestiones, a saber:

- 1) Porque no regula directamente la participación de intermediarios extranjeros en el manejo de los activos financieros, de manera que el control sobre éstos puede ser incluso superior a dicho porcentaje.
- 2) Porque, dependiendo de los segmentos del mercado desde donde las filiales compitan, podrán ser determinantes en la estructura de precios y costos del sistema financiero en su conjunto sin necesidad de manejar grandes volúmenes de capital.

¹⁴³ Correa, Eugenia. 'Servicios Financieros y Banca en el Contexto del TLC'. Op. Cit. Pág. 304.

¹⁴⁴ Rubio, Luis. *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de libre Comercio?* Op. Cit. Pág. 213.

- 3) Especialmente porque su presencia en la intermediación local los coloca en una situación privilegiada para operar con moneda extranjera.¹⁴⁵

Los intermediarios extranjeros pueden nivelar al final sus posiciones en divisas de una manera más directa, mientras que los bancos locales requieren de deuda externa y/o de socios extranjeros. Podrían quedar en serias desventajas frente a sus competidores, ya que estos, desde ciertas posiciones en el mercado pueden establecer las pautas en materia de los costos, los márgenes y las tasas de interés.¹⁴⁶

La participación de los intermediarios financieros extranjeros en el mercado local se maneja en la estrategia salinista como necesaria y deseable. En palabras del secretario de Comercio, responsable del proceso de negociación del TLCAN, éste le aseguraría a México "[...] un apoyo importante para la estabilidad macroeconómica [...] [léase tipo de cambio], al permitir que el arbitraje internacional incida más efectivamente en la formación de precios de los servicios financieros nacionales".¹⁴⁷

Las consecuencias del arbitraje nacional se refieren en "cuanto a la pérdida de control sobre el sistema de pagos y en algún momento la quiebra, achicamiento y desaparición de los intermediarios locales".¹⁴⁸ Por lo tanto, las condiciones para una posible ejecución de ésta cláusula de protección al sistema de pagos proceden de una decisión política propiamente dicho y al darse los mecanismos de resolución de controversias resultan imprevisibles las consecuencias por cuanto a la vigencia global del TLCAN.

En una economía como la nuestra, que a lo largo de los últimos dos decenios ha mostrado su recurrencia a la dolarización, a la fuga de capitales y al endeudamiento en dólares, la presencia de intermediarios extranjeros –que finalmente nivelan sus posiciones en divisas de manera más directa-, sin duda constituye un elemento que coloca en serias desventajas a los intermediarios locales [...], además de funcionar como un claro parámetro para la fijación de los costos del financiamiento en toda la estructura crediticia y económica. Así, se soslaya este otro lado del 'arbitraje internacional'; esto es, sus consecuencias en cuanto a la pérdida de control sobre el sistema de pagos y, en algún momento,

¹⁴⁵ Correa, Eugenia. "Apertura Financiera y Crisis Bancaria". Págs. 148 y 149.

¹⁴⁶ [...] los intermediarios extranjeros efectúan importantes operaciones en el país, si se considera que las comisiones de los colocadores de papel mexicano en el extranjero sólo en 1991 pudieron ser entre 300 y 400 millones de dólares. [...] Estas operaciones han sido efectuadas por intermediarios extranjeros; los nacionales han participado como asesores locales. Correa, Eugenia. "Servicios Financieros Y Banca en el Contexto del TLC". Op. Cit. Pág. 310.

¹⁴⁷ Correa, Eugenia. "Servicios Financieros y Banca en el Contexto del TLC". Op. Cit. Pág. 311.

¹⁴⁸ Correa, Eugenia. "Apertura Financiera y Crisis Bancaria". Op. Cit. Pág. 149.

la desestabilización macroeconómica procedente del posible empeoramiento en los balances de algunos intermediarios.¹⁴⁹

Como bien apunta Eugenia Correa, existe el riesgo de convertir el peso en un signo del dólar, que quede atado a la especulación y sobre todo en un mercado en donde los intermediarios financieros son mucho mayores que los nacionales.

En relación con la reiterada insistencia en que la apertura financiera sólo afectará segmentos del mercado, cabe señalar que la experiencia de México en los últimos años muestra que los intermediarios locales dependen de la red de comercio de servicios financieros perteneciente a los mayores intermediarios de Estados Unidos y Europa para efectuar operaciones fuera del territorio nacional. El menor tamaño relativo, la limitada presencia en los principales mercados, la baja calificación de los productos financieros que pueden ofrecer, la dificultad y altos costos para acceder a la innovación financiera, todo ello los coloca en una situación de gran desventaja frente a las estrategias actuales de penetración y competencia de los mayores intermediarios.¹⁵⁰

El documento del TLCAN en sí, tiene un claro sentido de permanente negociación y de renegociación. En la medida en que se establecen:

- Las consultas comprometidas para una mayor liberalización de los servicios transfronterizos.
- Las consultas para liberar los topes de las empresas de servicios financieros limitados.
- La previsión respecto a las enmiendas.
- El expediente de iniciar consultas frente a medidas regulatorias.

Las propias condiciones de la competencia acordadas en el documento del TLCAN se modificarán. "En un futuro cercano se buscará concertar formas de armonización en los esquemas de regulación financiera y, en su negociación, nuevamente se redefinirán las condiciones de la competencia. Al mismo tiempo, las posibilidades de regulación interna [...] quedan supeditadas a 'consultas' y, [...] a la decisión del Comité de Servicios Financieros".¹⁵¹

Lo que Eugenia Correa señala es importante distinguir:

El problema relativo al sector de servicios financieros no es sólo mantener el control sobre el sistema de pagos en manos de nacionales; también lo es contar

¹⁴⁹ Correa, Eugenia. "Servicios Financieros y Banca en el Contexto del TLC". Op. Cit. Pág. 311.

¹⁵⁰ Correa, Eugenia. "Servicios Financieros y Banca en el Contexto del TLC". Op. Cit. Pág. 312. Nota del autor.

¹⁵¹ Correa, Eugenia. "Servicios Financieros y Banca en el Contexto del TLC". Op. Cit. Pág. 313.

con un sistema bancario nacional propio, sin deuda en moneda extranjera, y con posibilidades de operar, así como de competir, en su propia moneda.¹⁵²

3.5 CONCLUSIONES

Queda claro que la entrada en vigor del TLCAN y la gradualidad establecida en el marco regulatorio tuvieron que enfrentarse desde un principio con un sistema bancario en crisis, caracterizado por los malos manejos de banqueros carentes de experiencia.

Sin embargo, la reprivatización bancaria se dio como un elemento que posteriormente permitiría la entrada de participantes extranjeros en el sistema bancario mexicano. Así, paralelamente a dicha reprivatización se dan las negociaciones para la integración financiera al TLCAN, tales negociaciones fueron hechas acerca del Capítulo XIV sobre servicios financieros.

Uno de los principales resultados esperados de la apertura promovida por el TLCAN era el incremento en el número de intermediarios que fomentara una mayor competitividad, ya que una mayor competencia contribuye a mejorar la eficiencia y la calidad del servicio. Con la liberalización financiera los bancos pudieron recuperarse y competir con otros bancos y casas de bolsa. El TLCAN autorizó a instituciones estadounidenses y canadienses a ingresar de manera limitada en el mercado mexicano y permitió el establecimiento de bancos, instituciones financieras no bancarias y grupos financieros.

Canadá, al igual que Estados Unidos buscó que México acelerara la apertura del sector financiero mexicano a la banca extranjera.

Los principales artículos del Capítulo XIV del TLCAN fueron:

1. ARTÍCULO 1403. Derecho de establecimiento de instituciones financieras.
2. ARTÍCULO 1404. Comercio transfronterizo.
3. ARTÍCULO 1405. Trato nacional.
4. ARTÍCULO 1406. Trato de nación más favorecida.

Asimismo se establecieron candados al ingreso de la banca extranjera, como el libre establecimiento y protección al sector bancario local, así como una cláusula de salvaguarda al sistema de pagos del país. Dicha cláusula de salvaguarda establecía la protección del sistema monetario del país.

¹⁵² Correa, Eugenia. "Servicios Financieros y Banca en el Contexto del TLC". Op. Cit. Pág. 313.

CAPÍTULO IV

"LA CRISIS DE CARTERA VENCIDA DE 1994 Y EL RESCATE BANCARIO EN MÉXICO"

4.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es revisar el proceso de formación de la cartera vencida en México, que culminó en la crisis de 1994. así también, describir los principales programas instrumentados por el gobierno para el reordenamiento del sistema bancario y los programas de apoyo a los deudores. Se revisan también las principales reformas implementadas a raíz del rescate bancario. De igual forma, las modificaciones al marco jurídico y las nuevas reglas de capitalización del sistema bancario en México.

En este capítulo se busca analizar las condiciones en que se presenta la crisis financiera de 1994 en México, como marco para entender la extranjerización de la banca mexicana. Asimismo se revisan las principales reformas al sistema de pagos del país.

El sistema bancario mexicano enfrentó la más grave crisis en 1994, desde su formación; con la devaluación de diciembre de 1994 se desencadenaron una serie de hechos en el ámbito financiero que provocaron un fuerte desequilibrio dentro del sistema bancario el cuál presentó severos problemas de liquidez; la descapitalización bancaria aumentó a tal grado que la mayor parte de los bancos se encontraron imposibilitados para hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores y se generalizó el problema de la cartera vencida. Dicho problema fue consecuencia de una serie de factores que interactuaron para llevar a niveles altos de sobreendeudamiento a grandes sectores de la población. La crisis financiera de diciembre de 1994 sólo fue el detonante del fenómeno de la cartera vencida y no su principal causante.

El fenómeno de la cartera vencida afectó severamente al sistema bancario que ya enfrentaba serios problemas desde antes de 1994 como consecuencia de la desregulación financiera y la reprivatización bancaria.

La banca mexicana ha tenido que enfrentar problemas de insolvencia, así como ciertas irregularidades administrativas de índole fraudulenta, lo cuál ha sido como resultado de la privatización, la liberalización y por supuesto, de la desregulación financiera, que fueron instrumentadas por el gobierno a principios de los noventa.

Han sido resultado también del conjunto de políticas que acompañaron a dicho proceso: el superávit fiscal y la estabilidad monetaria y cambiaria.¹⁵³

4.2 LA CRISIS BANCARIA Y FINANCIERA DE 1994 EN MÉXICO

4.2.1 El caso de México y la crisis económica: causas y consecuencias

Arturo Huerta afirma que

[...] como resultado de la privatización, la liberalización y la desregulación financiera instrumentadas por el gobierno desde inicios de los años noventa, así como del conjunto de políticas que han acompañado a dicho proceso –superávit fiscal y estabilidad monetaria y cambiaria– la banca mexicana ha tenido que enfrentar problemas crecientes de insolvencia e irregularidades administrativas y fraudulentas.¹⁵⁴

Por otro lado, Alicia Girón menciona que

La crisis financiera del invierno de 1994-1995 es un ejemplo clásico del proceso de desregulación del sistema financiero y de cómo se manipularon variables de orden macroeconómico para salvar posiciones de orden de política nacional. Los antecedentes de la crisis financiera fueron dándose paulatinamente en un ambiente de recesión económica y poco crecimiento, hecho que se constata en el incremento de la cartera vencida de los principales bancos que empezó a mostrar incrementos desde 1992 y 1993. Si bien, ello evidenciaba la debilidad de la economía, internamente se crearon expectativas de un futuro económico dinámico en el marco de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a partir de 1994¹⁵⁵.

Alicia Girón afirma que no se consideró plenamente el hecho de la dependencia que tiene nuestro país de la cuenta externa en relación con las tasas de interés de la Reserva Federal de EE.UU., ya que la baja en la entrada de capitales en los primeros meses de 1994 ejerció presión sobre la estabilidad cambiaria que hasta esa fecha se había alcanzado. Esta situación redujo la disponibilidad de divisas para financiar el desequilibrio en la balanza comercial, así como el servicio de la deuda y en especial los movimientos en el mercado de capitales.

Asimismo, la autora manifiesta se permitió la dolarización de la deuda pública interna con la acelerada emisión de Tesobonos en un año de elecciones, cuando el

¹⁵³ Huerta González, Arturo. "Causas de la Crisis Bancaria". En *El Debate del FOBAPROA. Orígenes y Consecuencias del Rescate Bancario*. Ed. Diana. Primera edición. México, 1998. Pág. 01.

¹⁵⁴ Huerta González, Arturo. "Causas de la Crisis Bancaria". Op. Cit. Pág. 01.

¹⁵⁵ Girón, Alicia y Eugenia Correa. (Compiladoras). "Introducción". En *Crisis bancarias y Carteras Vencidas*. Ed. La Jornada-IIIc-UAM. Primera edición. Marzo de 1997. Pág. 11.

tipo de cambio jugaba un papel prioritario. Sin duda, ésta situación aceleró el endeudamiento externo y además sostuvo a la economía, aunque precipitó el sobreendeudamiento en empresas y bancos con el exterior. El resultado fue que ante una devaluación y en un ambiente de tanta inestabilidad tanto política como social, "se originara una de las crisis económicas más drásticas de la historia de nuestro país independiente".¹⁵⁶

Durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, la política económica de México, se enfocaba básicamente hacia unas reformas estructurales con una orientación hacia el mercado, con el fin de elevar los niveles de vida mediante un mayor productividad. Estos esfuerzos requerían un contexto de estabilidad macroeconómica sustentado principalmente en unas finanzas públicas sanas. Tomando esta estrategia como un todo, demostró ser exitosa, aunque a finales de 1993 hubo algunas señales que indicaban que se requerían correcciones.¹⁵⁷

Noemi Levy¹⁵⁸ explica que los mecanismos del mercado asumen el papel de dinamizador principal del crecimiento. Suponen que al imponer precios correctos se distribuirán eficientemente los recursos productivos y se evitarán las distorsiones que impiden el crecimiento y el desarrollo económico. Este modelo dio por supuesto dos condiciones:

- Es necesario estabilizar la economía antes de crecer.
- La existencia y disposición de capital extranjero.

Para estabilizar la economía y atraer el capital externo se han utilizado dos estrategias:

1. El ajuste externo.
2. El ajuste fiscal¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Girón, Alicia. y Eugenia Correa. (Compiladoras). "Introducción". En *Crisis bancarias y Carteras Vencidas* Op. Cit. Pág. 12.

¹⁵⁷ [...] el déficit en cuenta corriente de México se incrementó de manera sostenida durante este periodo para alcanzar casi el 8% del PIB en 1994 (cerca de 28 mil millones de dólares). Ortiz Martínez, Guillermo. "Cómo estamos manejando la crisis del peso". En *El Mercado de Valores*. Número 02. Febrero de 1995. Pág. 16.

¹⁵⁸ Levy Orlik, Noemi. "Análisis de las causas de la crisis del modelo neoliberal y alternativas". En *Momento Económico* Número 78. Instituto de Investigaciones Económicas. Ciudad Universitaria. México, 01 de marzo de 1995. Revista en internet. En dirección electrónica: [<http://www.ladb.unm.edu/aux/econ/momeco/1995/march/analisis.html>].

¹⁵⁹ Las cuales no pudieron lograr su objetivo porque el equilibrio externo provocó déficit en la cuenta corriente y el equilibrio fiscal desencadenó déficit en la cuenta externa. Levy Orlik, Noemi. "Análisis de las causas de la crisis del modelo neoliberal y alternativas". Op. Cit.

Como manifiesta el propio Guillermo Ortiz, por sí mismo, un déficit en la cuenta corriente no tiene por qué ser signo de problemas, siempre y cuando se pueda manejar, es decir se puede tener saldos negativos si a la vez se puede tener crecimiento de la economía, sin embargo, el caso era que el de México ya era una causa seria de preocupación, debido a su magnitud, las causas subyacentes y la forma de financiarlo.

Las últimas semanas de 1994 atestiguaron la repentina inestabilidad de los mercados financieros de México. Primero fue un incremento del 15% en el extremo superior de la banda cambiaria del peso, seguido de la adopción de un régimen de flotación frente a un fuerte ataque especulativo a la moneda.¹⁶⁰

Hay dos factores tras este crecimiento del déficit de cuenta corriente que merecen mencionarse:

1. Una tasa de deslizamiento del peso que fracasó al no seguir el mismo paso de la inflación doméstica (en el contexto de una banda cambiaria móvil) que condujo a una sobrevaluación en la tasa de cambio.
2. Un rápido crecimiento en la cartera del crédito de la banca de desarrollo que llevó a una escasez en el ahorro interno.

El propio Guillermo Ortiz señala algunas de las causas para explicar la crisis de 1994.

[...] a estos factores económicos implícitos debemos añadir el efecto de los difíciles momentos políticos de 1994, los cuales inevitablemente pesaron sobre las expectativas de los inversionistas extranjeros y nacionales. Durante 1994, la administración de Salinas se adaptó a estos eventos: primero, subió la tasa de interés de los títulos denominados en pesos, compensando a los inversionistas su percepción de mayor riesgo; en segundo lugar, hubo una pérdida gradual de las reservas; tercero, la administración emitió títulos gubernamentales indizados al dólar (Tesobonos) que indujeron mayores flujos de capital externo a México; y cuarto, hubo una depreciación del tipo de cambio dentro de la banda.¹⁶¹

Está claro que estas acciones sólo sirvieron para corregir en forma parcial las principales fuerzas detrás del deterioro de la cuenta corriente, ya que a sólo un año de haberse firmado el TLCAN, nuestro país sufrió una de las más severas crisis financieras en su historia contemporánea.

¹⁶⁰ Ortiz Martínez, Guillermo. "Cómo estamos manejando la crisis del peso". Op. Cit. Pág. 16

¹⁶¹ *Ibidem*.

En opinión de Guillermo Ortíz¹⁶² la crisis fue precipitada por problemas sociopolíticos como:

1. El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).
2. El asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia.
3. El asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, quien fuera secretario del Comité Ejecutivo nacional (CEN) del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Estos hechos no pueden dejar de mencionarse, ya que en el discurso oficial¹⁶³ fueron estos los que ahuyentaron a inversionistas de cartera, los cuáles ayudaban a financiar el déficit en la cuenta corriente a través de bonos, denominados Tesobonos, a corto plazo cuyo valor se había fijado en base al dólar estadounidense, para así atraer también inversionistas extranjeros. Sin embargo, como se verá más adelante, estos hechos sólo precipitaron la crisis de finales de 1994, porque fue la excesiva cartera vencida de la banca la que provocó dicha crisis.

La crisis estalló el 20 de diciembre de 1994 cuando el gobierno del presidente Ernesto Zedillo tuvo que devaluar el peso mediante la ampliación de la banda de flotación en un 15.2%. Durante varios años, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari mantuvo el peso dentro de un rango específico (3.5 pesos por dólar), dejándolo flotar sólo dentro de dicho rango, permitiendo así el tener importaciones baratas y una inflación controlada. A consecuencia de esto México tenía un peso muy fuerte que no se justificaba en su poder adquisitivo o en el déficit en la balanza comercial.

Los problemas suscitados en nuestro país durante 1994 y el futuro cambio de gobierno generó un clima de alto riesgo para los inversionistas, más aún cuando los países industrializados, especialmente los Estados Unidos empezaron a aumentar sus tasas de interés. Antes del 20 de Diciembre de 1994, los inversionistas ya habían sacado del país, millones de dólares.¹⁶⁴

El Presidente Ernesto Zedillo en su primer Informe de Gobierno señala que a partir de los últimos días de diciembre de 1994, México tuvo que afrontar una emergencia económica, los orígenes de esta se basan en diversos y complejos factores. La crisis se fue generando durante mucho tiempo y ninguna causa por sí sola puede explicarnos la naturaleza y la magnitud de ésta.

¹⁶² Ortíz Martínez, Guillermo. "Cómo estamos manejando la crisis del peso". Op. Cit. Pág. 16

¹⁶³ Zedillo, Ernesto. "Desarrollo Económico, Infraestructura y Políticas Sectoriales". En *Primer Informe de Gobierno* Tomo III. Poder Ejecutivo Federal. 1° de Septiembre de 1995. Pág. 15.

¹⁶⁴ González, Noel. "La Crisis de 1994". Documento de trabajo en internet. En dirección electrónica: [<http://www.monografias.com/trabajos10/crisis/crisis.shtml>]. (06 de junio de 2003).

Dos causas influyeron principalmente para que la crisis estallara con una magnitud y una fuerza impredecible: la sobrevaluación del tipo de cambio real y el aumento en las tasas de interés internacionales. Pero, es preciso reconocer que también influyeron otros factores:

1. El financiamiento del fuerte déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos mediante entradas de capital sumamente volátiles.
2. Un excesivo crecimiento de la deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera.
3. El mantenimiento de una severa rigidez en la política cambiaria, incluso ante la drástica alteración en las condiciones internacionales.
4. Los acontecimientos de violencia e incertidumbre de 1994.

Entre las causas fundamentales de la crisis financiera, la de mayor peso fue la disminución del ahorro interno y el incremento del consumo que registró la economía por más de una década. El aumento en el gasto se manifestó en un creciente déficit en la cuenta corriente que se financió con capital externo, principalmente de corto plazo. [...] entre 1989 y 1994 el país tuvo la mayor disponibilidad de recursos externos de su historia. Sin embargo, ese cuantioso ahorro externo financió un mayor consumo y no una mayor inversión, por lo que no pudo traducirse en un comportamiento más dinámico de la economía.¹⁶⁵

El informe del presidente Ernesto Zedillo afirma que no fue un desequilibrio en la balanza de pagos del país lo que provocó el desequilibrio en las finanzas públicas. Se dice que hubo una disciplina fiscal que permitió que hubiera un aumento del ahorro público, considerado importante. Existió ahorro externo y ahorro del sector público, sin embargo, el ahorro del sector privado comenzó a disminuir de una manera notable. Aquí algunos datos:

[...] en 1988, el ahorro del sector privado fue de casi 18% del PIB [y] en 1994 no llegó a ser de 11%. [...] Por tanto, que el desequilibrio acumulado fue de tal magnitud que el déficit en la cuenta corriente no pudo ser ya financiado vía recursos externos. El aumento en las tasas de interés en los mercados internacionales, agravó el problema y [...] provocó un cambio en los flujos de inversión mundiales hacia las economías industrializadas y a otros mercados emergentes que ofrecían una mejor relación riesgo-rendimiento.¹⁶⁶

Ante la menor captación de recursos externos, surgió la percepción de inversionistas nacionales y extranjeros de que había aumentado el riesgo cambiario del país. El gobierno decidió emitir una creciente deuda pública

¹⁶⁵ Zedillo, Ernesto. "Desarrollo Económico, Infraestructura y Políticas Sectoriales". En *Primer Informe de Gobierno* Tomo III. Op. Cit. Pág. 15.

¹⁶⁶ Zedillo, Ernesto. "Desarrollo Económico, Infraestructura y Políticas Sectoriales". En *Primer Informe de Gobierno* Tomo III. Op. Cit. Pág. 16.

mediante los TESOBONOS, para retener los divisas del país, los TESOBONOS ofrecían rendimientos en dólares y a plazos muy cortos. Desafortunadamente, los acontecimientos políticos adversos generaron una creciente especulación contra el peso mexicano. Así que, la fuga de capitales, en un contexto de agotamiento virtual de las reservas internacionales, desembocó a finales de 1994 en la devaluación del peso; que acentuó, las expectativas de que el gobierno tendría que hacer pagos fuertes del servicio de la deuda en el corto plazo, lo que desencadenó una reacción de incertidumbre en los mercados financieros de México y el extranjero¹⁶⁷.

Ante esta situación se diseñó y aplicó un programa de ajuste fiscal y monetario. Los objetivos inmediatos de este programa consistieron en limitar el impacto inflacionario de la depreciación cambiaria, restablecer la estabilidad en los mercados financieros y corregir ordenadamente el desequilibrio externo. Se buscó reducir el tiempo y la magnitud del ajuste con la finalidad de evitar mayores perjuicios al nivel de vida de la población y recuperar en el menor tiempo posible el crecimiento sostenido con estabilidad de precios, fortaleciendo las finanzas públicas y profundizando el cambio estructural de la economía nacional.

La persistencia de la inestabilidad en los mercados financieros en los primeros meses de 1995 acentuó el riesgo país y provocó que algunos inversionistas retiraran sus inversiones de México, lo que a su vez repercutió negativamente en el sector real de la economía más allá de lo previsto al inicio del programa. A pesar del ajuste cambiario y el alza significativa que registraron las tasas de interés, la pérdida de recursos continuó haciéndose cada vez más grave y los inversiones acumuladas durante ese periodo comenzaron a esfumarse de nuestra economía. El retiro masivo de inversiones, además de ser el factor más severo de presión sobre el tipo de cambio y las tasas de interés, puso al país al borde del colapso financiero y productivo. El sobre ajuste del tipo de cambio lo ubicó en un nivel de marcada subvaluación, que si bien coadyuvó a la corrección del déficit en cuenta corriente, indujo un incremento adicional en el nivel de precios y en las tasas de interés, reflejándose en una contracción en los niveles de consumo e inversión.

Al interrumpirse súbitamente los flujos de capital, se produjo una fuerte caída del gasto, tanto de consumo como de inversión, lo que motivó una sensible disminución en la demanda y en la producción. Esta caída afectó adversamente el empleo y los salarios, y significó una pérdida en el ingreso de la población, que provocó una nueva reducción en el consumo y en la inversión con lo cual el impacto recesivo de la crisis se agravó¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Zedillo, Ernesto. "Desarrollo Económico, Infraestructura y Políticas Sectoriales". En *Primer Informe de Gobierno* Tomo III. Op. Cit. Pág. 16.

¹⁶⁸ Zedillo, Ernesto. "Desarrollo Económico, Infraestructura y Políticas Sectoriales". En *Primer Informe de Gobierno* Tomo III. Op. Cit. Pág. 17.

En aquellos momentos, la preocupación central fue evitar que el gobierno, el sistema financiero y el aparato productivo cayeran en un estado de total insolvencia. La parálisis del gobierno habrían significado no sólo la insolvencia del sistema financiero, sino también el cierre inmediato de miles de empresas, la pérdida de millones de empleos el desmantelamiento de una parte muy considerable del aparato productivo del país.

4.3 LOS PROBLEMAS EN EL SISTEMA DE PAGOS

4.3.1 Las reformas al sistema de pagos

El hecho de que en algunos países los bancos comerciales puedan tener acceso a crédito ilimitado o no garantizado por parte del banco central para asegurar que se completan las transacciones de pagos programadas puede desviar a los bancos centrales de sus principales objetivos de política y la libertad de fines en el sistema de pagos pudiera eventualmente dar por resultado una indeseable expansión del crédito del banco central. Las fallas del sistema de pagos pueden difundir los riesgos de liquidez y de crédito y crear así problemas sistémicos¹⁶⁹.

Lo que buscan las autoridades monetarias es la integridad del sistema de pagos y promover su eficiencia y seguridad. Sin embargo, el considerable aumento en el volumen de las transacciones y en los flujos de pago (debidos a la regulación en el sistema financiero en los mercados financieros mundiales y en virtud de las recientes mejoras tecnológicas) han planteado nuevos desafíos a los bancos centrales en cuanto al adecuado manejo de los riesgos en las transacciones de pagos¹⁷⁰.

El Banco de México decidió analizar de cerca los riesgos en que incurren los participantes en el mercado (instituciones financieras, empresarios, individuos y el propio banco central). Entre estos riesgos debe destacarse la sustancial exposición del crédito en que incurría el Banco de México cuando permitía a los bancos comerciales un ilimitado acceso al crédito del banco central mediante sobregiros en sus cuentas corrientes.

Un análisis de la operación del sistema de pagos en México, así como una evaluación de los riesgos por parte de los participantes del mercado, han dado como resultado una completa reforma del sistema de pagos en nuestro país para la reducción de tales riesgos.

¹⁶⁹ El riesgo de que el incumplimiento de un participante con sus obligaciones en un mercado financiero pueda causar que otros participantes no sean capaces de cumplir con sus obligaciones al vencimiento de ellas.

¹⁷⁰ Schwatz, Moisés. "El sistema de pagos en México: el desafío de una reforma". En *Boletín del CEMLA*. Mayo-Junio de 1996. Pág. 107.

La reforma del sistema de pagos de México abarcó un amplio campo de actividades que comprendieron desde las modificaciones de los mecanismos de pago prevaletentes, hasta cambios e innovaciones tales como el desarrollo de un sistema de transferencias [electrónicas] de gran valor [...]. Los elementos de la reforma tuvieron en mente proporcionar un producto final capaz de procesar una importante cantidad de transacciones en el menor tiempo posible, a bajo costo y con el potencial de garantizar la finalización de los pagos con un elevado grado de confianza¹⁷¹.

El Banco de México, en el año de 1994, emprendió una serie de reformas para prevenir y administrar los riesgos que pudieran presentarse en cualquier etapa del sistema. Los principios rectores de la reforma fueron:

- Los riesgos inherentes a las transacciones de pagos deben distribuirse sobre una base de equidad entre los participantes.
- La reforma abarca y considera la totalidad de los mecanismos de pago del país para que no existan distorsiones en el resto del sistema.
- La reforma se sustenta en el equilibrio entre el abatimiento de los riesgos inherentes a los sistemas de pagos y sus efectos sobre la adecuada operatividad de los mercados financieros.

Los siguientes fueron los principales elementos de la reforma:

- I. Introducción de límites de sobregiro en las cuentas de los bancos comerciales en el banco central.
- II. Modificaciones a las regulaciones prevaletentes en el proceso de compensación de cheques.
- III. Introducción de un sistema de transferencias de gran valor electrónicas.
- IV. Desarrollo y ampliación del alcance del sistema de pagos electrónico al menudeo interbancario.
- V. Puesta en ejecución de un sistema de entrega contra pago para transacciones de valores.

Respecto al caso de México, se indicaba la conveniencia de aplicar reformas en cuatro frentes: 1) en el manejo de las cuentas corrientes que el Banco de México lleva a los bancos comerciales, 2) en la compensación de cheques denominados en moneda nacional, 3) en la compensación de cheques denominados en moneda extranjera y, 4) en cuanto a los sistemas de liquidación de transacciones con valores gubernamentales.

El principal lineamiento para el mencionado programa de reforma fue el de buscar una distribución más equitativa de los riesgos entre los participantes en los sistemas de pago. En cuanto al manejo de las cuentas corrientes que el Banco de

¹⁷¹ Schwatz, Moisés. "El sistema de pagos en México: el desafío de una reforma". Op. Cit. Pág. 107.

México lleva a los bancos comerciales, la finalidad fue la de restringir las facilidades ilimitadas de crédito diurno por parte del banco central de que gozaban los bancos comerciales. Esta situación era riesgosa para el banco central en la medida en que esos enormes sobregiros diurnos podían convertirse en nocturnos y, por ende, en crédito primario, con el solo hecho de que los bancos no los cubriesen al cierre de la jornada bancaria. Así, la solución a este problema consistió en establecer límites a los sobregiros diurnos en las cuentas corrientes que les lleva el banco central a los bancos comerciales en octubre de 1996. Pero la implantación de esta medida no fue fácil, requirió, entre otras cosas, de la creación de un sistema de monitoreo para medir minuto a minuto el saldo de cada una de esas cuentas en el banco central. La forma actual de este sistema data de marzo de 1997.

Por otro lado, anteriormente a las reformas comentadas, los bancos comerciales también manejaban con el Banco de México cuentas corrientes denominadas en dólares. El uso principal de esas cuentas es que en ellas se liquidaba la compensación de documentos denominados en dólares. Estas cuentas gozaban de facilidades de sobregiro diurno semejantes a las de las cuentas en moneda nacional. Por lo tanto, ese hecho fue identificado como otra fuente de riesgo no sólo crediticio, sino también cambiario.

La solución a la problemática de riesgo que presentaba el manejo de las cuentas corrientes en dólares residió en la modificación de los sistemas de compensación de documentos denominados en esa divisa. En términos gruesos, la solución consistió en transferir a manos de los propios bancos la compensación y liquidación de los documentos en divisas.

En cuanto a los sistemas para la compra-venta de valores gubernamentales, la problemática provenía de que la entrega de los valores ocurría en forma no simultánea al pago correspondiente. Esto conllevaba un riesgo de contraparte muy significativo, ya que el agente que entregaba primero títulos o dinero se exponía a quedarse sin la contraprestación correspondiente. La solución fue el sistema de entrega contra pago para valores gubernamentales que entró en operación en julio de 1996. Además de valores gubernamentales, actualmente éste esquema también opera títulos bancarios y acciones. Cabe mencionar que el crédito que ofrece el Banco de México dentro de este mecanismo está plenamente garantizado con valores gubernamentales y bancarios. Asimismo, esta fórmula eliminó para los intermediarios financieros el riesgo de pérdida del principal en las operaciones. La reforma del sistema de compensación de cheques presentó un reto particularmente serio, y requirió de un esfuerzo especial de creatividad por parte del Banco de México para desarrollar sistemas alternos de pago. Este cambio era necesario a fin de disminuir el riesgo de crédito a que se exponía el banco central por los posibles sobregiros de las cuentas corrientes que lleva a los bancos comerciales.

Hasta hace unos años, el cheque era en México el instrumento preponderante para hacer pagos de alto valor entre empresas e instituciones financieras. Debido a esto, los saldos resultantes de las jornadas de compensación eran enormes y con ellos el riesgo implícito de crédito asumido por el banco central. Así, la solución a ese problema consistió en la creación de un mecanismo de pagos alternativo, que permitiese la sustitución del cheque en un gran número de transacciones, sobre todo de alto valor. De ahí surgió el llamado SPEUA -sistema electrónico de pagos de alto valor en tiempo real- que empezó a funcionar en marzo de 1995 con pagos mínimos de medio millón en adelante. Tal monto mínimo se ha venido disminuyendo hasta el límite actual de 50 mil pesos.

Por lo que hace a la mejoría de los sistemas de pago de alto valor, los lineamientos a seguir son dos: 1) que la liquidez en dichos sistemas provenga de preferencia de los participantes y no del banco central y 2) que haya una distribución más equitativa de los riesgos.

4.4 CARTERA VENCIDA

4.4.1 Reforma financiera y cartera vencida en México

Eugenia Correa afirma que el menor crecimiento económico registrado durante 1993, así como la mayor incertidumbre respecto del momento en que se recuperaría la economía, fueron el detonante del incremento de las carteras vencidas de los bancos comerciales. Sin embargo, otros hechos venían impulsando el aumento en los márgenes bancarios y en las tasas de interés activas, los cuales pusieron a cuestionar la capacidad de pago de los deudores. Estos hechos tienen que ver con la trayectoria de la reforma financiera y la privatización de la banca. La autora sostiene

[...] que el origen del rápido crecimiento de la cartera vencida de los bancos mexicanos en 1993, debe buscarse en los procesos de reforma financiera y reprivatización bancaria efectuados a marchas forzadas durante [esa] administración.¹⁷²

La autora afirma que la reforma financiera efectuada en la administración de Carlos Salinas, fue en gran medida responsable de los problemas que afrontó el sector bancario, pues las carteras vencidas se precipitaron con el menor crecimiento económico.¹⁷³

¹⁷² Correa, Eugenia. "Reforma financiera y cartera vencida". En Revista Economía Informa. Número 229. Mayo-Junio. México, 1994. Pág. 04.

¹⁷³ Correa, Eugenia. "Urgencia de una política financiera integral". En Garavito, Rosa Albina y José Luis Manzo (Coordinadores). Banca y Crisis de pagos. Ed. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México, 1995. Pág. 29.

Eugenia Correa refiere que la competencia de los servicios financieros no se ha dado directamente sobre las tasas activas y pasivas. La competencia se desarrolló en los ochenta en la modernización de los servicios y de sus costos, así como en su capacidad de fondeo y en los márgenes alcanzados.

A partir de la privatización bancaria, al inicio de los noventa, la competencia en el sector se desenvuelve sobre la capacidad de elevar de manera cuantiosa sus utilidades; de lograr una rápida recuperación del desembolso efectuado para adquirir los bancos; de la asociación con intermediarios extranjeros; de la sociedad o fusión con intermediarios locales; de la conservación o ampliación de su tamaño en el mercado y de la expansión de sus actividades hacia Norteamérica.¹⁷⁴

La política financiera del sexenio de Carlos Salinas, estuvo guiada por los objetivos de alcanzar una regulación de mercado de los intermediarios, así como también una creciente apertura en los servicios financieros, que fuera más de acuerdo con una economía también más abierta y que fuera capaz de generar un ingreso adecuado de divisas en función de los requerimientos de moneda extranjera del proyecto de cambio estructural.

Eugenia Correa establece una secuencia de rápidos cambios, en tan sólo unos cuantos años:

1. Del encaje legal se pasó al coeficiente de liquidez y después se eliminó también.
2. Se vendieron los bancos a distintos grupos económicos.
3. Se pactó una determinada secuencia para el establecimiento de intermediarios financieros extranjeros en el mercado local con una paulatina incorporación al mercado financiero local.
4. Se modificaron las reglas de operación del mercado de valores para abrirlo a la cotización de títulos de empresas extranjeras a través de intermediarios financieros locales o extranjeros¹⁷⁵.

Una de las formas de expresión en la política bancaria de esos días es que la banca mexicana concertó los términos de la apertura financiera en el TLCAN previendo como estrategia propia el asociarse con intermediarios extranjeros, hasta por un 30% de capital accionario según se estableció en la Ley de Instituciones de Crédito. En este contexto, "la racionalización (cierre de sucursales, despido de personal), el cobro de servicios y la elevación de las tasas activas, han sido la vía

¹⁷⁴ Correa, Eugenia. "Reforma financiera y cartera vencida". Op. Cit. Págs. 4 y 5.

¹⁷⁵ Correa, Eugenia. "Reforma financiera y cartera vencida". Op. Cit. Pág. 05.

elegida para incrementar las utilidades reportadas trimestralmente por la banca mexicana¹⁷⁶.

A finales de 1993, el rápido crecimiento de la cartera vencida se había convertido en un problema y estaba siendo reconocido por las autoridades así como por los banqueros que proponían que ésta situación tan difícil podría ser controlada a través de la bursatilización de una parte; por otra parte, con la intervención de la banca de desarrollo que garantizara o refinanciara la disminución de las tasas pasivas de interés (acercándose más a las estadounidenses), y en especial, a través de recuperar el crecimiento de la demanda para incrementar también el flujo de efectivo de los prestatarios insolventes.

Nuevamente, Eugenia Correa afirma que el problema de las carteras vencidas es uno de los más grandes signos de la depresión económica del país en 1995 y es reflejo del grado de sobreendeudamiento al que llegaron tanto el sector privado, como el gobierno y los hogares.

El crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas comenzó en 1989 para alcanzar niveles críticos a partir de 1991, y para los años siguientes el saldo de cartera vencida prácticamente se duplicaba. Ver cuadro 1.

En el cuadro 1 se enlistan de 1985 a 1994, los montos de la cartera vencida total del sistema bancario y, a su vez, esta se subdivide en organismos, empresas y particulares, y gobierno; de 1985 a 1988 la cartera vencida creció moderadamente a una tasa media anual de 43%, pasando de 308.3 millones de pesos a 902.5 millones de pesos respectivamente.

En este periodo la cartera vencida del gobierno fue la que creció más al pasar de 683 mil pesos en 1985, a 695 mil pesos en 1986, y a 4.4 millones de pesos en 1987 y 4.2 millones de pesos en 1988, es decir, creció en más de 500% de 1986 a 1987, debido principalmente al financiamiento otorgado a los estados y municipios, sin que esto significara una cantidad considerable.

¹⁷⁶ Correa, Eugenia. "Reforma financiera y cartera vencida". Op. Cit. Pág. 05.

CUADRO 1
Cartera vencida de la banca comercial 1985-1993
(Saldos al final del periodo en millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cartera vencida total (A+B) ¹	308.3	476.8	724.1	902.5	1761	3823.5	7662	14723.6	24357
Crecimiento Anual CV		54.65	51.86	24.63	95.12	117.12	100.39	92.16	65.42
Organismos Empresas y Particulares (A)	307.7	476.1	719.7	898.3	1740	3810	7608	14700	24263
Gobierno (B)	0.683	0.695	4.4	4.2	21	13.6	53.6	22.6	94

¹ Los datos de intereses vencidos se incluyen a partir de 1992 en que se inició su registro.
FUENTE: Elaboración propia con datos de Zedillo, Ernesto. "Desarrollo Económico, Infraestructura y Políticas Sectoriales". En *Primer Informe de Gobierno*. Tomo III. Poder Ejecutivo Federal. 1° de Septiembre de 1995. Pág. 15.

El menor ritmo de crecimiento económico durante 1993 y 1994, aunado a los altos márgenes de intermediación bancarios y la suspensión del financiamiento voluntario (que resulta de la crisis financiera de 1995), fueron los detonantes del problema de la creciente insolvencia de un numeroso grupo de acreditados bancarios¹⁷⁷.

La autora refiere que estos fueron los elementos principales que hicieron estallar el problema de la creciente insolvencia, aunque su origen lo podemos encontrar en la creciente cartera vencida de los bancos mexicanos desde 1993, así también en las características que tuvo la reforma financiera del sexenio anterior y en la privatización bancaria que se efectuó a marchas forzadas en esa administración.

Según afirma Eugenia Correa, cuatro líneas fundamentales de políticas financieras son las que vienen a desatar el problema de las carteras vencidas:

1. Antes de 1989 el gobierno utilizó el encaje legal¹⁷⁸, el cual le garantizó durante años que la banca mexicana tuviera una colocación rentable y segura de una parte de sus activos entre 1983 y 1988. sin embargo, en 1989 el gobierno eliminó éste mecanismo de regulación monetaria y la banca (para continuar elevando sus activos y haciendo negocios) se vio obligada a buscar prestatarios solventes.

¹⁷⁷ Correa, Eugenia. "Urgencia de una política financiera integral". Op. Cit. Pág. 26.

¹⁷⁸ Depósitos obligatorios que los bancos comerciales tenían en el Banco Central a cambio de una tasa de interés. *Ibidem*.

2. El hecho de que la venta de los bancos se hizo a distintos grupos económicos, llevó a un redimensionamiento del sistema bancario, lo cual llevó a elevar los márgenes de intermediación ya que los ritmos de crecimiento entre los grupos financieros y los empresarios que los adquirieron eran diferentes.
3. La competencia con los intermediarios financieros. Ya que al impulsar el TLCAN y la apertura financiera, los bancos mexicanos consideraron a la competencia externa dentro de sus estrategias de expansión. El interés de los banqueros en 1991-1992, era afrontar la competencia uniéndose a intermediarios extranjeros y así arrojar elevadas utilidades en los resultados. Para ello aplicaron políticas de elevación de márgenes, de comisiones de todo tipo, así como una política de despidos y reducción de gastos.
4. La política de estabilización del tipo de cambio y el financiamiento del déficit en la balanza en cuenta corriente. Esta política trato de mantener rendimientos atractivos en dólares en el sector financiero local para así atraer a capitales externos. Luego se estableció un nivel mínimo para las tasas pasivas de interés, sobre el cual ya la banca no tenía control.

Para concluir, Eugenia Correa expone que al darse la devaluación en diciembre de 1994, los bancos pasaron a posiciones de quiebra técnica y comenzaron a depender de la confianza de los inversionistas foráneos para que sus pasivos en moneda extranjera siguieran refinanciándose.

Arturo Huerta afirma que la banca mexicana ha tenido que enfrentar problemas de insolvencia, así como ciertas irregularidades administrativas de índole fraudulentas. El autor afirma que esto ha sido como resultado de la privatización, la liberalización y por supuesto, de la desregulación financiera, que fueron instrumentadas por el gobierno a principios de los noventa. Han sido resultado también del conjunto de políticas que acompañaron a dicho proceso: el superávit fiscal y la estabilidad monetaria y cambiaria.

La liberalización financiera permitió a la banca nacional tener acceso al mercado internacional y adquirir recursos financieros a bajas tasas de interés, lo que internamente le permitió la expansión del crédito a mayores tasas de interés y la obtención de buenas ganancias¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Huerta González, Arturo. "Causas de la Crisis Bancaria". En *El Debate del FOBAPROA. Orígenes y Consecuencias del Rescate Bancario*. Ed. Diana. Primera edición. México, 1998. Pág. 02.

Al darse la eliminación del encaje legal, la banca se vio favorecida¹⁸⁰ ya que se tradujo en una gran disponibilidad de liquidez y de recursos que utilizó para expandir los créditos.

Por otra parte, el superávit fiscal se tradujo en una menor demanda crediticia por parte del gobierno federal, lo que le permitió a la banca una mayor canalización de recursos hacia el mercado crediticio.

Los demandantes del crédito elevaron la demanda para invertir y así, poder adelantarse a las expectativas de crecimiento, de mayor ingreso y por tanto, de mayor capacidad de pago. Esto fue logrado gracias a la expansión que de la oferta crediticia realizó la banca, a partir de las transformaciones estructurales de orientación de mercado que instrumentó el gobierno a inicios de la década de los noventa ante las expectativas de crecimiento y rentabilidad que en esas fechas se crearon.

La banca expandió el crédito a todo tipo de deudores (productores, comerciantes y familias). Tanto los banqueros como los deudores confiaron en el crecimiento de la economía y de los ingresos. Los deudores elevaron su demanda por recursos financieros para realizar inversiones, para comprar casas habitación, o simplemente para incrementar su consumo a través de las tarjetas de crédito, algunos más especularon en la Bolsa de Valores ante las altas ganancias que esta ofrecía.

Lo que permitió financiar el crecimiento del gasto que se derivó de la expansión crediticia y las presiones que este generaba en el déficit del sector externo, fue la gran entrada de capitales con que contó la economía. Asimismo permitió eliminar el encaje legal y permitió el crecimiento de los créditos que ofrecía la banca (24.6% promedio anual en términos reales de 1989 a 1994). Aunque la entrada masiva de capitales que acompañó a la liberalización financiera y al aumento de créditos, se debió también al proceso de privatización de las grandes empresas públicas realizadas en ese periodo. Por otro lado, esta entrada de capitales sustentó la política de apreciación cambiaria, aunque se debió también a las altas ganancias ofrecidas en el mercado de acciones y de valores.

Así que, tanto la apertura económica, como la apreciación cambiaria¹⁸¹, las altas tasas de interés y el superávit fiscal, configuraron mejores niveles de rentabilidad en el ámbito financiero-especulativo. ¿Qué propició toda ésta situación? Pues que la entrada de capitales fuese básicamente de cartera, ubicándose en la esfera financiera y bursátil, lo que incrementó más las ganancias en este sector en

¹⁸⁰ EL encaje legal operaba tradicionalmente en los bancos como medida de regulación monetaria y crediticia. Huerta, Arturo. "Causas de la Crisis Bancaria". Op. Cit. Pág. 02.

¹⁸¹ Dólar barato para reducir la inflación y asegurar la rentabilidad al capital financiero internacional. Huerta, Arturo. "Causas de la Crisis Bancaria". Op. Cit. Pág. 03.

detrimento de la esfera productiva. Esto originó que los créditos se canalizaran a los sectores con mayor rentabilidad lo que impidió un crecimiento igual o similar de la inversión productiva, que no pudo satisfacer el crecimiento de la demanda.

Tal situación, aunada a la apreciación cambiaria y la apertura generalizada de la economía, generó un enorme crecimiento de las importaciones y del déficit comercial externo, que demandaba mayor entrada de capitales. De tal forma, el financiamiento del déficit externo, la estabilidad nominal del tipo de cambio y la expansión crediticia, dependían asimismo de la entrada de capitales.¹⁸²

El sector financiero mexicano ha afrontado el reto de la modernización y consolida su presencia en la estrategia económica para responder a las circunstancias del mundo actual, que exigen una inserción competitiva en la economía internacional, así como una mayor eficiencia y equidad en todos los órdenes. El sistema financiero cuenta hoy con características e instrumentos para promover un ahorro creciente de los mexicanos y canalizar los flujos de ahorro externo y canalizarlos de manera más productiva y eficaz para la sociedad¹⁸³. Ver cuadro 2.

CUADRO 2
Cartera vencida total de la banca comercial consolidada¹ 1994-2003
(Saldos al final del periodo en millones de pesos)

AÑO	CARTERA VENCIDA TOTAL	VARIACIÓN % ANUAL	VARIACIÓN % ACUMULADA
1994	51, 899	-	-
1995	136, 393	162.80	162.80
1996	191, 274	40.23	268.55
1997	240, 790	25.88	363.95
1998	318, 393	32.22	513.48
1999	317, 596	-0.25	511.95
2000	246, 767	-22.30	375.47
2001	186, 246	-24.52	258.86
2002	161, 011	-13.54	210.23
2003 ^p	152, 827	-5.08	194.47

^{1/} A partir del mes de julio de 1995 la banca comercial incluye a las filiales de bancos extranjeros establecidos en México. A partir de 2001 cifras revisadas y actualizadas por el Banco de México.

^{p/} Cifras preliminares al mes de mayo.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Anexo del Tercer Informe de Gobierno 2003. Con datos de Banco de México.

¹⁸² Huerta, Arturo. "Causas de la Crisis Bancaria". Op. Cit. Pág. 04.

¹⁸³ Aspe Armella, Pedro. "La reforma financiera de México". En Revista Comercio Exterior. Número 12. Volumen 44. Diciembre de 1994. México. Pág. 1048.

En el cuadro dos observamos la evolución que ha tenido la cartera vencida de la banca comercial. Podemos apreciar que los niveles registrados para el 2003, se ubican en niveles cercanos a los que teníamos entre 1995 y 1996. Dichos niveles no se han incrementado alarmantemente. Observamos que respecto a 1994, el nivel de cartera vencida se ha incrementado en un 194.47% en el 2003. Dicha variación es significativamente menor que los niveles registrados en 1998 de 513.48% y en 1999 de 511.95% respecto al mismo periodo de 1994. A partir de 1999 se observa una caída anual en la cartera vencida de la banca comercial.

4.4.2 Situaciones que originan la cartera vencida

Existen una serie de situaciones que dan origen a la formación de la cartera vencida.¹⁸⁴

Atribuibles al acreditado. Cuando al otorgar un crédito, la institución bancaria califica correctamente al cliente, esto de acuerdo con las normas establecidas por la institución e investiga y presta atención a los requisitos. Cuando el cliente no paga oportunamente el crédito obtenido, el vencimiento de éste es atribuible al acreditado; ya sea por una inversión inadecuada de los recursos recibidos, por negligencia, por un proyecto inviable, por fraude, por falsificación de los documentos proporcionados al banco, por siniestro tales como robo, incendio, etc., por insolvencia o por fallecimiento, etc.

Atribuibles a la institución. a) Política de crédito inadecuada. Es aquella donde los activos financieros no son canalizados de manera eficiente y oportuna entre los diferentes sectores de la economía, además de no existir una diversificación correcta de los préstamos. En ocasiones se pierden de vista las condiciones de seguridad, liquidez y solvencia que representa el acreditado.

b) Normas del crédito deficientes. En la mayoría de los casos las normas internas de los bancos para el otorgamiento de créditos se establecen para toda la institución sin tomar en cuenta las posibles diferencias que puedan existir entre las diferentes regiones geográficas en donde se encuentran instaladas las sucursales de dicho banco, y/o la situación prevaleciente en determinados sectores económicos.

c) Análisis inadecuado del crédito. En algunas ocasiones puede ocurrir que el funcionario bancario encargado de analizar los requisitos solicitados al sujeto de crédito y cuya opinión es fundamental para la concesión del crédito, no esté debidamente capacitado y pueda juzgar de manera equivocada la capacidad de pago, no advertir la insuficiencia de garantías, no solicitar la información completa, la documentación o referencias adecuadas o en su caso realizar un análisis

¹⁸⁴ Solís, Leopoldo. *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*. Ed. Siglo XXI. México, 1997. Págs. 245-249.

equivocado de la viabilidad de un proyecto. Se recomienda que los bancos cuenten con cuatro áreas autónomas: evaluación de proyectos, análisis de crédito, seguimiento del crédito y administración de riesgos.

Atribuibles a situaciones económicas internas y externas. Son aquéllas variables exógenas que no tienen que ver con el acreditado, ni con la institución bancaria. Dichas variables son:

- a) Situaciones económicas no consideradas como contracción económica, inflación, devaluación, desplome del mercado de valores, elevación de tasas de interés, desempleo, disminución del mercado, etc.
- b) Desórdenes políticos y sociales tales como huelgas, levantamientos armados, delincuencia, etc.
- c) Factores naturales como ciclones, sequías, sismos, huracanes, etc.
- d) Siniestros como incendios, derrumbamientos entre otros¹⁸⁵.

De acuerdo con Leopoldo Solís¹⁸⁶, en el caso de México, a las anteriores causales debemos añadir las siguientes:

CAUSAS ATRIBUIBLES AL SECTOR PÚBLICO.

El problema de la cartera vencida no debe ser tratado como un asunto exclusivo de deudores y acreedores ya que el elevado índice de mora en los pagos a los bancos comerciales tiene un origen muy complejo, "no exclusivamente atribuible a la administración de los créditos bancarios o a la irresponsabilidad de los usuarios del financiamiento"¹⁸⁷. El caso de México obedece también a causas que se le atribuyen al sector público debido a que este problema se gestó a partir de la liberalización financiera y en cierta forma, el gobierno fue corresponsable de lo ocurrido a los bancos, entre otras cosas por:

- a) Por la rapidez y los procedimientos en la venta de las Sociedades Nacionales de Crédito.
- b) Por la carencia de políticas e instrumentos para la administración de una empresa del sector financiero.
- c) Por no permitir la quiebra de bancos no sanos, puesto que no hay que olvidar que el Gobierno (a través del Banco de México) es el pagador de

¹⁸⁵ Rodríguez Moctezuma, Karina. "Causales de la cartera vencida" En *La crisis del sistema bancario a través de la cartera vencida: causas y consecuencias. 1990-1994*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UNAM. México, 2001. Pág. 38.

¹⁸⁶ Solís, Leopoldo. *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*. Op. Cit. Pág. 249.

¹⁸⁷ Rodríguez Moctezuma, Karina. "Causales de la cartera vencida". Op. Cit. Pág. 38.

última instancia y si un banco no tiene con que pagar a sus depositantes, el Gobierno tendrá que hacer frente a tal eventualidad y lo hará con recursos públicos.

- d) Por permitir una fuerte expansión del crédito sin establecer mecanismos de autorregulación y prevención, las autoridades monetarias no prestaron la atención suficiente para moderar los elevados niveles de ganancias de la banca comercial.

CAUSAS ATRIBUIBLES AL SECTOR BANCARIO

Al sector bancario también se le responsabiliza por el enorme crecimiento de la cartera vencida ya que la administración del crédito de 1988 a 1994 por la banca comercial fue también uno de los factores que contribuyó a acentuar la crisis de los usuarios del crédito y que se revirtió desfavorablemente hacia los bancos.

El crecimiento en el nivel de cartera vencida se debe también a factores internos dentro de las instituciones bancarias, dichos elementos son los siguientes:

- Competencia por colocar un mayor número de fondos
- Crecimiento del financiamiento
- Atención a proyectos poco rentables
- Impulso del financiamiento al consumo
- Escasa medición de los riesgos crediticios
- Criterios crediticios basados en las garantías más que en la evaluación de los flujos financieros del proyecto
- Insuficiente supervisión
- Falta de personal suficientemente capacitado en el análisis de crédito
- Inexistencia de empresas de información crediticia

CAUSAS ATRIBUIBLES AL ENTORNO

En la actualidad, uno de los problemas más graves de la economía mexicana y en especial del sistema bancario, lo representa la cartera vencida (aún después de la crisis de 1994, aunque no a los mismos niveles. El otro problema en la actualidad es la restricción del crédito).

Este problema se agravó en la segunda mitad de los noventa tras una compleja serie de factores que han interactuado de manera adversa para llevar a altos niveles de endeudamiento a empresas, familias y al gobierno.

La crisis financiera y cambiaria de finales de 1994 fue el detonante del problema de la cartera vencida pero dicha crisis no es la causante de la cartera vencida. Este fenómeno ya venía gestándose desde antes de 1993 y con la crisis financiera de

1994 se generaliza y se manifiesta como un gravísimo problema de índole económico y social.

4.4.3 Programas de Reordenamiento del Sistema Bancario

Las autoridades financieras de México implementaron diversos programas para mantener la confianza del público durante la crisis y evitar así una corrida bancaria; también, se diseñaron mecanismos que se orientaron a limitar el riesgo moral tanto de las instituciones como de los deudores.

- **Ventana de Liquidez en Dólares**

El primer programa de apoyo al sistema bancario que se instrumentó fue una ventana de liquidez en dólares, ya que la mayoría de los bancos nacionales tenían dificultades para renovar sus créditos denominados en moneda extranjera

La primera etapa de este programa inició el 6 de enero de 1995 mediante créditos a siete días de plazo que otorgó el Banco de México, a través del FOBAPROA, a 16 bancos. Tal como lo dictan las normas de la mejor práctica de la banca central, se fijó una tasa de interés penal para estos créditos, otorgando un incentivo al pronto pago del crédito y a la obtención de créditos privados, y además los bancos garantizaron estos créditos con sus acciones o con valores gubernamentales. Así, la tasa de interés anual en dólares era de 23%.

En la segunda etapa del programa, que inició a partir del 19 de abril de 1995, se diseñó un esquema de tasas de interés con el fin de incentivar el pronto pago. Así, se ofreció una tasa de interés menor, del 17.5% anual, sobre el diferencial entre el nuevo saldo de la deuda y el que tenía el receptor del crédito el 19 de abril de 1995. La tasa de interés sobre el restante era de 23%, y en el caso de que el saldo de la deuda fuera mayor al del 19 de abril la tasa de interés sobre el excedente sería del 25%.

Las elevadas tasas de interés y el esquema que se diseñó cumplieron con el propósito de incentivar el pronto pago de estos adeudos ya que para septiembre de 1995 los créditos habían sido pagados en su totalidad. Es claro, que la ventana de liquidez en dólares no tuvo un costo fiscal para el gobierno.

- **Programa de Capitalización Temporal**

A finales de febrero de 1995 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores reforzó el sistema de provisionamiento de la cartera vencida. El nuevo sistema obligaba a los bancos a crear reservas preventivas por un monto equivalente a lo que resultase mayor entre el 60% de la cartera vencida o el 4% del total de la cartera. La mayor severidad del nuevo marco regulatorio ubicó al coeficiente de capitalización de 5

bancos en un nivel inferior al 8% obligatorio. Las autoridades implementaron el Programa de Capitalización Temporal, que se conoció como PROCAPTE el 31 de marzo de 1995 como respuesta al problema de descapitalización de la banca y con el fin de acotar el riesgo moral en que podrían incurrir éstas instituciones de crédito. Así, los bancos que en ese momento no contaban con el nivel mínimo de capitalización emitieron deuda subordinada, convertible en acciones en un periodo de cinco años, por un monto suficiente para que alcanzarán un coeficiente de capitalización del 9%. Esta deuda fue adquirida por FOBAPROA con recursos de Banco de México. Los bancos estaban obligados a depositar los recursos del PROCAPTE en el Instituto Emisor.

El PROCAPTE se diseñó con el propósito de que el FOBAPROA vigilase el desempeño financiero de la institución durante el periodo previo a la fecha de ejercicio de la opción de conversión de la deuda subordinada por acciones. Una cláusula importante en este programa es la facultad que tenía el FOBAPROA para efectuar una conversión anticipada de la deuda subordinada en caso de que el índice de capitalización ajustado por riesgo fuese menor a 2%. Además, el FOBAPROA tenía derecho a solicitar, previo aviso de un año, que la institución de crédito comprara su deuda subordinada en caso de existir condiciones favorables en el mercado de capitales.

• **Intervención y Saneamiento**

La intervención bancaria con carácter de gerencia es el mecanismo mediante el cual las autoridades financieras reemplazan al consejo de administración de un banco cuando detectan operaciones ilegales o que afectan su estabilidad, solvencia o liquidez. El objetivo de la intervención es resolver las operaciones irregulares y evitar una toma de riesgos excesiva que conduzca a un mayor deterioro de la institución. La intervención también tiene el fin de recuperar el valor del banco, y de esta forma disminuir el posible costo fiscal de su saneamiento. El procedimiento que se siguió en este programa consistió en evaluar si el banco tenía valor como negocio para proceder a su venta, de otra forma se procedía a la liquidación de sus activos. En el caso de la liquidación se vendía la red de sucursales, debiendo asumir el adquirente todos los pasivos, por lo cual obtenía una compensación.

El principio que operó para regularizar a los bancos que tenían un nivel muy bajo de capitalización pero que sus operaciones eran normales no fueron intervenidos; sin embargo, fueron saneados por el FOBAPROA y este busco inversionistas que contribuyeran a la recuperación de estas instituciones. Estos bancos que fueron saneados y después fusionados fueron Mercantil Probusa que lo adquirió BBV, Mexicano y Serfín que los adquirió Santander, Banoro que lo adquirió Bancrecer, Promex que lo adquirió Bancomer, y Atlántico que lo adquirió HSBC (Bital). En Banco Inverlat se instrumentó un mecanismo diferente, FOBAPROA tomó el control del banco en julio de 1996 designando como administrador a Bank of Nova Scotia,

otorgándole una opción de compra que éste ejerció en marzo de 2001. Además, los dos bancos más grandes del sistema, Bancomer y Banamex, aún cuando tenían un nivel de capitalización adecuado requerían de inversiones adicionales para poder competir en el nuevo entorno de la industria. Así, Bancomer se fusionó con BBV y Banamex con Citybank .

El mayor costo fiscal de los programas de reordenamiento de la banca se atribuye a las intervenciones y saneamiento de las instituciones de crédito. En junio de 1999 el costo fiscal asociado a las intervenciones y al saneamiento se estimaba que equivalía a 12.8 por ciento del PIB, mientras que el costo total lo estimó en 19.3 por ciento del PIB¹⁸⁸ (ver cuadro 3).

CUADRO 3 Costo fiscal total de los programas de apoyo al sistema bancario 1999		
	Miles de Millones de Pesos ¹	% del PIB ²
Apoyo a deudores	174.3	3.8
Intervención y Saneamiento	579.0	12.8
Compra de Cartera	101.8	2.2
Créditos Carreteros	18.0	0.4
Costo Fiscal Total	873.1	19.3
Monto Cubierto	180.9	4.0
Costo por Pagar	692.2	15.2
¹ /Cifras a valor presente de Junio de 1999.		
² /El PIB a Junio de 1999 asciende a 4542.4 mmp.		
FUENTE: Murillo, José Antonio. Op. Cit. Con datos de Naranjo, M. (2000). "Evolución del Seguro de Depósitos en México", <i>Documentos de Trabajo e Investigación</i> , CNBV, No. 2000-02.		

• Capitalización y Compra de Cartera

El programa de capitalización con compra de cartera se implementó entre 1995 y 1996, finalizándose los acuerdos de compra en el verano de 1997. Este programa tenía por objeto apoyar a los bancos solventes que debido al deterioro de sus activos podían incumplir con los requisitos de capitalización. La condición que impuso el FOBAPROA para que los bancos pudieran participar en el programa de compra de cartera fue que los socios hicieran aportaciones adicionales de capital. La cobranza de la cartera crediticia adquirida por FOBAPROA la mantuvieron los

¹⁸⁸ Murillo, José Antonio. "Desempeño de la banca privatizada". En *La banca en México: Privatización, Crisis y Reordenamiento* Págs. 27. Documento de investigación en internet. En dirección electrónica [http://www.cemla.org/pdf/red/RED_VII_Mexico_Jose_Murillo.PDF]. (Viernes 12 de Diciembre de 2003).

bancos. Con el fin de incentivar el cobro de dicha cartera se establecieron cláusulas de compartición de pérdidas por la parte que no se pudiera recuperar; por lo general, los bancos acordaron pagar 25% de las pérdidas. El valor neto de la cartera se determinó de acuerdo a los dictámenes auditores externos. El FOBAPROA pagó estos créditos con pagarés no negociables con vencimiento a diez años e intereses capitalizables cada tres meses; cabe señalar que estos pagarés no otorgaban liquidez a los bancos y no se podían intercambiar en el mercado secundario.

Al analizar las compras de cartera que llevó a cabo FOBAPROA se observa que proporcionalmente estas fueron menores en los bancos grandes y sobrevivientes de la crisis. Ello, indica que la supervivencia de dichos bancos no dependió exclusivamente del apoyo del FOBAPROA, sino de una posición financiera más sólida.

El costo fiscal del programa de compra de carteras es equivalente a 2.2% del PIB, lo que representa menos del 12% del costo fiscal total (cuadro 4). Este fue el programa que generó una mayor controversia debido a la percepción errónea de que esta compra era un apoyo para los deudores, cuando en realidad el apoyo era para la gente que guardaba sus ahorros en las instituciones que fueron apoyadas, ya que las garantías de los deudores incumplidos se ejecutarían de cualquier manera.

CUADRO 4 Créditos vendidos a FOBAPROA por bancos comerciales 2002 (millones de pesos)			
BANCO	CRÉDITO TOTAL	CRÉDITOS AL FOBAPROA	PROPORCIÓN
Banamex Citigroup	192,617	37,374	19.40
BBVA Bancomer	249,301	86,796	34.82
HSBC (Bital)	65,560	18,601	28.37
Santander Mexicano	59,613	25,676	43.07
Serfin	64,565	30,908	47.87

FUENTE: BOLETÍN ESTADÍSTICO DE LA C.N.B.V., JUNIO DE 2002.

4.4.4 Los Programas de Apoyo a los Deudores

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en conjunto con la Asociación de Banqueros de México implementaron una serie de programas de apoyo a los pequeños deudores. La percepción generalizada era que los pequeños deudores no debían soportar toda la carga de la crisis, por lo que estos programas tenían como finalidad aligerarla. Además, un propósito adicional era evitar que la cultura del no pago se

estableciera, por lo que solo aquellos que estuvieran al corriente de sus pagos podrían beneficiarse con estos programas. Así, al facilitar las condiciones para que los deudores no cayeran en mora, también coadyuvaron a limitar el riesgo sistémico y a promover la confianza y credibilidad en los bancos.

El primer programa que se implementó fue el de Planta Productiva en abril de 1995, con el objetivo de apoyar a la micro, pequeña y mediana industria. Este programa permitía a las empresas reestructurar sus créditos en unidades de inversión¹⁸⁹ (UDIs) a una tasa fija de interés. Las autoridades financieras crearon las UDIs ligándolas al desempeño del Índice Nacional de Precios al Consumidor con el fin de lograr una reducción en el flujo de pagos que tendrían que hacer los deudores en el corto plazo y evitar la amortización acelerada de los créditos a la que obligaba el repunte inflacionario. El segundo programa se estableció en junio de 1995 con el objeto que los deudores de créditos hipotecarios de nivel medio reestructuraran su deuda en UDIs.

Los primeros dos programas tuvieron poco éxito en lograr que los deudores reestructurasen sus adeudos, por lo que en agosto de 1995 se instauró el programa de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE) que extendió el plazo de los primeros dos programas y ofreció alternativas adicionales. Este programa se enfocó a reducir las tasas activas aplicables a tarjetas de crédito, créditos al consumo, créditos a la micro y pequeña empresa, créditos agropecuarios y créditos para la vivienda; además de facilitar la reestructuración de créditos en problemas y aumentar su plazo. En el caso de los préstamos de interés social tipo FOVI, el ADE ofreció una bonificación por un periodo de 12 meses a los pagos realizados. Los deudores que no reestructuraron en UDIs podían recibir un descuento en su tasa de interés nominal.

Los créditos de interés social del tipo FOVI, que desde su contratación gozaban de un subsidio en tasa de interés, tuvieron beneficios adicionales al ADE con un programa que a partir de junio de 1996 extendió el periodo original de bonificación, de doce meses, hasta diciembre de 2000. Asimismo, se ofrecieron beneficios adicionales para los deudores de créditos hipotecarios de tipo medio que a pesar de haber reestructurado su crédito no podían pagarlo; en cuyo caso se ofrecía una renta por un periodo de seis años con la opción de recompra al final del periodo. Por otro, lado para aquellos deudores de créditos hipotecarios de tipo medio que no reestructuraron les ofrecieron descuentos en la tasa de interés nominal, y de nuevo la opción de reestructurar en UDIs.

La segunda llamada para los micro, pequeños y medianos empresarios con deudas sin reestructurar fue el programa que se conoció como FOPYME que extendió la posibilidad de reestructurar en UDIs y descuentos a los deudores que no

¹⁸⁹ Unidad de cuenta que se actualiza según la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

reestructuraron. Asimismo, el segundo programa que se dirigió al sector agropecuario fue el FINAPE que extendía el plazo para reestructurar en UDIs, o bien ofrecía descuentos para aquellos que no habían reestructurado.

El último programa que se implementó en diciembre de 1998 y se conoció como Punto Final; éste ofreció importantes descuentos a partir de 1999. Las autoridades indicaron con claridad que este era el último programa de apoyo a los deudores que se haría, pues quería evitar que los deudores rechazaran este programa esperando mayores beneficios. Punto Final incrementó los beneficios para créditos a la vivienda de tipo medio, créditos a la micro, pequeña y mediana industria, y a los créditos al sector agropecuario. Sin embargo, debido a que Punto Final se financió conjuntamente entre el gobierno y los bancos no implicó un aumento significativo en el costo fiscal para el gobierno.

Los beneficios que ofreció este programa para los deudores de créditos para vivienda se aplicaron a quienes contrajeron su crédito antes del 30 de abril de 1996 y que reestructuraron su deuda antes del 30 de septiembre de 1999. El descuento variaba dependiendo del saldo del adeudo al 30 de noviembre de 1998 (Ver cuadro 5). Así, los deudores cuyo saldo era inferior a 165,000 UDIs recibieron un descuento del 50% sobre el saldo insoluto de su crédito. El descuento para aquellos cuyo saldo se encontraba entre 165,000 y 500,000 UDIs recibieron un descuento de 50% sobre las primeras 165,000 UDIs y 45% sobre el restante, por lo que el descuento ponderado para este grupo fue entre 50 y 46.5%. Este apoyo lo compartieron entre el gobierno federal y la banca. Cabe destacar que para incorporarse a este programa el deudor debía estar al corriente de sus pagos y para continuar recibiendo dichos beneficios tenía que mantenerse al corriente.

CUADRO 5 Descuentos sobre saldo insoluto [no pagado] de créditos a la vivienda (%) 1999				
Rango por saldos de adeudos (En UDIs o su equivalente en pesos)	Descuentos		Distribución de descuentos	
	Total ponderado	Por rango	Gobierno	Banca
< 165,000 UDIs	50	50	33	17
> 165,000 UDIs y < 500,000 UDIs	50-46.65	45	33	12
> 500,000 UDIs	< 46.65	0	0	0

FUENTE: Murillo, José Antonio. Op. Cit. Pág. 31. Con base en datos de Asociación de Banqueros de México. *Anuario Financiero de la Banca en México, Ejercicio 1998*, México, 1999.

Las condiciones en las que operó Punto Final en los créditos para el sector agropecuario y pesquero, así como para los créditos empresariales, son similares a las de los créditos a la vivienda. Sin embargo, el programa de estos créditos difiere

en los montos de descuento y la distribución de este descuento entre el gobierno y la banca.

(Ver cuadros 6 Y 7).

En particular la distribución de los costos de los descuentos dependía del flujo neto de recursos que destinó la banca a ambos sectores hasta un límite.

Por ejemplo, en el cuadro 6 se observa que el descuento de 60 por ciento que se otorgó sobre los saldos de los créditos agropecuarios que no excedían de 500,000 pesos, se distribuía de la siguiente manera: la banca y el Gobierno Federal asumían 15 puntos porcentuales cada uno sin que mediase condición alguna, el resto lo pagaría el gobierno solo si el banco otorgaba créditos nuevos al sector, asumiendo el banco 1 peso de descuento por cada 3 de crédito nuevo hasta un límite de 30 puntos porcentuales.

CUADRO 6 Descuento sobre saldo insoluto [no pagado] de créditos al Sector Agropecuario y Pesquero (%) 1999					
Rango por saldos de adeudos (en pesos)	Descuentos		Distribución de Descuento		
	Total Ponderado	Por rango	Gob. no condicionado	Gob. condicionado	Banca
< 500,000	60	60	15	30	15
> 500,000 y < 1'000,000	60-42	24	9	5	10
> 1'000,000 y < 2'000,000	42-30	18	0	8	10
> 2'000,000 y < 4'000,000	30-23	16	0	6	10
> 4'000,000	< 23	0	0	0	0

FUENTE: Murillo, José Antonio. Op. Cit. Pág. 32. Con datos de la Asociación de Banqueros de México. *Anuario Financiero de la Banca en México, Ejercicio 1998, México, 1999.*

Es importante resaltar que al igual que en el caso anterior para que los deudores accedieran a los beneficios debían estar al corriente, además para continuar recibéndolos debían mantenerse al corriente; así, este programa logró revertir la cultura de no pago que se estableció en el periodo inmediato posterior a la crisis.

Por ejemplo, en el cuadro 7 se observa que el descuento de 45 por ciento que se otorgó sobre los saldos de los créditos empresariales que no excedían de 500,000 pesos, se distribuía de la siguiente manera: la banca y el Gobierno Federal asumían 22.5 y 9 puntos porcentuales respectivamente sin que mediase condición alguna, el resto lo pagaría el gobierno solo si el banco otorgaba créditos nuevos al sector, asumiendo el banco 1 peso de descuento por cada 3 de crédito nuevo hasta un límite de 13 puntos porcentuales.

CUADRO 7 Descuentos sobre saldo insoluto [no pagado] de créditos Empresariales (%) 1999					
Rango por saldos de adeudos (en pesos)	Descuentos		Distribución de descuentos		
	Total ponderado	Por rango	Gob. no condicionado	Gob. condicionado	Banca
< 500,000	45	45	9	13	22.5
> 500,000 y < 2'000,000	45-26.25	20	6.4	5.1	8.5
> 2'000,000 y < 10'000,000	26.25-5.25	0	0	0	0

FUENTE: Murillo, José Antonio. Op. Cit. Pág. 32 Con datos de la Asociación de Banqueros de México. *Anuario Financiero de la Banca en México, Ejercicio 1998, México, 1999.*

Punto Final tuvo bastante éxito en lograr que los deudores regularizaran sus pagos, debido a la combinación de ser la última oportunidad de regularización y a que los descuentos eran importantes. Esto se refleja en la disminución del índice de morosidad (cartera vencida entre cartera total) de la cartera de crédito de vivienda y sector industrial a partir del vencimiento del plazo para inscribirse al programa (Septiembre de 1999) en cambio en la cartera de crédito agropecuaria el descenso en el índice de morosidad inicia unos meses después del plazo límite.

De acuerdo con los informes de la SHCP para 1998, los programas de apoyo a deudores que se implementaron, beneficiaron a más de 4 millones de deudores. El costo fiscal de los programas de apoyo a los deudores era equivalente, en junio de 1999, a 3.8% del PIB.

- **Programa ADE (Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores)**

Debido a la profundidad de la crisis, adicional a la aplicación del esquema UDIS, las autoridades financieras implementaron programas de apoyo a deudores, el programa ADE fue uno de ellos, en dicho programa se buscaba aligerar el peso de la deuda a los deudores, que ya se encontraban bajo el esquema de las UDIS. En particular el Programa de Apoyo a Deudores, ofreció descuentos en principio del 30% el pago mensual de la deuda. En otras palabras redujo el servicio de la deuda en 30%, lo que fue parte del fracaso del programa.

A decir de León Opalín el programa fracasó por las siguientes razones:¹⁹⁰

- A) Por el efecto que produce el esquema UDIS, combinado con el deterioro del salario real, que se explicó anteriormente.

¹⁹⁰ Opalín, León. 'Desafíos del Sistema Financiero Nacional'. En Revista Ejecutivos de Finanzas. Octubre de 1995. Pág. 42.

- B) Los descuentos en el servicio de la deuda fueron temporales y cada vez menores, en los primeros meses los descuentos fueron equivalentes a reducir la tasa a niveles cercanos al 5%. Sin embargo en octubre de 1996 se incrementa la tasa en más de un punto y posteriormente se reducen los descuentos.
- C) No se incluyen descuentos al saldo insoluto, es decir las reducciones no se hacen de efecto permanente, sólo transitorio.

También diferentes bancos mostraron poca confianza en sus ejecutivos otorgándoles poco margen de maniobra para resolver las reestructuras; igualmente desplegaron una actitud agresiva para cobrar por la vía jurídica, y en diferentes ocasiones hostigando a los deudores. Ante esta situación que amenazaba desbordarse socialmente, el Gobierno y los bancos establecieron el ADE, el que a través de una reducción substancial de las tasas de interés que los bancos aplicaban a los deudores, no sólo cubría a las personas morales y físicas que se clasificaban en la cartera vencida (alrededor de 1.5 millones de personas en ese entonces); sino que también sus beneficios podían hacerse extensivos total o parcialmente a los casi 8 millones de deudores de la banca.

El ADE operó para todos los créditos otorgados por la banca en moneda nacional o en UDIS hasta el 22 de Agosto y era extensivo a los deudores de las Uniones de Crédito, Arrendadoras y Empresas de Factoraje que hubieran descontado recursos con la Banca Comercial o con la Banca de Desarrollo y los Fondos de Fomento. Por otro lado, las Instituciones Auxiliares de Crédito no tuvieron acceso individual al programa.

Los deudores al corriente en sus pagos recibieron los beneficios económicos del Acuerdo a partir del 1º de Septiembre de 1995 sin que tuvieran que efectuar trámite alguno (siempre y cuando no interrumpieran la regularidad de sus pagos). Asimismo, los deudores que no se encontraban al corriente en sus pagos, podían de manera voluntaria e individual participar de los beneficios del Acuerdo mediante la firma de una carta de intención, la cual establecía exclusivamente la buena voluntad del banco y del deudor de negociar para llegar a un convenio de reestructuración.

4.5 EL RESCATE BANCARIO

4.5.1 La necesidad de la intervención del gobierno federal

Arturo Huerta¹⁹¹ explica que toda crisis financiera requiere de la intervención del gobierno para evitar que se profundice. En algunos casos estas intervenciones

¹⁹¹ Huerta González, Arturo. *Causas de la Crisis Bancaria*. En *El Debate del FOBAPROA. Orígenes y Consecuencias del Rescate Bancario*. Op. Cit. Pág. 05.

obtienen resultados positivos en el corto tiempo y, por otro lado en algunos casos se prolongan los problemas financieros y los rescates resultan más costosos.

La intervención que tuvo el gobierno mexicano no fue la más adecuada y efectiva para superar los problemas de insolvencia que desestabilizaron el sistema bancario nacional.

Los efectos de la crisis sobre el sector bancario comprometían el funcionamiento del sector y el reembolso de los depósitos bancarios (en caso de darse un retiro generalizado del sistema bancario). Así que, el gobierno tuvo que canalizar rápidamente recursos a la banca para hacer frente a los retiros que se presentaron, para así generar confianza en torno a la garantía de protección de los depósitos para frenar la salida de capitales y evitar la quiebra generalizada de los bancos. Por tanto, se requería de un programa de apoyo muy amplio, que se dirigiera a mejorar los niveles de capitalización para hacer frente a los estragos que la cartera vencida estaba causando en la solvencia de las instituciones bancarias y por todo ello, se comprometía el sistema de pagos de la economía del país.

Desde 1995 el gobierno tomó medidas para encarar los problemas que desestabilizaron al sistema bancario nacional. Así, el paquete de rescate que tuvo que poner en marcha el gobierno y que fue para evitar la profundización de la quiebra bancaria, demostró una incapacidad del sector financiero y de la política económica para asegurar la estabilidad del sector, ante la liberalización y desregulación de la economía.

4.5.2 Las reformas para liberar las restricciones de cuota

A partir de la crisis de diciembre de 1994 se propusieron algunas reformas para liberar las restricciones de cuota estipuladas en el TLCAN. De ésta forma, algunos bancos de primer nivel pudieron evitar el quebranto y con ello, la necesidad de incrementar el gasto fiscal necesario para el rescate. Otra reforma de igual importancia fue la modificación en la estructura accionaria de la banca llevada a cabo de marzo a abril de 1995.

Antes de la reforma las acciones se clasificaban según su tipo como A, B, C y L. Las acciones A representaban hasta el 51% del capital ordinario y sólo podían ser adquiridas por personas físicas de origen mexicano. Las acciones B, podían representar hasta el 49% del capital ordinario y sólo podían ser adquiridas por individuos o empresas mexicanas; es decir, personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Por otra parte, había un máximo del 30% del capital correspondiente a las acciones C, que los extranjeros podían adquirir. Finalmente, existía la posibilidad de que los bancos y los grupos financieros emitieran acciones

hasta por 30% del capital en títulos llamados acciones L, las cuáles no tenían derecho de voto.

Por medio de dicha reforma se redujo el número de acciones a solamente tres y se permitió que las acciones A, las acciones de control del 51%, pudieran ser adquiridas tanto por personas físicas como por empresas mexicanas. Gavito Mohar señala que se buscaba que las empresas mexicanas capitalizaran de esta manera a los bancos, ya que estas eran las acciones de control. En ese momento fue claro que la capitalización de la banca era urgente ante la magnitud del problema que la crisis estaba generando. Al mismo tiempo, las acciones B y C se fusionaron en una sola. Actualmente se denominan acciones B, correspondientes al 49% del capital y se tornaron de libre suscripción. Es decir, desaparecieron las acciones C y las B permanecieron a disposición de cualquier persona física o moral de cualquier nacionalidad.

Esta reforma, a la par de la flexibilización de las disposiciones del TLCAN, facilitó la capitalización de entidades financieras como Probursa. Por otro lado, dicha reforma permitió que Grupo Vitro capitalizara Banca Serfín.¹⁹² Este grupo se constituyó como un accionista importante de dicho banco, lo cual redujo en una parte el costo fiscal del rescate bancario. Posteriormente, la intervención de Serfín dejó entrever que el capital inyectado fue insuficiente para rescatar esa institución.

En diciembre de 1998 se hizo una reforma adicional a la participación extranjera en donde se eliminaron las restricciones impuestas en 1995. Ello, con el propósito de dar oportunidad a los bancos que aún no habían solucionado sus problemas de cartera, a acceder a capital extranjero, inclusive en forma mayoritaria y a hacer balances y estrategias para resolver su situación. Por otra parte, el 26 de marzo de 1998 se presentó una nueva legislación al Congreso que fortaleció la autonomía de Banxico y permitió adquirir mayor autonomía a la CNBV.¹⁹³

Al mismo tiempo, se hizo una reforma adicional a la tendencia accionaria, en la actualidad solamente hay un tipo de acción: la acción O. Por medio de la reforma de 1995 se eliminó la acción C, quedando solamente las B y L; la fusión de las acciones A y B derivaron en las denominadas acciones O y las L permanecieron

¹⁹² Gavito Mohar, Javier. "Participación extranjera en el sistema bancario mexicano". Ponencia presentada para la evaluación del TLCAN. Senado de la República. Foro "Servicios Financieros". 18 de agosto de 1999. Pág. 05.

¹⁹³ "La propuesta inicial fue cambiar la estructura de reporte de información de la CNBV, de estar subordinada a la SHCP a ser un organismo descentralizado dentro de Banxico. Sin embargo, esta propuesta sufrió cambios y la propuesta vigente consistió en que la CNBV permanecería subordinada a la SHCP, pero gozaría de mayor autonomía". Véase Senado de la República. "Capítulo II. Servicios Financieros". En *Análisis de los efectos del TLC en la economía mexicana: Una visión sectorial a cinco años de distancia*. Ed. Senado de la República. LVII Legislatura. Primera Edición. Agosto 2000. Tomo I. Pág. 414.

como se especificó. Gavito Mohar explica que el problema que se estaba dando era por que, aunque las acciones B eran las de control, eran más líquidas ya que operaban en el mercado y muchas veces se cotizaban con una prima, es decir, con un precio por encima de las acciones A. Esto limitaba la posibilidad de los bancos para conseguir capital adicional. Con la eliminación de las clases de acciones, ahora hay una sola clase de acción, la cual es de libre suscripción. Esta acción O es la que ha facilitado a los bancos captar más capital y resolver sus problemas de cartera con mayor eficiencia.

En teoría, el hecho de que los bancos extranjeros tengan sucursales en nuestro país implica que ante presiones de liquidez, las matrices pueden proporcionar el capital adicional requerido y los bancos disminuyen las posibilidades de una quiebra o de recurrir a las funciones de prestamista de última instancia de la autoridad monetaria. Un ejemplo claro de esta situación fue el caso del banco Mexicano, adquirido por Santander, en el cuál se identificaron problemas de capital. Dicho problema se agravó con la crisis y las condiciones macroeconómicas, su cartera se deterioró aún más y tuvo que recurrir a la capitalización adicional a través de Santander. En conclusión, las medidas de apertura han dado más solidez a las instituciones de poca eficiencia.¹⁹⁴

Por otra parte, la emisión de un sólo tipo de acción facilita el control corporativo y aumenta su funcionalidad. La participación de los bancos extranjeros, no sólo con el control, sino con una participación mayoritaria, induce a tener mejores prácticas corporativas. Así que se propusieron algunas reformas para liberar estas restricciones al TLCAN, fundamentalmente con el propósito de que las entidades del exterior con mayor solvencia y presencia, pudieran tomar bancos mexicanos emproblematados y ayudar en su resolución porque se percibía que algunos de ellos pudieran quebrar o fracasar y que pudieran entrar y ser tomados por bancos extranjeros.

Entonces lo que se buscaba era alentar a bancos de primer nivel a entrar con el incentivo de liberarles la cuota individual que tenía restringida su participación de mercado siempre y cuando tomaran un banco mexicano emproblematado como resultado de la crisis. Y fue así como se liberaron estas restricciones y sólo bajo esas condiciones.

La primera fue que la participación de mercado, limitada en 1.5%, se incrementaba hasta 6%, se podía tomar un banco mexicano en operación que no tuviera más de 6% de cuota de mercado con respecto al capital de las instituciones. Y el agregado se incrementó hasta un 25% en el caso de los bancos que, como resultado de la crisis, teniendo problemas de capital, fueran

¹⁹⁴ Senado de la República. "Capítulo II. Servicios Financieros". Op. Cit. Pág. 416.

capitalizados y tomados y adquiridos o fusionados por una institución del exterior y no estuvieran sujetos a estas restricciones.¹⁹⁵

En base a esta reforma fue como se permitió la toma del banco Bilbao Vizcaya por Probrusa; posteriormente el Nova Scotia por Inverlat; y más adelante la de Santander por Mexicano; y después la de Citybank por Confía.

Estos bancos extranjeros tomaron estos bancos mexicanos cuyo capital se agotó, producto del quebranto que hubo al deteriorarse la cartera de estos bancos y los accionistas que habían adquirido estas instituciones originalmente no contaban con el capital para capitalizar las instituciones, fue así como estos bancos extranjeros entraron con el capital.

De no haber entrado estos bancos extranjeros, estos bancos deberían haber sido intervenidos por las autoridades y el quebranto en el lado de los activos hubiera ido en su mayoría al costo fiscal del rescate bancario. Entonces esta liberación en 1995 de las restricciones del TLCAN fue lo que indujo la participación de estos bancos de primer nivel que, hoy en día, ya compiten en el mercado mexicano.

Ya para diciembre de 1994, los malos manejos de la economía eran evidentes, sobre todo frente a la inminente crisis y la salida masiva del capital. De hecho puede decirse que la privatización de la banca fue una de las causas subyacentes de la crisis. El proceso de privatización buscó maximizar los ingresos en vez de asegurar la viabilidad a largo plazo. Y [a pesar de que,] [...] estuvo acompañado del respaldo de nuestro mayor socio comercial, no se garantizó su funcionamiento. La crisis de 1995, la quiebra bancaria y los errores [...] con los que ésta fue conducida se constituyeron en factores que prácticamente trastocaron lo establecido en el Acuerdo de Libre Comercio.¹⁹⁶

El sistema legal vigente en ese entonces dificultaba la aplicación efectiva de las actividades regulatorias. No se prohibía que los agentes que quisieran adquirir acciones bancarias recurrieran al endeudamiento y con frecuencia los límites legales se excedían. Lo anterior aunado a que en México se carecía de sistemas de penalización, el incumplimiento en los trámites de cobranza y los lentos procesos de adjudicación.

4.5.3 Modificaciones en el marco legal a raíz de la crisis de 1994

A partir de 1999 el marco regulatorio de la banca se ha venido modificando, buscando fortalecer el sistema bancario y proteger el patrimonio de los ahorradores.

¹⁹⁵ Senado de la República. "Capítulo II. Servicios Financieros". Op. Cit. Pág. 460.

¹⁹⁶ Senado de la República. "Capítulo II. Servicios Financieros". Op. Cit. Pág. 405.

Dentro de los objetivos principales de la nueva regulación se encuentran:

- Proteger los intereses del público inversionista
- Mejorar cualitativa y cuantitativamente el capital del sistema bancario en su conjunto
- Inducir a las instituciones de banca múltiple a mejorar su condición financiera y solvencia
- Ampliar las posibilidades de las instituciones para obtener recursos de capital Propiciar que los bancos mantengan un nivel de capitalización congruente con su perfil integral de riesgo y asegurar la capitalización de la banca para el inicio del año 2003, fecha en que el programa de reducción de la cobertura del seguro de depósito impactará de manera significativa los pasivos de las instituciones de banca múltiple.

Las modificaciones al marco regulatorio provienen del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB); de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). A continuación se presenta un resumen de los principales aspectos.

IPAB. SEGURO DE DEPÓSITOS. El IPAB puso en marcha en junio de 1999 el Programa de Obligaciones Garantizadas para reducir gradualmente la protección al ahorro, a realizarse en siete etapas La última, que entrará en vigor a partir de enero de 2005, establece que el monto máximo garantizado de las obligaciones a cargo de los bancos comerciales será equivalente a 400,000 UDIS por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de cuentas u obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución bancaria.

Con esto, el programa busca establecer reglas que procuren una defensa eficaz de los intereses de los ahorradores que en 2005 deberán preocuparse por vigilar que la institución en la que tienen sus depósitos cuente con la salud financiera necesaria para garantizarlos; y propiciar una administración eficiente de la banca comercial basada en una correcta y oportuna medición de su exposición al riesgo.

CUOTAS. Con la finalidad de contar con los recursos necesarios para cumplir con el sistema de protección al ahorro bancario, el IPAB establece cuotas ordinarias y extraordinarias que la banca múltiple tiene obligación de cubrir. Las primeras deben estar en función del riesgo a que se encuentren expuestas las instituciones, con base en su nivel de capitalización y otros indicadores.

Sin embargo, la Junta de Gobierno del IPAB decidió posponer el sistema de cuotas diferenciadas (que se implantará cuando el sector bancario haya alcanzado un

grado de solidez aceptable) y estableció una cuota igual para todas las instituciones equivalente a cuatro al millar sobre el importe de sus operaciones pasivas. Asimismo, se establece que la suma de las cuotas ordinarias y extraordinarias no podrá exceder, en un año, de ocho al millar.

4.5.4 Nuevas Reglas de Capitalización y la Ley del IPAB

NUEVAS REGLAS DE CAPITALIZACIÓN. La SHCP dio a conocer (Diario Oficial septiembre 22 de 1999) las nuevas Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple donde se modifican los criterios de capitalización para la banca mexicana de acuerdo con las prácticas internacionales y las recomendaciones del Comité de Basilea.

El capital neto es el concepto que se utiliza para medir la capitalización de la banca y se le divide en básico (constituido principalmente por el capital de los accionistas e instrumentos de capitalización bancaria) y complementario (conformado por obligaciones, reservas generales e instrumentos de capitalización bancaria). El cálculo del capital neto mínimo de las instituciones por su exposición a riesgo de crédito, seguirá determinándose aplicando el 8% a la suma de sus activos y de otras operaciones relevantes. Dentro de los cambios a la contabilización del capital neto, destacan los relativos a:

- **Impuestos Diferidos.** Se reduce en forma gradual para que en 2003 no representara más de 20% del capital básico de las instituciones. Para cumplir con esta disposición y con el requisito de 8% de nivel mínimo de capitalización, algunas instituciones bancarias tuvieron que aumentar su capital en el transcurso de 2001 y de 2002.
- **Inversiones en Acciones.** Los bancos pueden invertir en el capital de empresas relacionadas con actividades complementarias que les provean servicios o en empresas inmobiliarias que administren sus activos fijos. También pueden invertir en otro tipo de empresas como una decisión de inversión de portafolio para mejorar su rentabilidad. Las inversiones antes señaladas computan en el capital; sin embargo, se restringen aquellas que no cumplan con los propósitos anteriores por lo que las instituciones deberán deducir de su capital neto el valor de las acciones que adquieran en empresas no financieras.
- **Obligaciones Subordinadas.** Las obligaciones de conversión forzosa en títulos representativos de la emisora sólo podrán formar parte del componente complementario del capital neto.
- **Instrumentos de Capitalización Bancaria.** Para mejorar la calidad y la cantidad del capital de la banca se autorizó la emisión de nuevos

instrumentos de capitalización bancaria que en los últimos años han sido una de las principales fuentes de capitalización de la banca en el mundo. La introducción de este tipo de instrumentos permite acceder a una nueva fuente de recursos y mejorar la calidad del capital.

CALIFICACIÓN DE CARTERA

- **Consumo.** Con el objeto de contar con una mejor medición del riesgo crediticio y distinguir entre la calidad crediticia del deudor, en diciembre de 1999 entró en vigor la primera metodología (a cargo de la CNBV) para calificar la cartera crediticia de consumo derivada de operaciones de tarjeta de crédito. De acuerdo con ella, ahora se considera el porcentaje de reservas preventivas que deben constituirse de acuerdo con el número de meses de incumplimiento del crédito. Así, el nivel A se conserva para el caso de ningún incumplimiento; B para un mes de incumplimiento; C para 2 meses; D de 3 a 6 meses y E de 7 a 9 meses. Cabe señalar que se deberán crear reservas crecientes conforme pasan los meses de incumplimiento hasta el noveno mes en el que éstas deberán ser de 100%.

Por otra parte, en enero de 2001 entró en vigor la metodología para la calificación de la cartera de bienes de consumo duradero y personales, que deberá sujetarse a las disposiciones que aplican para la calificación de la tarjeta de crédito.

- **Hipotecaria de Vivienda.** En junio de 2000 entró en vigor la metodología para la calificación de la cartera crediticia hipotecaria de vivienda. La base para estimar el porcentaje de reservas tomará en cuenta el número de mensualidades de incumplimiento y variará según el tipo de cartera: moneda nacional; UDIS 1 (reestructurada o denominada originalmente en UDIS y que no haya sido objeto de posterior reestructuración, así como los créditos otorgados a partir del 1º de junio de 2000); UDIS 2 (aquella que no aplica en UDIS 1), y Fovi.

Las nuevas reglas son más estrictas propiciando que en pocos meses de incumplimiento este tipo de créditos lleguen a clasificarse con riesgo D o de alto riesgo. Así un crédito hipotecario de vivienda que incurra en tan sólo dos meses de incumplimiento deberá reservar 50% y catalogarse como riesgo C, si es en moneda nacional; 15% y riesgo B, si es en UDIS 1; 60% y riesgo D, si es en UDIS 2, y 45% y riesgo C, si es Fovi.

- **Comercial.** En enero de 2001 entró en vigor la metodología para la calificación de la cartera comercial basada en la probabilidad de incumplimiento y segmentada en dos grupos: créditos totalmente cubiertos en relación con el valor descontado de la garantía y créditos con porción expuesta en relación con el valor descontado de la garantía. Para ambos casos, las instituciones deberán de crear las reservas preventivas de

acuerdo con siete niveles de riesgo y cinco calificaciones para cada nivel de riesgo (inferior, inferior intermedio, intermedio, superior intermedio y superior).

Las instituciones de crédito calificarán individualmente cuando menos 80% del saldo de la cartera comercial, que deberá hacerse con base en la calidad crediticia del deudor, la cual a su vez debe considerar el riesgo país (en casos de créditos a no residentes), el riesgo financiero, el riesgo de la industria y la experiencia de pago.

Estas disposiciones tienen por objeto mejorar la medición del riesgo crediticio, para que a partir de una calificación objetiva las instituciones bancarias puedan establecer con tiempo las reservas preventivas apropiadas que salvaguarden su salud financiera.

NUEVO ACUERDO DE CAPITAL DE BASILEA. El Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria está elaborando el Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea que permite hacer que las instituciones bancarias cuenten con mayor solidez financiera, al hacer que ellas puedan mejorar continuamente sus mediciones de riesgo crediticio y cuenten con las reservas y el capital adecuados.

Se espera que la instrumentación de las metodologías y modelos para la mejor medición de riesgos crediticios en instituciones bancarias como consecuencia de las medidas propuestas por el Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea hará que la asignación del crédito, y por lo mismo, del capital, sea más eficiente entre sus usuarios.

Una vez que el Comité de Basilea emita los nuevos criterios referentes al riesgo crediticio y la capitalización bancaria, la CNBV modificará las reglas de capitalización y de calificación de la cartera crediticia. De esta forma, los bancos tendrán que adaptarse lo más pronto posible a los nuevos requerimientos de capital y de medición de riesgos que proponga el Comité de Basilea, pues de otro modo estarán lejos de los estándares internacionales y podrán quedar marginados de realizar operaciones en el exterior por ser consideradas instituciones bancarias riesgosas. Asimismo, al cumplir la banca con los estándares de medición de riesgos y capitalización que se deriven del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea podrá ser considerada como una entidad financiera sólida que apoye a la economía, además de que los recursos de los depositantes estarán mejor resguardados¹⁹⁷.

LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

¹⁹⁷ Estudios Económicos BBVA Bancomer (Con información de la SHCP). Morales E. Francisco Javier. En *Estudios Económicos*. Número 17. Marzo 15, 2001. Págs. 1-4. Documento en internet. [<http://www.bancomer.com/economica/temas/tb017.pdf>]. (12 de Diciembre de 2003).

El primer acuerdo al que llegó el Congreso entorno a la reforma regulatoria del sistema financiero se plasmó, en diciembre de 1998, en la Ley de Protección al Ahorro Bancario que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. En ésta se creó al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). El nuevo instituto que inició operaciones en mayo de 1999 asumió las funciones del FOBAPROA.

El IPAB se distingue del esquema previo por la cobertura limitada que ofrece y las primas diferenciadas que cobra a los bancos, a fin de acotar el riesgo moral¹⁹⁸ en que pueden incurrir las instituciones de crédito que cuentan con una cobertura total. En contraste, el FOBAPROA otorgaba una cobertura total a todos los depositantes y cobraba primas fijas. La reducción en las coberturas del IPAB ha sido en etapas.

Es de esperar que al implementarse los límites de coberturas la masa de depósitos parcialmente desprotegidos disminuya, ya que algunos de los depositantes podrían dividir sus cuentas en varias instituciones o incluso migrar a bancos en el extranjero. De cualquier forma, el nuevo esquema reducirá significativamente el costo fiscal que se podría enfrentar en el caso de una nueva crisis bancaria e introduce un fuerte incentivo para que los grandes inversionistas supervisen el perfil de riesgos de las instituciones en que efectúan sus depósitos.

Una virtud adicional que tiene la Ley de Protección al Ahorro Bancario es que además de los mecanismos de rendición de cuentas habituales, también establece un mecanismo interinstitucional, que obliga a la CNBV y al IPAB a mantener una comunicación oportuna en los casos en que alguna institución enfrente problemas, y de esta forma incentiva la aplicación temprana de las acciones correctivas pertinentes. Así, el artículo 34 de esta Ley ordena a la CNBV a informar al IPAB sobre los bancos que por su situación financiera pudieran ser intervenidos; de igual forma, el IPAB debe informar a la CNBV sobre cualquier irregularidad que detecte en los bancos.

Al mismo tiempo que la Ley del IPAB se publicó la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros. Esta Ley creó a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) cuya finalidad es promover, asesorar, proteger y defender los derechos de los usuarios del sistema financiero. Hasta la fecha la CONDUSEF ha realizado una labor principalmente de asistencia técnica. Destacando la asistencia sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro. Asimismo, la CONDUSEF destina una buena parte de sus

¹⁹⁸ Se entiende por "riesgo moral" la tendencia de los agentes económicos a actuar en forma subóptima para el bienestar social cuando el costo de sus acciones no les repercute directamente. En el caso de la cobertura total a los depósitos bancarios y primas de riesgo únicas alientan a las instituciones a tomar riesgos en exceso, ya que los depositantes no les importa, e incluso les beneficia, pues su capital se encuentra garantizado y pueden recibir un mayor retorno por su inversión.

recursos a la orientación jurídica y a atender las reclamaciones de los usuarios, las que corresponden principalmente al sector bancario y de seguros. Por otra parte, los casos de defensoría legal gratuita han sido escasos en relación al resto de actividades.

4.6 CONCLUSIONES

Del presente capítulo se desprenden las siguientes conclusiones.

Primero, por lo que respecta a la crisis de 1994, para las autoridades mexicanas la crisis financiera en México tiene su origen en la combinación de factores internos y externos. En lo que respecta a los primeros se manifestaron los hechos políticos: el levantamiento armado en el Estado de Chiapas y los asesinatos de José Francisco Ruiz M., y el de Luis Donaldo Colosio, que erosionaron la confianza de los inversionistas provocando incertidumbre que generó la fuga de capitales de corto plazo, la caída de la bolsa de valores y del tipo de cambio; que junto a los factores externos como el alza de las tasas de interés en el exterior y la disminución de los fondos para los mercados emergentes en general, redujeron significativamente la afluencia de capitales a México.

Dentro de los acontecimientos externos que provocaron la crisis en nuestro país se menciona, en el discurso oficial, los desequilibrios financieros que ocasionaron fuertes corridas de capital, es decir, un retiro masivo de los depósitos bancarios generando la posibilidad de un colapso financiero. Dentro de estos desequilibrios están los siguientes:

1. Fragilidad externa, con la apreciación del tipo de cambio real, acompañado de un deterioro continuo de la balanza de pagos.
2. Una expansión del endeudamiento del gobierno mexicano de corto plazo denominada en dólares (Tesobonos), con un peso importante en las reservas internacionales.
3. Un alto grado de apalancamiento (deuda / recursos propios), de las corporaciones y un incremento del crédito, el cual no fue acompañado por una adecuada evaluación de riesgo ni por una supervisión apropiada, lo que dio como resultado una cartera crediticia de baja calidad.

Por otra parte, el bajo crecimiento que se registró en 1993, así como la mayor incertidumbre respecto en que se recuperaría la economía, fueron el detonante de las carteras vencidas de los bancos comerciales, aunque la crisis financiera de 1994 sólo fue el detonante del fenómeno de la cartera vencida y no su principal causante.

La banca mexicana ha tenido que enfrentar problemas de insolvencia y de cartera vencida, así como ciertas irregularidades administrativas de índole fraudulenta, lo

cuál ha sido como resultado de la privatización, la liberalización y por supuesto, de la desregulación financiera, que fueron instrumentadas por el gobierno a principios de los noventa. Han sido resultado también del conjunto de políticas que acompañaron a dicho proceso: el superávit fiscal y la estabilidad monetaria y cambiaria.

Ahora sabemos que existen diferentes causas que ocasionan la cartera vencida, en el capítulo se describieron tres: atribuibles al acreditado, a la institución o a situaciones económicas internas y externas. Dentro de las causas que se le atribuyen a la institución se encuentran una política de crédito inadecuada, normas del crédito deficientes y un análisis inadecuado del crédito. Para el caso específico de México, entre las causas de la crisis de cartera vencida se encuentran causas atribuibles al sector público, al sector bancario y al entorno.

A partir de 1999 el marco regulatorio de la banca se ha venido modificando, buscando fortalecer el sistema bancario y proteger el patrimonio de los ahorradores. Dentro de los objetivos principales de la nueva regulación se encuentran:

- Proteger los intereses del público inversionista
- Mejorar cualitativa y cuantitativamente el capital del sistema bancario en su conjunto
- Inducir a las instituciones de banca múltiple a mejorar su condición financiera y solvencia
- Ampliar las posibilidades de las instituciones para obtener recursos de capital
- Propiciar que los bancos mantengan un nivel de capitalización congruente con su perfil integral de riesgo y asegurar la capitalización de la banca.

Entre los programas de reordenamiento bancario y los programas de apoyo a los deudores se crean los siguientes:

1. Ventana de liquidez en dólares
2. Programa de capitalización temporal (PROCAPTE)
3. Intervención y saneamiento
4. Capitalización y compra de cartera
5. Apoyo Inmediato a Deudores (ADE)

Así también se realizan reformas para liberar las restricciones de cuota a la participación extranjera para dar oportunidad a los bancos que aún no habían solucionado sus problemas de cartera de acceder a capital extranjero. Asimismo, se crea el Seguro de Depósitos (IPAB). Se establecen cuotas que la banca múltiple tiene obligación de cumplir y se establecen nuevas reglas de capitalización y se crea la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

CAPÍTULO V

"LOS NUEVOS BANCOS EN MÉXICO"

5.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este capítulo es realizar una breve descripción de las transformaciones ocurridas en la operación de la banca comercial a nivel mundial y especialmente en el mercado mexicano. De la misma manera se establece un breve recuento de las fusiones y adquisiciones de la banca mexicana en los últimos años. Así también, se describe la situación y destino del crédito y del financiamiento otorgados por la banca mexicana. Se realiza un breve análisis de los principales resultados obtenidos por la banca extranjera en México.

El negocio bancario no ha podido escapar al proceso de globalización mundial que día tras día está redefiniendo el perfil del entorno empresarial a nivel de todas las industrias. Las empresas pequeñas y muchas medianas, no tienen posibilidades reales de subsistir en el futuro, sin ser compradas, absorbidas o liquidadas por empresas competidoras de mayor envergadura que cuenten con disponibilidad de importantes recursos financieros, ya sean éstos propios ó del mercado. Aún aquellas empresas que habían encontrado un nicho particular de actividad, se verán amenazadas, en la medida en que dicha actividad pueda ser percibida como complementaria de otra desarrollada por una empresa más grande con apetito de expansión. En la industria bancaria a nivel mundial se está presentando este fenómeno de fusiones, el cual según todo indicio, sólo se acentuará en los próximos años.

El fundamento tras las fusiones de bancos pequeños y medianos en el proceso de globalización, está dado por la necesidad de alcanzar una masa crítica de volumen de negocios y clientela requeridos para seguir siendo competitivos, debido entre otras consideraciones, al costo cada vez mayor de modernizar la operatividad bancaria, altas inversiones en sistemas computarizados y tecnología, adecuadas redes de distribución, y no menos importante, el contar con un respaldo patrimonial lo suficientemente amplio como para atraer como clientes a las grandes empresas.

En América Latina, el proceso comenzó hace ya algún tiempo debido entre otros factores, a que el número de bancos existentes en algunos países era (y sigue siendo en muchos casos) excesivo para el tamaño del universo doméstico del negocio bancario; la liberación de las economías y consiguiente retiro de muchas formas de subsidio a la banca; la entrada a estos mercados de bancos extranjeros

manejados más eficientemente; y la búsqueda de participaciones más representativas en las cuotas del mercado en cada país¹⁹⁹.

5.2 LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO Y SU ESQUEMA ACTUAL

5.2.1 Transformaciones en la operación de los bancos comerciales

El negocio bancario mundial se ha transformado rápidamente desde la década de los setenta y México no podía ser la excepción.

La década de los ochenta fue una crisis que llevó a los gobiernos a plantear como principal mecanismo económico la globalización, que implicó entre otros rasgos la eliminación de regulaciones arancelarias, la liberalización de los mercados y una redefinición del papel del gobierno dentro de la actividad económica que llevó a un fuerte proceso de privatización.

Los bancos también hicieron lo suyo, establecieron una política diferente a la internacionalización que sólo implica salir de las fronteras físicas del país de origen. Decidieron en principio, cerrar sus créditos a mercados riesgosos, elevar sus tasas de interés y volver a sus viejos clientes, los países desarrollados y las empresas internacionales. Pasada la tormenta financiera, llevaron a cabo una nueva estrategia: convertir a las instituciones bancarias en bancos universales que fue el primer concepto en acuñarse para posteriormente ir más allá y transformarse en bancos globales. Sin embargo, el papel de la banca ha cambiado. Aquella función de intermediario bancario en que captaba depósitos y los ofrecía en préstamo no era la única que se ofrecía y poco a poco ha dejado de depender de ella. Sus funciones se transformaron e inició a ofrecer nuevos servicios financieros más enfocados al negocio de la compra y venta de valores bursátiles y otros productos.

La desintermediación financiera provocada por la aparición de nuevos competidores tiene algunas causas inmediatas. La primera fue que las autoridades financieras permitieron dicha desregulación en dos ámbitos:

1. La creación de muchas entidades financieras no bancarias que ofrecen servicios bancarios especialmente el de financiamiento.
2. Otorgar mayor flexibilidad para que las empresas cotizaran en bolsa.

¹⁹⁹ Rodríguez Camilloni, Christian. "Consideraciones sobre fusiones bancarias. Parte I". Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.andreaconsultores.com/00.pdf>]. (12 de diciembre de 2003).

La segunda causa de desintermediación lo fue la innovación financiera, concepto que puede definir al grupo de nuevos productos o servicios de reciente creación que sustituyen con ciertas ventajas a los productos financieros tradicionales. Algunos productos que representan a la innovación financiera son los fondos de inversión, los futuros, las opciones o la combinación de varios servicios financieros en uno solo. La innovación no solo afecta a los productos ofrecidos por las entidades financieras, sino también el modo de distribuirlos y hacerlos llegar a los clientes. Los cambios en la distribución de servicios financieros son dramáticos: en algunos países las sucursales bancarias están perdiendo peso relativo frente a los cajeros automáticos, la banca telefónica y la banca por internet. En México, por ejemplo, en las ventanillas bancarias se ofrecen seguros de vida y para automóviles.

Una de las innovaciones financieras más importantes en los últimos años en México y el mundo, es la transformación de un volumen considerable de créditos bancarios en títulos negociables. Este fenómeno es conocido con diferentes nombres: en términos anglosajones es llamado securitización y cuya traducción en algunos casos es la instrumentalización y en México es llamado bursatilización.

El resultado de toda esta estrategia es la generalización del proceso de globalización bancaria, que hace común el negocio internacional en los diversos sistemas bancarios, donde gracias al avance en las telecomunicaciones, los sistemas de información y los equipos informáticos se ha contribuido decisivamente a unir o acercar a todos los mercados.

En Latinoamérica, la presencia más importante ha sido la de capital extranjero, especialmente de dos bancos globales españoles, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y el Banco Santander Central Hispano (BSCH) cuya actividad en México fue gracias a la compra del segundo y tercer banco más grandes, Bancomer y Serfín respectivamente.

La creación de empresas globales productivas y financieras solo ha sido posible gracias a la fusión y adquisición entre grandes corporativos. Aunque es difícil pronosticar el futuro de la actividad bancaria e incluso de la propia globalización, entre los analistas, inversionistas, empresarios y demás agentes económicos está clara la presencia y predominio futuro de un grupo de no más de cuatro o cinco entidades globales que dominen los mercados económicos y financieros.

En México, esta competencia da la explicación del por qué Citybank ha podido comprar a Banamex y para el mercado ha sido muy sano gracias al equilibrio competitivo que ha dado, contando por el momento con dos fuerzas principales, los estadounidenses y los españoles, lo cual en poco tiempo se ha diversificado con otro banco global cuya nacionalidad es europea y asiática y se refiere al Hong

Kong Shangai Bank of Commerce (HSBC), el cual ya está operando en nuestro país pero aún atendiendo sólo a un sector específico, la banca de mayoreo²⁰¹.

La creación de los bancos globales ha sido posible al importante progreso técnico alcanzado en la microelectrónica, la informática y por supuesto las telecomunicaciones, pudiendo con ello tener capacidad de generar, almacenar, procesar, transmitir y operar información en tiempo real, concretando gran cantidad de operaciones simultáneas transmitidas inmediatamente y de manera interactiva a cualquier lugar del mundo. Gracias a la inversión realizada por los bancos globales, el mundo financiero queda al alcance de cualquier operador que (además de recursos) disponga de algún medio electrónico para efectuar las órdenes correspondientes.

La banca global además ha sido un factor importante para la movilización de recursos a escala mundial y especialmente para dar auge al mercado de productos derivados. La creación, expansión y auge de los derivados está motivada por la creciente volatilidad de los mercados que obligaron a la creación de instrumentos que permitiera diversificar el riesgo y maximizar los rendimientos en función de las expectativas.

Muchas entidades han decidido evolucionar desde el puro negocio bancario hacia un negocio financiero más complejo, capaz de hacer mejorables la dimensión, las infraestructuras y características propias de las instituciones bancarias. De este modo se abre el camino de los grupos y conglomerados financieros dependientes de un centro común pero altamente diversificados, intermediando la desintermediación, ajustándose más a necesidades específicas; arrendamiento (leasing), factoraje financiero y sociedades de capital de riesgo para empresas; pensiones, seguros, gestión de patrimonios y servicios financieros para particulares, banca de negocios e instituciones de inversión colectiva para inversores y mercados financieros y, por supuesto, la banca electrónica.

Los bancos globales han optimizado así las economías de escala producto de las fusiones y adquisiciones. Sus métodos para llegar a los clientes también ha cambiado, hoy la tendencia es la llamada e-banking que implica las operaciones bancarias por internet. En muchos países ha avanzado rápidamente y ha sido muy bien aceptado, especialmente en los países desarrollados, sin embargo, en países en desarrollo como México aún no se aceptan los métodos electrónicos, la mayor parte de la población prefiere el trato personalizado, de hecho la decisión para elegir un banco se basa entre otras razones en el número de sucursales y en la

²⁰¹ La investigación realizada sólo abarca hasta el año de 2002, aunque se considera la operación de compra del Banco Internacional (Bital) realizada por HSBC. Díaz Mondragón, Manuel. "La transformación del sistema bancario y su esquema actual". Op. Cit. Pág. 02.

cercanía. Por razones de seguridad y de desconocimiento aún no aceptan realizar operaciones incluso en los cajeros automáticos²⁰².

En México falta mucho por hacer en materia de seguridad bancaria, de servicios al cliente y en especial en la reducción de costos. Nuestra cultura está muy apegada al servicio bancario y la atención al cliente, sin embargo, es claro que los servicios financieros tienden a la desaparición de las sucursales y oficinas bancarias físicamente. Un reto muy importante que tienen los directivos bancarios es precisamente cambiar dicha cultura y lograr que los mexicanos aceptemos que realizar transferencias bancarias por medios electrónicos son seguras y confiables, si lo logran y se impulsa el negocio bancario por internet, la banca logrará reducir costos, ampliar sus ofertas de financiamiento e impulsar el tan anhelado crecimiento económico²⁰³.

5.2.2 Fusiones y adquisiciones de la banca mexicana

Eugenia Correa²⁰⁴ establece que durante décadas del México posrevolucionario, la propiedad de los bancos operando en el mercado nacional estuvo resguardada para los empresarios nacionales. Solamente hasta el inicio de los años noventa, con el decreto de reprivatización de los bancos que habían sido nacionalizados en la crisis de deuda de 1982, es que se contempla la participación accionaria de hasta en un 30% en los bancos nacionales. Con el TLCAN se negocia una apertura gradual del sector a la propiedad extranjera. Sin embargo, este calendario de apertura fue acelerado con la crisis bancaria de 1995, y hacia 1998 se posibilita incluso la compra de bancos con una elevada participación en el mercado por parte de extranjeros.

Muy diversos argumentos se esgrimen para apoyar o criticar la propiedad extranjera de los bancos domésticos y la expansión de filiales. Entre los primeros se considera que:

1. Mayor competencia permitirá una mayor eficiencia, disponibilidad de servicios y menores costos de financiamiento.
2. Facilita la expansión de los flujos de capitales externos y por ello eleva la disponibilidad de fondos.

²⁰² Díaz Mondragón, Manuel. *La transformación del sistema bancario y su esquema actual*. Op. Cit. Pág. 04.

²⁰³ Díaz Mondragón, Manuel. *La transformación del sistema bancario y su esquema actual*. Op. Cit. Págs. 1-5.

²⁰⁴ Correa, Eugenia y Claudia Maya. *Expansión de la banca extranjera en México*. Págs. 1 y 2. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.redcelsfurtado.edu.mx/>]. (11 de Diciembre de 2003).

3. Estimula la presencia de agencias calificadoras, auditores y burós de crédito. En realidad se esgrimen todos aquellos argumentos que apoyan la liberalización y apertura de la economía.

Entre los argumentos en contra se señala que:

- a) La mayor eficiencia y diversificación de los servicios que ofrecen los bancos puede ser alcanzada por los propios bancos locales.
- b) La expansión de los flujos de capital extranjero ha sido realizada incluso en aquellos países que aún mantenían la propiedad de los bancos en manos de nacionales.
- c) La presencia de agencias calificadoras y demás empresas ha estado presente en el marco de bancos de propiedad mayoritariamente local. Mientras que la estabilidad de los flujos de capital extranjero no depende en gran medida de la propiedad de los bancos, y en todo caso, frente a situaciones de riesgo, por ejemplo cambiario, puede ser aún más volátil el comportamiento de los bancos extranjeros que de aquellos en manos de nacionales.

A ello habría que añadir lo relativo al control del sistema de pagos y a la autonomía en las políticas monetarias y fiscal, cuestiones que en el caso de México, fueron discutidas en las negociaciones del TLCAN y razón por la cual se establecieron las restricciones iniciales a la propiedad extranjera de los bancos mexicanos. Sin embargo, estas restricciones parecían más dirigidas a proteger a los propietarios de los grandes bancos mexicanos, dejando desprotegida a la actividad bancaria, entre otras cuestiones debido al compromiso de mantener el libre flujo de entrada y salida de capitales.

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

Eugenia Correa²⁰⁵ menciona que a partir de 1995, los bancos que operan en el país enfrentan su quiebra en medio de una elevación abrupta de las tasas de interés domésticas, lo que aceleró el incremento de las carteras vencidas y aumentó los

²⁰⁵ Correa, Eugenia y Claudia Maya. *Expansión de la banca extranjera en México* Op. Cit. Págs. 1 y 2.

costos de los rescates. Un periodo de consolidación se abrió en el curso de los siguientes meses, donde los 8 bancos más fuertes del país absorberían a los más débiles a través de fusiones y compras.

Es hasta después de la crisis financiera de México, durante 1994 que la participación por parte de la banca extranjera en México tomaría un impulso como mecanismo de rescate del sistema bancario más que para promover la competencia en el sistema bancario.

Las fusiones de instituciones bancarias han sido un proceso que ha estado vinculado con la aparición de los nuevos competidores extranjeros. Dicho fenómeno de fusiones entre los bancos nacionales antes de la entrada en vigor del TLCAN tenía como objetivo principal enfrentar la competencia de la banca extranjera mediante la consolidación de las instituciones bancarias, sin embargo, dicho objetivo cambió radicalmente después de 1995 para simplemente tratar de sobrevivir.

Las fusiones que se han dado en el sistema bancario obedecen a la progresiva desaparición del negocio bancario tradicional ya que la globalización ha obligado a las entidades a crecer en tamaño y a reducir costos para hacer frente a la creciente competencia entre otros intermediarios financieros no bancarios, así como también a las crisis financieras.²⁰⁶

De acuerdo con datos de la CNBV, a junio del 2000, cinco de los siete mayores bancos en México son controlados por BBVA, Santander y Citybank, como puede verse en el cuadro 8.

BANCO	ACTIVOS	%
BBVA Bancomer	405, 148.6	25.17
Banamex	357, 752.8	22.23
Mercantil del Norte ¹	164, 480.8	10.22
Serfin	130, 104.5	8.08
HSBC (Bital)	127, 335.1	7.91
Santander Mexicano	104, 738.9	6.51
Scotiabank Inverlat	78, 461.9	4.87

¹/ Fusión a Bancrecer a partir de marzo de 2002.
FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines de Banca Múltiple de la CNBV a marzo del 2002.

²⁰⁶ Arroyo Martínez, Carlos. *La banca transnacional en el sector bancario mexicano. Fusiones y Adquisiciones en el periodo 1995-2001*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UNAM. México, Noviembre de 2003. Pág. 147.

CUADRO 9
Estructura de propiedad del sistema bancario en México
1990 y 2002 (Porcentajes)¹

AÑO	DOMÉSTICO		EXTRANJERO
	Privado ³	Gobierno	
1990	1	97	2
2002 ²	18	0	82

^{1/} Porcentaje parte del total de bancos más valiosos para el 2002.
^{2/} Los datos mostrados son los más recientes del último año disponible, principalmente el 2002.
^{3/} Calculado en calidad de residuo.

FUENTE: National central banks; national supervisory authorities; Hawkings and Mihaljek (2001); Cardenas, et.al (2003); BIS calculations.

Como se puede observar en el cuadro 9, la participación de los bancos extranjeros en el sistema bancario nacional ha ido creciendo aceleradamente en los años posteriores a la crisis bancaria de 1995. Así, aproximadamente el 98% se encontraba en manos de los bancos propiedad de mexicanos en 1990, y el 2% en bancos con participación extranjera o filiales. Para el 2002 esta tendencia se revierte y el 18% de la propiedad de los bancos se encuentra en manos de nacionales, de igual forma el 82% aproximadamente se encuentra en manos de extranjeros.

A partir de estos sucesos, se ha ido conformando una nueva estructura del mercado bancario nacional.

En 1997 existían 39 instituciones bancarias, 20 de ellas eran de capital extranjero o filiales de bancos extranjeros y las 19 restantes eran nacionales. Para ese año el 16.27% lo representaba la banca extranjera. A partir de ese año los bancos extranjeros en el sistema bancario superarían el número de instituciones bancarias nacionales.

Eugenia Correa²⁰⁷ afirma que son cuatro los bancos extranjeros que están desarrollando una estrategia de posicionamiento que incluye la captación en ventanilla en moneda nacional, BBVA, Santander y en alguna medida Citybank y Scotiabank. Estos bancos ya poseen una porción significativa del mercado, compiten directamente con los bancos mexicanos y poseen una capacidad de expansión considerable.

Otros bancos extranjeros continuaran con su estrategia de atención a grandes patrimonios y corporaciones, a través de filiales pequeñas o de oficinas de

²⁰⁷ Correa, Eugenia y Claudia Maya. *Expansión de la banca extranjera en México* Op. Cit. Págs. 06-08.

representación, lo que significa propiamente que un sector de la demanda local se está transfiriendo hacia otros mercados, principalmente el estadounidense.

A pesar de la contracción general del crédito, los bancos extranjeros se posicionan en los segmentos más dinámicos del mercado, que además por ahora se benefician de la expansión de la economía estadounidense. Pero con un límite a su expansión derivado precisamente del relativamente pequeño volumen de negocios en nuestra economía, del ya significativo descenso en el crecimiento económico de los Estados Unidos en el tercer trimestre del 2000.

Una de las expectativas de mayores negocios es precisamente el avance en las privatizaciones en el país, cuestión que está determinada por el juego nuevo de fuerzas políticas de los años por venir.

Para el año 2000 existían 35 instituciones bancarias de las cuales 21 eran filiales o estaban bajo control extranjero, es decir el 55.32% del sistema bancario. Para 2001 de 31 bancos en total, 19 eran de la banca extranjera. Durante el año 2002 la tendencia siguió a la alza con 21 instituciones de capital extranjero de un total de 33, representando el 81.85% del mercado. Para 2003 el número de instituciones extranjeras fue de 24 de un total de 33, lo que equivale a 83% del total de la banca nacional²⁰⁸.

En 2001 de 31 bancos existentes, 19 eran filiales o estaban bajo control extranjero.

Destaca que el número de instituciones con respecto al año anterior descendió, pero eso no significó que se redujera la participación de la banca foránea, pues su participación en el sistema fue del 75.5%.

Durante el año 2002 la tendencia siguió a la alza, registrando 21 instituciones con capital extranjero, de un total de 33.

El capital extranjero en la banca que operó en el país amplió su participación en el sistema para representar el 81.85% del mercado.

Véase cuadro 10.

²⁰⁸ "66 Convención Bancaria. Mérida, 2003". *Publicación especializada El Economista*. Número 01. Págs. 4-5. En Periódico El economista. 03 de abril de 2003.

CUADRO 10
Participación en el mercado por activos totales
(Millones de pesos y porcentajes) 1995-2002

Año	Nº de Inst.	Nº Filiales Extranjeras	Activo Total	%	Act. Tot. Filiales Extranjeras	%
1995	42	15	599,450.42	100	37,450.03	6.24
1996	41	18	586,716.65	100	56,680.57	9.66
1997	39	20	1'007,153.01	100	163,835.06	16.27
1998	37	20	1'217,492.33	100	198,962.86	16.34
1999	35	18	1'377,184.88	100	256,853.15	18.65
2000	35	21	1'478,321.39	100	817,590.40	55.32
2001	31	19	1'584,859.30	100	1'196,513.80	75.51
2002	33	21	1'676,746.40	100	1'372,506.00	81.85

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la Banca Múltiple. CNBV. Varios años.

Esto solo demuestra un acelerado proceso de expansión de la banca extranjera en el mercado nacional bancario.

Con la puesta en marcha del TLCAN en 1994, las restricciones a los bancos extranjeros fueron retirándose progresivamente, ya que en el inicio era mediante la entrada de pequeñas subsidiarias nuevas que participaban en actividades de mayoreo y créditos no bancarios.

En promedio cada una de estas subsidiarias sólo poseían una sola sucursal y las operaciones realizadas representaban menos del 0.01% del mercado total de préstamos.

A partir de entonces la participación de la banca extranjera en el mercado doméstico de préstamos –cartera total- ha crecido: en 1995 representaba el 3.81%, para 1997 registró un incremento significativo para situarse en 15.21% y ya para el año de 1998 registró el 15.40%.

Para el año 2000 significó el 51.45%, para el 2001 71.91% y para el año de 2002 registró el 77.13%.

Al cierre del primer trimestre del 2003, sólo 7 instituciones²⁰⁹, 5 extranjeras, concentran el 85% del mercado del crédito nacional y el 80% de la captación total.

²⁰⁹ Las instituciones son Banamex-Citybank, BBVA Bancomer, Santander Serfín (incluye Santander Mexicano), Banorte, Bital (HSBC), Scotiabank Inverlat e Inbursa.

Ver cuadros 11 y 12.

CUADRO 11				
Participación en el mercado por cartera total 1995-2002 (Millones de pesos y porcentaje)				
Año	Cartera total del SBN	%	Cartera total de Fil. Extranjeras	%
1995	418,426.65	100	15,955.96	3.81
1996	369,812.81	100	19,493.28	5.27
1997	711,892.93	100	108,312.84	15.21
1998	872,484.81	100	134,395.03	15.40
1999	906,034.69	100	144,372.38	15.93
2000	941,170.48	100	484,268.00	51.45
2001	917,026.00	100	659,238.60	71.91
2002	986,671.30	100	761,097.80	77.13

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la Banca Múltiple. CNBV. Varios años.

CUADRO 12				
Participación en el mercado por captación total 1995-2002 (Millones de pesos y porcentaje)				
Año	Captación total del SBN	%	Captación total de Fil. Extranjeras	%
1995	473,552.00	100	23,801.80	5.02
1996	456,830.03	100	37,335.79	8.17
1997	881,799.00	100	142,265.20	16.13
1998	1'076,639.50	100	175,841.20	16.33
1999	1'225,639.50	100	226,123.50	24.95
2000	1'225,638.99	100	687,315.80	55.25
2001	1'243,083.71	100	1'006,196.10	74.84
2002	1'367,644.30	100	1'115,291.30	81.54

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la Banca Múltiple. CNBV. Varios años.

A partir de 1995 los bancos entraron en un periodo de consolidación donde los 8 bancos más fuertes del país absorbieron a los más débiles mediante las fusiones y adquisiciones. Los bancos como Bancomer, Banamex, Banorte y Bital entre los mexicanos, y los extranjeros como Santander que adquirió a Banco Mexicano y a Banca Serfín, BBVA que adquirió a Bancomer, Citybank a Banamex y HSBC a Bital. Esto ha contribuido para que se este transformando la estructura del sistema bancario mexicano en donde la consolidación esta siendo acelerada principalmente por el capital extranjero.

Con relación a la utilidad neta de la banca extranjera, para el 2000 tuvo un registro de 49.45% del total del sistema bancario. Para el año 2001 tuvo el 96.93% debido al incremento de participantes extranjeros. Para el 2002 registra 55.92% por las drásticas reducciones en la utilidad de instituciones como Bital (HSBC) y G.E. Capital. Ver cuadro 13.

CUADRO 13 Participación en el mercado por utilidad neta acumulada 2000-2002 (Millones de pesos y porcentajes)				
Año	Utilidad Neta Acumulada del SBN	%	Utilidad Neta Acumulada de Fil. Extranjeras	%
2000	13,452.93	100	6,652.47	49.45
2001	12,364.80	100	11,984.50	96.93
2002	11,289.00	100	6,311.10	55.92

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la Banca Múltiple. CNBV. Varios años.

CUADRO 14 Participación en el mercado por número de sucursales. 1995-2002				
Año	Total de Sucursales Nacionales	%	Total de Sucursales Extranjeras	%
1995	4806	100	176	3.66
1996	6264	100	341	5.44
1997	6129	100	605	9.87
1998	6563	100	879	13.39
1999	6891	100	1218	17.67
2000	7039	100	3731	53.00
2001	6511	100	4547	69.83
2002	6986	100	5745	82.23

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la Banca Múltiple. CNBV. Varios años.

En el cuadro 14 se observa que el total de sucursales para el 2000 fue del 53% del total. En 2001 el 69.83%, para 2002 llegó a 82.23% del total de sucursales²¹⁰.

El total de personal para el año 2000 fue de 109, 568 personas, para el 2001 fue de 99, 659 personas y para el 2002 fue de 100, 541 personas, lo que equivale al 49%, el 72.96% y el 83.35% del total, para las filiales extranjeras.

²¹⁰ Arroyo Martínez, Carlos. *La banca transnacional en el sector bancario mexicano. Fusiones y Adquisiciones en el periodo 1995-2001*. Op. Cit. Pág. 151.

Ver cuadro 15.

CUADRO 15				
Participación en el mercado por número de personal. 1995-2002				
Año	Total de Personal de Sucursales Nacionales	%	Total de Personal de Sucursales Extranjeras	%
1995	120,459	100	4584	3.80
1996	130,606	100	6886	5.27
1997	124,631	100	12,689	10.32
1998	119,250	100	14,398	12.07
1999	115,085	100	15,822	13.74
2000	109,568	100	53,689	49.00
2001	99,659	100	72,715	72.96
2002	100,541	100	83,806	83.35

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la Banca Múltiple. CNBV. Varios años.

Por lo que se refiere a la captación total, para el año de 1999 el 8.70%, o sea 2 millones 310 mil 921 cuentas, pertenecían a las filiales extranjeras, y para el año de 2002, ya eran 26 millones 072 mil 806 cuentas, es decir el 86.74% del total de cuentas captadas por el sistema bancario en su conjunto.

Véase cuadro 16.

CUADRO 16				
Participación en el mercado por número de cuentas de captación. 1995-2002				
Año	Total de Cuentas de Captación de Sucursales Nacionales	%	Total de Cuentas de Captación de Sucursales Extranjeras	%
1995	12'150,851	100	314,207	2.58
1996	14'774,958	100	923,412	6.24
1997	21'558,663	100	1'831,113	8.49
1998	24'894,593	100	2'452,933	9.85
1999	26'536,418	100	2'310,921	8.70
2000	22'782,798	100	10'753,254	47.19
2001	22'242,896	100	14'093,851	63.36
2002	30'057,482	100	26'072,806	86.74

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la Banca Múltiple. CNBV. Varios años.

Durante los primeros dos años de operación de la banca privatizada no se observó un cambio importante en la relación de empleados a sucursales. Sin embargo, al ocurrir la crisis se observa una reducción en el número de empleados por sucursal.

Este cambio respondió tanto a la necesidad de abatir costos mediante la reducción de personal como a ampliar la red de sucursales hacia regiones con un menor grado de bancarización y disminuir así el costo de captación. Incluso en aquellos bancos en que el número de empleados se incrementó significativamente, como Bital, se aplicó esta misma estrategia ya que las sucursales aumentaron todavía en una mayor proporción (ver cuadro 17).

CUADRO 17
Número de empleados y sucursales en los principales bancos 2002

AÑOS	BANAMEX		BBVA BANCOMER		SANTANDER SERFIN		HSBC	
	Empleado	Sucursal	Empleado	Sucursal	Empleado	Sucursal	Empleado	Sucursal
1992	31,661	717	36,433	760	21,519	598	11,155	339
1994	33,625	699	35,083	865	18,976	575	9,908	368
1996	27,359	717	27,794	848	17,512	580	10,917	621
1998	31,810	1,238	27,851	1,343	13,784	579	18,827	1,583
2000	29,990	1,316	25,084	1,318	10,105	574	17,160	1,539
2002	27,732	1,427	29,291	1,677	6,530	566	14,626	1,372

FUENTE: Elaboración propia con datos de Murillo, José Antonio. "La banca en México. Privatización, crisis y reordenamiento". Op. Cit. Pág. 17. Con datos de la CNBV. Varios años.

5.3 PERSPECTIVAS DE LA BANCA EN MÉXICO

5.3.1 Destino de los créditos otorgados por la banca mexicana

El grado de desarrollo de un país depende del grado de desarrollo de su sistema financiero, de ahí la importancia de que el sistema financiero nacional tenga un elevado volumen de captación de recursos de ahorro y que estos puedan ser canalizados de manera efectiva hacia actividades productivas o de inversión.

Para dirigir a la banca hacia su papel de financiar el desarrollo de la economía nacional es necesario que cuente con una base de capitalización. Para el 2003, la banca en su conjunto se encontraba capitalizada con altos índices de eficiencia y rentabilidad, por lo que se afirma que la situación financiera de la banca es la más sólida y la más sana de los últimos 30 años²¹¹.

Ver cuadro 18.

²¹¹ Arroyo Martínez, Carlos. *La banca trasnacional en el sector bancario mexicano. Fusiones y Adquisiciones en el periodo 1995-2001*. Op. Cit. Pág. 170.

CUADRO 18
Indicadores financieros de la banca comercial¹
1994-2003 (Porcentajes)

AÑO	ÍNDICE DE COBERTURA ²	ÍNDICE DE MOROSIDAD ³	ÍNDICE DE SOLVENCIA ⁴	ÍNDICE DE CAPITALIZACIÓN ⁵
1994	48.6	7.3	n.d	9.8
1995	72.6	7.1	n.d	12.1
1996	117.5	6.4	n.d	13.1
1997	61.2	11.1	n.d	13.8
1998	66.0	11.4	29.3	14.4
1999	107.8	8.9	-4.7	16.2
2000	115.4	5.8	-6.8	13.8
2001	123.8	5.1	-8.3	14.7
2002 ^b	138.1	4.6	-10.9	15.5
2003 ^p	134.3	4.6	-9.7	14.4

^{1/} La información que se presenta considera los estados financieros consolidados con fideicomisos UDIs del sistema bancario, excluyendo los bancos intervenidos. A partir de 1997 se incorporaron los nuevos principios de contabilidad C-1343.

^{2/} Índice de cobertura = Estimaciones preventivas / Cartera vencida.

^{3/} Índice de morosidad = Cartera vencida / Cartera total.

^{4/} Índice de solvencia = Cartera vencida neta / Capital neto.

^{5/} Índice de capitalización = Capital neto / Activos en riesgo.

^{6/} En marzo de este año se integró Bancrecer a Banorte.

n. d. = No disponible.

^{p/} Cifras preliminares a marzo.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Anexo del Tercer Informe de Gobierno 2003. Con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Como se puede observar en el siguiente cuadro (cuadro 19), existen algunas condiciones para que los banqueros reactiven el crédito:

Para que fluya el financiamiento se deben tomar en cuenta los siguientes condiciones:

- Un sistema legal que deje prestar y cobrar, ya que la recuperación de garantías es incierta.
- Confianza en que la economía se va a mantener estable.
- Voluntad de los acreditados para solicitar los créditos.
- Mejores términos y condiciones, establecidos por los bancos para prestar²¹².

Aunque estas condiciones resultan ser claves para poder reactivar el financiamiento, los banqueros han extendido su lista de condiciones, primordialmente al gobierno para poder reactivar el crédito.

²¹² Periódico *El Universal*, 20 de Enero de 2003. Pág. B1.

CUADRO 19 Peticiónes de los banqueros y respuesta del gobierno 1999-2003	
PETICIÓN	RESPUESTA
1. Un último programa de apoyo a deudores	El Programa Punto Final en Enero de 1999
2. Una nueva Ley de Quiebras	Se diseñó, presentó y aprobó la Ley de Concursos Mercantiles. Octubre de 1999 a Abril de 2000
3. Reducir tasas de interés	Han pasado de más de 40 a menos de 10 puntos porcentuales. De 1988 a la fecha (abril de 2003)
4. Condiciones para elevar el capital	Se quitó el obstáculo al capital extranjero. Hoy la banca está totalmente capitalizada. Diciembre de 1998
5. Mayor certidumbre en la recuperación de garantías	Se aprobó una miscelánea de garantías. Se discute una 2ª. De 2000 a abril de 2003
6. Prudencia en políticas fiscal y monetaria	Se cumple desde 1995
7. Mayor estabilidad financiera	La inflación está bajo control y el tipo de cambio lleva en libre flotación desde 1996
8. Reformas estructurales	Siguen pendientes
9. Aplicación de la justicia en materia de embargos	En algunos Estados se mejora la ejecución de sentencias de embargos
10. Que los registros públicos de la propiedad funcionen adecuadamente	Cada entidad avanza a diferente grado en este aspecto

FUENTE: Elaboración propia con datos de: "66 convención Bancaria, Mérida 2003". Publicación especializada de *El Economista*. N° 01. Pág. 07. En Periódico *El Economista*. 03 de Abril de 2003.

5.3.2 Situación del financiamiento de la banca comercial mexicana de 1995 a 2001

El financiamiento que otorga este tipo de bancos sólo se canaliza a las empresas más grandes del país, quienes demandan servicios financieros especializados ya sea en el país o en el extranjero, principalmente son empresas transnacionales y empresas exportadoras mexicanas ya que la mayoría de los bancos externos no tienen interés en cubrir el mercado de la banca de menudeo a excepción de instituciones como BBV, Santander, Bank of Nova Scotia y Citybank.

Ha resultado ser todo un éxito el mercado corporativo para dichas instituciones cuando por ejemplo se trata de hacer una emisión de capital o de deuda para comprar una empresa o para invertir en la privatización de infraestructura, lo que los ha colocado en una importante posición en el mercado nacional.

Para el año 2000 los bancos extranjeros lograron un nicho de mercado que mantiene colocados créditos al sector privado por un total de \$ 203,270 millones de pesos, algo

así como 2000 millones de dólares, es decir, el 19.4% del financiamiento otorgado por la banca comercial mexicana a las empresas nacionales²¹³.

Como resultado de la crisis de 1994, a partir de entonces se registró una tendencia negativa en el otorgamiento del crédito productivo por parte de la banca privada, así que entre este año y el 2001 el financiamiento se desplomó como proporción del PIB y pasó de 35% a 6.6% en términos reales.

Para el año de 2001, los créditos al consumo como las tarjetas de crédito y otros préstamos como el financiamiento de autos y los préstamos personales, aumentaron en forma importante (un 40% en términos reales respecto al año anterior)²¹⁴.

En cuanto al financiamiento de las actividades productivas, las empresas consideradas grandes han cubierto sus necesidades de financiamiento por medio de capital o de endeudamiento bancario, tanto nacional como extranjero, no así las empresas pequeñas y medianas que tienen muy pocas alternativas para allegarse los recursos que necesitan para seguir operando y creciendo.

Para dichas empresas, la principal alternativa de financiamiento ha sido tradicionalmente la bancaria, pero hoy en día, esta ha sido sustituida por el financiamiento que le ofrecen sus proveedores ya que sus propias características las limitan para tener acceso a otras fuentes de financiamiento como las que ofrece el mercado de valores²¹⁵. Ver cuadro 20.

Como se puede observar en el cuadro 20, las empresas reportan que el destino de los escasos créditos a los que logran acceder lo destinan principalmente a cuatro rubros, donde más del 50% es para capital de trabajo, entre 10 y 15% lo destinan a reestructuración de pasivos, menos del 10% es para operaciones de comercio exterior y poco más del 20% lo destinan entre inversión y otras actividades, de acuerdo a una encuesta realizada por Banco de México a distintas empresas del país. Se observa que de 1998 al 2003, el porcentaje destinado a capital de trabajo ha aumentado, al pasar de 58.5 en 1998 a 61.9 en 2003. En general, los otros rubros se mantienen constantes.

²¹³ Arroyo Martínez, Carlos. *La banca trasnacional en el sector bancario mexicano. Fusiones y Adquisiciones en el periodo 1995-2001*. Op. Cit. Pág. 152.

²¹⁴ Este tipo de crédito creció sobre la base de una cartera muy pequeña, los créditos al consumo representaron 8% de la cartera de créditos totales de los bancos en ese año.

²¹⁵ Villagómez, Carlos F. "Banca capitalizada pero con sequía crediticia". En *Revista Ejecutivos de Finanzas* Número 06. México, Junio de 2003. Págs. 22-26.

CUADRO 20
Destino del crédito bancario otorgado a las empresas
1998-2003 (Porcentaje de respuestas)

AÑO	CAPITAL DE TRABAJO	REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS	OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR	INVERSIÓN	OTROS
1998	58.5	10.6	7.4	19.8	3.7
1999	62.7	10.0	9.0	16.1	2.2
2000	60.2	14.3	9.2	13.5	2.8
2001	64.9	10.8	6.1	13.9	4.3
2002	61.9	17.3	8.0	11.9	0.9
2003 ^p	61.9	10.4	7.4	12.6	7.8

^p/ Cifras preliminares al segundo trimestre.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Anexo del tercer Informe de Gobierno 2003. Con datos de Banco de México.

Durante el tercer trimestre de 2002 del financiamiento total a empresas privadas, el 41.1% fue otorgado por los bancos establecidos en el país. La tendencia en préstamos bancarios se deterioró en el año de 2002 pese a la relativa fortaleza del sistema bancario y a las tasas de interés cercanas a sus menores niveles históricos²¹⁶.

Durante este periodo pese a que la tasa de interés de los Cetes a 28 días estaba entre 6.95 y 6.97, lo que representaba un bajo costo del dinero en el mercado primario los bancos mexicanos otorgaron préstamos con tasas de interés por arriba del 18% para las empresas y en algunos casos hasta del 43% para los consumidores. Sólo 28.2% de las empresas privadas (en un sondeo realizado por Banco de México) recibieron préstamos bancarios durante el trimestre, 3 puntos porcentuales menos que en el mismo periodo del año pasado.

Al cierre de marzo del 2003 el saldo del financiamiento total canalizado por la banca comercial al sector no bancario fue de 1,111.4 miles de millones de pesos, de los cuales 958.3 miles de millones de pesos, es decir, el 86.22% correspondieron al financiamiento al sector privado, 49 miles de millones, el 4.40% al financiamiento a estados y municipios y 104.1 miles de millones de pesos, el 9.38% al financiamiento al sector público no bancario²¹⁷.

El crédito vigente de la banca comercial al sector privado, el cuál refleja parcialmente la evolución del crédito nuevo aumentó en marzo del mismo año 2.5

²¹⁶ Periódico *La Jornada*. 25 de noviembre de 2002. Pág. 24.

²¹⁷ O'Farril, Ernesto. "El crédito en México: un país con 100 millones de Robinson Crusoes". En Revista Ejecutivos de Finanzas. Número 06. Junio, 2003. Págs. 14-16.

miles de millones de pesos con relación a su nivel del mes previo. El crédito al consumo, a la vivienda y a las empresas se incrementó en el mismo mes 2.1, 0.2 y 0.6 miles de millones respectivamente. Por otra parte, el crédito a intermediarios financieros no bancarios presentó una disminución de 0.5 miles de millones de pesos en comparación con febrero del mismo año.

En el cuadro 21 podemos observar hacia donde destina la banca comercial el crédito que otorga, mediante el destino de su cartera vigente al sector privado no bancario. Así, podemos observar que su cartera está dividida en 4 rubros principalmente: consumo, vivienda, empresas y personas físicas así como otros intermediarios financieros no bancarios. Para el año de 1994 la cartera vigente de la banca comercial total era de 534, 705 millones de pesos y para el año 2003 representaba 464, 373.1 millones de pesos, lo que significa un decrecimiento de -13.15% respecto a 1994.

CUADRO 21
Cartera vigente de la banca comercial al sector privado no bancario¹
1994-2003 (Millones de pesos)

AÑO	TOTAL	CONSUMO	VIVIENDA	EMPRESAS Y PERSONAS FÍSICAS	OTROS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS
1994	534,705.0	38,226.0	95,367.0	378,779.0	22,333.0
1995	494,964.0	30,908.0	92,804.0	350,567.0	20,685.0
1996	374,904.0	22,906.0	51,349.0	288,850.0	11,799.0
1997	325,211.0	23,210.0	47,070.0	249,708.0	5,223.0
1998	356,071.0	26,075.0	50,065.0	272,307.0	7,624.0
1999	334,572.0	28,769.0	48,721.0	240,731.0	16,351.0
2000	373,936.0	38,660.0	48,180.0	266,750.0	20,346.0
2001	393,463.0	53,473.0	47,489.0	265,244.0	27,257.0
2002	448,296.0	76,183.9	48,461.1	300,568.0	23,083.0
2003	464,373.1	87,855.0	49,887.0	303,484.3	23,146.8

¹/ Cartera propia, no incluye cartera asociada a programas de reestructura.

^P/ Cifras preliminares a junio.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Anexo de Tercer Informe de Gobierno 2003. Con datos de Banco de México.

Por lo que respecta al cuadro 22, podemos observar el destino del crédito de la banca comercial consolidada, el cual ha observado una caída en el otorgamiento del crédito. Así, si tomamos como base 1994=100 podemos notar que cada año se otorga menos crédito y por lo que respecta a la variación acumulada, tuvo un crecimiento hasta 1999 y a partir de ahí ha experimentado un pequeño incremento.

CUADRO 22
Crédito total de la banca comercial consolidada¹ 1994-2003
(Saldos al final del periodo en millones de pesos)

AÑO	CRÉDITO TOTAL ²	VARIACIÓN % ANUAL	VAR. % ACUMULADA
1994	617, 727	100	100
1995	772, 093	24.98	24.98
1996	848, 603	9.90	37.37
1997	895, 348	5.50	44.94
1998	949, 169	6.01	53.65
1999	1' 026, 819	8.18	66.22
2000	946, 800	-7.79	53.27
2001	880, 041	-7.05	42.46
2002	936, 425	6.40	51.59
2003 ^p	931, 036	0.57	50.71

^{1/} A partir del mes de julio de 1995 la banca comercial incluye a las filiales de bancos extranjeros establecidos en México.

^{2/} El crédito incluye cartera vigente, vencida, redescontada, intereses devengados sobre préstamos y créditos vigentes, e intereses vencidos. Asimismo, a partir de junio de 1995 incluye cartera asociada a FOBAPROA y reestructurada en UDIs.

^{p/} Cifras preliminares al mes de mayo.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Anexo del Tercer Informe de Gobierno 2003. Con datos de Banco de México.

5.3.3 Resultados de la extranjerización de la banca en México

La banca en México ha sido uno de los puntos débiles de nuestra economía en los últimos 20 años, que van desde la nacionalización en 1982 con la crisis de deuda, luego la privatización, luego la devaluación de 1994 y la crisis de 1995, el rescate y ahora la venta a la banca internacional.

Al ser vendida la banca de México a grandes grupos internacionales, la banca mexicana pasa a ser parte de la banca global y, por tanto, las decisiones fundamentales, las más importantes, ya no se toman en México, sino en Londres, Nueva York y Madrid.

La extranjerización de la banca no ha resuelto el problema del crédito. Economistas del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), indicaron que 56.8% de los empresarios tienen como principal fuente de financiamiento a sus proveedores, según datos del Banco de México. Las altas tasas de interés, la incertidumbre sobre la situación económica y los problemas de

reestructuración financiera son los principales factores por los que las empresas no se acercan a la banca comercial en busca de apoyo.

Yeidckol Polevsky, ex dirigente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), señaló que el financiamiento del gobierno es insuficiente, y que las pequeñas y medianas empresas tienen estrangulados sus proyectos. Mientras que en Estados Unidos se destinan 50 mil millones de dólares a este sector, en México apenas llegan a mil millones de pesos.

La banca comercial no cumple con su principal meta que es otorgar crédito. "Los banqueros están acomodados en la placidez de obtener rendimientos con la compra de valores gubernamentales como los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES)²¹⁸ⁿ.

Por otra parte, hay proyectos de nuevos emprendedores, pero los banqueros exigen garantías para otorgar los financiamientos, y como esto no es posible, muchos programas factibles no pueden desarrollarse. Asimismo, la banca comercial niega los créditos a los nuevos emprendedores que egresan de los centros de enseñanza superior, a pesar de ser viables, porque no tienen garantías para ofrecer²¹⁹.

A la fecha, existe 90% de participación extranjera en nuestro sistema bancario. Las instituciones financieras extranjeras, principalmente las estadounidenses, se muestran muy interesadas en el mercado mexicano por 3 razones fundamentales:

1. Por el enorme flujo de remesas entre los países. Casi 9 mil millones de dólares son enviados anualmente a México por los inmigrantes que viven en Estados Unidos.
2. Las instituciones financieras desean beneficiarse y contribuir al tratado comercial "más exitoso del mundo" (principalmente para E.U.), un tratado que permite la movilización de más de 250 mil millones de dólares cada año.
3. Posicionarse dentro del mercado mexicano significa incrementar considerablemente la presencia de los grandes consorcios financieros en América Latina, pues son más de 30 millones de clientes potenciales.

²¹⁸ Castellanos, Antonio. "La extranjerización de la banca impone tasas de 400% en México". 17 de febrero de 2004. La Jornada. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.elcorreo.eu.org>]. (Jueves 15 de abril de 2004).

²¹⁹ Castellanos, Antonio. "La extranjerización de la banca impone tasas de 400% en México". Op. Cit.

Esta extranjerización de la banca es vista por algunos analistas y grupos sociales como perjudicial para el país, pues los bancos responden ahora a políticas de su casa matriz y no a políticas nacionales y esto hace que se privilegien otros intereses en lugar del crecimiento económico que necesita el país. Sin embargo, gracias a la extranjerización se fortalecen los bancos y obtienen acceso a los mercados de capital internacional.

En teoría, la extranjerización de la banca es buena no sólo para los bancos, sino para la sociedad en su conjunto, pues las megafusiones y compras bancarias fortalecen las relaciones industria-banca, además de llevar a los bancos a un nivel de competencia interna más fuerte que mejorará los servicios y bajará los precios en beneficio de los usuarios de servicios financieros. Por otro lado, se minimiza el riesgo de otra crisis bancaria, pues las instituciones bancarias se fondean directamente de sus casas matrices, quienes absorben los riesgos en lugar de recurrir al Banco Central o al Gobierno Federal.

Si bien, hay que reconocer que la banca en México aún dista mucho de contribuir al crecimiento al convertirse en verdaderos intermediarios financieros, sus problemas no son por pertenecer a extranjeros. Un estudio reciente de la OCDE²²⁰ señala que la capitalización del sistema financiero mexicano, gracias a la participación de grupos extranjeros, ha sido uno de los mayores logros de la economía mexicana después de la crisis bancaria, pero que esto, desafortunadamente no ha implicado hasta ahora una mayor aportación a la economía. De acuerdo con el estudio, el sistema bancario mexicano posee una cartera crediticia con valor de 19% del PIB²²¹, el nivel más bajo entre los países miembros de la OCDE. Incluso su nivel se compara con los menos bancarizados de América Latina que son Venezuela y Argentina.

La poca contribución del sistema bancario mexicano al crecimiento, medida por la poca canalización de los recursos a proyectos rentables (crédito), se debe a varias razones:

- Aún falta acabar con el problema de la cartera vencida, que aunque provisionada con reservas de capital, todavía es elevada respecto a niveles internacionales, lo que hace a los bancos más duros para conceder créditos.
- Las aportaciones al IPAB representan una carga excesiva para muchos bancos que apenas si recibieron recursos del rescate bancario. Esto impide una caída más acelerada en las tasas de interés que cobran los bancos por sus préstamos.

²²⁰ Gutiérrez Chávez, Adolfo. "Una banca global". 30 de agosto de 2002. Documento en internet. En dirección electrónica. [<http://www.todito.com/una%20banca%20global.html>]. (Jueves 15 de abril de 2004).

²²¹ Datos al 30 de agosto de 2002.

- La falta de reglas claras en materia crediticia, las condiciones jurídicas que favorecen a los deudores, la inseguridad pública y la negligencia de las autoridades de proteger el ahorro de los ciudadanos, y los mecanismos de supervisión ineficientes que originan demasiados trámites, elevan considerablemente el costo de canalizar eficientemente los recursos, no importando si los bancos son o no nacionales.

Eventualmente los bancos tendrán que retornar a realizar su función primordial y volver a prestar para contribuir al crecimiento de la economía, pues la caída en las tasas de interés ya no les permitirá generar utilidades simplemente comprando CETES con los depósitos de sus ahorradores, pero si se quiere que el sistema bancario realmente contribuya sostenidamente a la economía, se tiene que atender las trabas derivadas del marco jurídico y de la supervisión, así como garantizar la seguridad física de las personas y de sus ahorros. Por lo pronto, la extranjerización del país no debe preocupar a nadie, ya que es un proceso natural de la globalización que le permitirá a México atraer inversión y generar empleo, como expresó Héctor Rangel Domene, en ese entonces presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE)²²².

Por otra parte, en el 2003, los bancos anunciaron sus resultados del año anterior (2002) que indican lo siguiente:

Banamex-Citigroup, Santander-Serfín y BBVA-Bancomer reportaron utilidades conjuntas por aproximadamente 2 mil 500 millones de dólares en el año de referencia, un monto nada despreciable si se considera que equivale a una cuarta parte de, por ejemplo, las remesas que millones de mexicanos indocumentados que trabajan en Estados Unidos enviaron a sus familias en el mismo periodo, o casi 20% de la factura petrolera de exportación en el mismo lapso. Cifras desglosadas por Citigroup informan que el Grupo Financiero Banamex obtuvo una utilidad de mil 197 millones de dólares en 2002, un modesto incremento de 213% con respecto a los 383 millones de dólares obtenidos al cierre de 2001.

A su vez, el Grupo Financiero BBVA-Bancomer registró una utilidad neta de 6 mil 661 millones de pesos, 4% más en relación con la obtenida en 2001. Sólo el negocio bancario aportó utilidades por 6 mil 305 millones de pesos. Por su parte, el Grupo Financiero Santander-Serfín generó una utilidad neta de 5 mil 863 millones de pesos, un crecimiento de 6.2% en comparación con el año previo. En 2001 esta institución concluyó la integración de sus dos filiales bancarias en una sola marca: Santander-Serfín, al tiempo que concretó la venta de 24.9% de sus acciones al estadounidense Bank of America, por la módica suma de mil 600 millones de dólares. El ramo bancario aportó el 84% del total de utilidades del corporativo financiero, con cerca de mil 700 millones de pesos.

²²² Gutiérrez Chávez, Adolfo. 'Una banca global'. Op. Cit.

Por otro lado, en México rinde el doble la inversión a la banca extranjera. Los bancos extranjeros logran en México más del doble de rendimiento por cada peso invertido, en comparación con lo que obtienen en el resto del mundo, incluso en su país de origen.

Por ejemplo, mientras que en el 2003 el Banco Santander Central Hispano (BSCH) registró un rendimiento sobre activos del 0.95% a nivel global, en México, ésa misma cifra se ubicó en 2.68%. La única excepción fue BITAL, adquirido por el Hong Kong Shanghai Bank of Commerce (HSBC), que obtuvo en México un rendimiento de 0.90%, mientras que a nivel global el grupo británico registró un rendimiento sobre activos del 1.23%.

Según los extranjeros, su confianza en México es la razón por la que se interesan en comprar los bancos mexicanos, pero no comentan que la proporción de ganancia por sus activos en el país supera a las que logran como grupo transnacional.

Informes financieros de los bancos revelan que la utilidad que obtuvieron Banamex, Bancomer, Serfin y Santander Mexicano en 2003, por cada peso que tenían de activos, fue mayor a la de sus socias controladoras extranjeras Citigroup, BBVA y BSCH, respectivamente. En conclusión, todos los bancos extranjeros que están en México tienen una rentabilidad superior en sus sucursales mexicanas que en el resto de Latinoamérica y del mundo²²³.

Otros resultados sobre la extranjerización de la banca indican que en el marco del proceso de fusión y extranjerización de las instituciones bancarias de México, los nuevos dueños han despedido al 80% de los trabajadores con antigüedad o en edad de jubilación; asimismo han desaparecido prestaciones, recortado beneficios, ampliado la jornada laboral de 8 a 10 ó 12 horas sin pago de tiempo extra y cometido otras violaciones laborales. Este proceso ha afectado a la situación laboral de los trabajadores del sector, quienes han visto caer sus salarios, eliminarse sus prestaciones y ampliarse sus jornadas.

La elevada participación de extranjeros en la banca de México hace que todo el sistema de ahorro nacional esté en sus manos, así como los fondos de retiro de los trabajadores, las cuentas de los gobiernos federal, estatal y municipal, y por supuesto las de la economía, lo que representa un grave peligro para el país.

Uno de los resultados más dramáticos de estas fusiones ha sido el despido de casi el 80% de los trabajadores bancarios con antigüedad o en edad de jubilación y la contratación de personal joven. Esto ha implicado para las empresas grandes

²²³ INFODEMEX. "En México rinde el doble la inversión a la banca extranjera". 09 de febrero de 2004. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.elcorreo.eu.org>]. (Jueves 15 de abril de 2004).

beneficios porque, además de que otorgan salarios más bajos, estas instituciones evaden el pago de pensiones o cuando menos lo posponen²²⁴.

Entre otras cosas, al cierre de la presente investigación (mayo del 2004), los ingresos que obtiene la banca en México por el cobro de comisiones son los más altos en el mundo, según el gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz²²⁵.

Los recursos que obtienen los bancos por comisiones en nuestro país son más elevados respecto de España y Chile, ya que representan 31% del total de los ingresos contra 30% y 25% respectivamente. Por ejemplo, la banca española establecida en nuestro país tiene más ingresos por comisiones en México que en otros lugares de Latinoamérica y en su propia sede.

El financiamiento de la banca por medio de la compra de valores gubernamentales, junto con las comisiones, han contribuido al fortalecimiento de los balances y de las utilidades de los bancos. Una manera de incentivar para que bajen las comisiones es promover la competencia, y la otra es reducir los requerimientos financieros del sector público. En la medida en que los bancos no estén invirtiendo en papel gubernamental, van a tener mucho más recursos que van a tener que prestarlos, porque de otra manera no van a tener utilidades, aunque es necesario bajar los costos regulatorios para que las instituciones de crédito estén en posibilidades de reducir sus comisiones.

El costo promedio de las transacciones bancarias en México superan en mucho al de Brasil, Canadá, Chile y Estados Unidos, independientemente de que el número de operaciones es mayor. Mientras que el costo por transacción en dólares en nuestro sistema bancario es de 1.62 dólares, en el resto de los países mencionados está por debajo de este monto y no llega ni siquiera a un dólar. Por tarjeta de crédito en donde se reportan 1.3 millones de transacciones en México, se tiene un costo de 0.91 centavos de dólar frente a 3.5 millones de operaciones a 0.27 centavos de dólar en Canadá. Ver cuadro 23.

²²⁴ INFODEMEX. "desempleo y pérdida de prestaciones, resultado de la extranjerización de la banca". En *Rebelión Economía*. 17 de febrero de 2004. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.rebelioneconomia.com.mx>]. (Jueves 15 de abril de 2004).

²²⁵ Flores, Leonor. "Los bancos más caros del mundo, en México: Ortiz". En Periódico *Milenia* Jueves, 01 de abril de 2004. Sección Negocios. Pág. 30.

CUADRO 23
Comisiones cobradas por bancos 2003 (Pesos)
Cheques y cajeros

CONCEPTO	MÉXICO	E.U.A.
Cheque devuelto	787	239
Cheque devuelto depositado	92	75
Cheque expedido extra	4.76	2.42
Tarifa por no mantener el saldo mínimo	159	80
Retiro en cajeros no propios	16.9	23
Retiro adicional en cajeros*	3.45	6.16

*Costo por retiro adicional al número de retirios mínimos permitidos sin costo
FUENTE: Elaboración propia en base a Flores, Leonor. "Los bancos más caros del mundo, en México: Ortiz". En Periódico Milenio. Jueves, 01 de abril de 2004. Sección Negocios. Pág. 30.

En el cuadro 23 se observan las comisiones cobradas por los bancos en México respecto de los de Estados Unidos en lo que se refiere a cheques y cajeros automáticos, donde se puede observar una gran disparidad en las comisiones cobradas, ya que mientras que en Estados Unidos se cobra en promedio por un cheque devuelto la cantidad de 239 pesos mexicanos, los bancos nacionales cobran el equivalente a 2.5 veces la misma cantidad, es decir 787 pesos mexicanos.

Los bancos españoles que operan en México, el BBVA y el Santander tienen ingresos por comisiones superiores a las que obtienen en Chile, Perú, Colombia, Venezuela y Brasil. Mientras que en México estos recursos representan el 31% para el caso del BBVA y 28% para Santander respecto a los ingresos totales, en España los mismos bancos reportan que equivalen al 24%.

Lo anterior contrasta con el financiamiento de la banca comercial al sector privado como porcentaje del PIB en el comparativo internacional. En México es del 8.9%, en tanto que en Chile es del 63.8%, Brasil el 28.7%, en Hungría representa el 35.3% y en el Reino Unido el 141.7%, así como el 51.8% en Estados Unidos. Ver cuadro 24.

CUADRO 24
Comisiones cobradas en tarjetas de crédito 2003 (Pesos)

PAÍS	COMISIÓN ANUAL PROMEDIO
MÉXICO	540
E.U.A.	204
CANADÁ	220
REINO UNIDO	55

FUENTE: Elaboración propia en base a Flores, Leonor. "Los bancos más caros del mundo, en México: Ortiz". En Periódico Milenio. Jueves, 01 de abril de 2004. Sección Negocios. Pág. 30.

En el cuadro 24 se observan las comisiones cobradas en tarjetas de crédito en México, respecto a lo que se cobra en 3 países industrializados. Mientras que en México se cobra una comisión anual promedio de 540 pesos mexicanos, sus similares de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, cobran el equivalente a 204, 55 y 220 pesos mexicanos respectivamente.

También destaca el porcentaje de la participación accionaria de la banca extranjera en el sistema financiero de países de la OCDE y América Latina, México se encuentra como uno de los que tiene el mayor puntaje con el 81%, sólo superado por Luxemburgo con 93% y Nueva Zelanda, con el mismo porcentaje.

5.4 CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que se desprenden del último capítulo serían que el negocio bancario mundial se ha transformado rápidamente desde la década de los setenta y México no podía ser la excepción.

La década de los ochenta fue una crisis que llevó a los gobiernos a plantear como principal mecanismo económico la globalización, que implicó entre otros rasgos la eliminación de regulaciones arancelarias, la liberalización de los mercados y una redefinición del papel del gobierno dentro de la actividad económica que llevó a un fuerte proceso de reprivatización.

La desintermediación financiera provocada por la aparición de nuevos competidores tiene algunas causas inmediatas. La primera fue que las autoridades financieras permitieron dicha desregulación en dos ámbitos:

1. La creación de muchas entidades financieras no bancarias que ofrecen servicios bancarios especialmente el de financiamiento.
2. Otorgar mayor flexibilidad para que las empresas cotizaran en bolsa.

La segunda causa de desintermediación lo fue la innovación financiera, concepto que puede definir al grupo de nuevos productos o servicios de reciente creación que sustituyen con ciertas ventajas a los productos financieros tradicionales. Algunos productos que representan a la innovación financiera son los fondos de inversión, los futuros, las opciones o la combinación de varios servicios financieros en uno solo. La innovación no solo afecta a los productos ofrecidos por las entidades financieras, sino también el modo de distribuirlos y hacerlos llegar a los clientes. Los cambios en la distribución de servicios financieros son dramáticos: en algunos países las sucursales bancarias están perdiendo peso relativo frente a los cajeros automáticos, la banca telefónica y la banca por internet. En México, por ejemplo, en las ventanillas bancarias se ofrecen seguros de vida y para automóviles.

Fue en la década pasada cuando los sistemas financieros realizaron la apertura a la participación extranjera al pasar a la propiedad directa de las instituciones financieras del mercado local, debido principalmente a las crisis financieras que han sufrido los países como México. Es hasta después de la crisis financiera de 1994, que la participación por parte de la banca extranjera en México tomaría un impulso como mecanismo de rescate del sistema bancario, más que para promover la competencia en el sistema bancario.

Por lo que respecta al financiamiento otorgado por la banca extranjera, ha resultado ser todo un éxito el mercado corporativo para dichas instituciones cuando por ejemplo, se trata de hacer una emisión de capital o de deuda para comprar una empresa o para invertir en la privatización de infraestructura, lo que los ha colocado en una importante posición en el mercado nacional.

En cuanto al financiamiento de las actividades productivas, las empresas consideradas grandes han cubierto sus necesidades de financiamiento por medio de capital o de endeudamiento bancario, tanto nacional como extranjero, no así las empresas pequeñas y medianas que tienen muy pocas alternativas para allegarse los recursos que necesitan para seguir operando y creciendo. Para dichas empresas, la principal alternativa de financiamiento ha sido tradicionalmente la bancaria, pero hoy en día, esta ha sido sustituida por el financiamiento que le ofrecen sus proveedores ya que sus propias características las limitan para tener acceso a otras fuentes de financiamiento como las que ofrece el mercado de valores.

La extranjerización de la banca no ha resuelto el problema del crédito. Economistas del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), indicaron que 56.8% de los empresarios tienen como principal fuente de financiamiento a sus proveedores, según datos del Banco de México. Las altas tasas de interés, la incertidumbre sobre la situación económica y los problemas de

reestructuración financiera son los principales factores por los que las empresas no se acercan a la banca comercial en busca de apoyo.

A la fecha, existe 90% de participación extranjera en nuestro sistema bancario. Las instituciones financieras extranjeras, principalmente las estadounidenses, se muestran muy interesadas en el mercado mexicano por 3 razones fundamentales:

1. Por el enorme flujo de remesas entre los países. Casi 9 mil millones de dólares son enviados anualmente a México por los inmigrantes que viven en Estados Unidos.
2. Las instituciones financieras desean beneficiarse y contribuir al tratado comercial "más exitoso del mundo" (principalmente para E.U.), un tratado que permite la movilización de más de 250 mil millones de dólares cada año.
3. Posicionarse dentro del mercado mexicano significa incrementar considerablemente la presencia de los grandes consorcios financieros en América Latina, pues son más de 30 millones de clientes potenciales.

Otros resultados sobre la extranjerización de la banca indican que en el marco del proceso de fusión y extranjerización de las instituciones bancarias de México, los nuevos dueños han despedido al 80% de los trabajadores con antigüedad o en edad de jubilación; asimismo han desaparecido prestaciones, recortado beneficios, ampliado la jornada laboral de 8 a 10 ó 12 horas sin pago de tiempo extra y cometido otras violaciones laborales.

Por otra parte, los bancos extranjeros logran en México más del doble de rendimiento por cada peso invertido, en comparación con lo que obtienen en el resto del mundo, incluso en su país de origen. Los recursos que obtienen los bancos por comisiones en nuestro país son más elevados respecto de España y Chile, ya que representan 31% del total de los ingresos contra 30% y 25% respectivamente. Por ejemplo, la banca española establecida en nuestro país tiene más ingresos por comisiones en México que en otros lugares de Latinoamérica y en su propia sede.

El financiamiento de la banca por medio de la compra de valores gubernamentales, junto con las comisiones, han contribuido al fortalecimiento de los balances y de las utilidades de los bancos. Una manera de incentivar para que bajen las comisiones es promover la competencia, y la otra es reducir los requerimientos financieros del sector público.

CONCLUSIONES GENERALES

La intención de la investigación ha sido describir el proceso de desregulación de la banca mexicana que ha culminado con la extranjerización bancaria. El marco teórico se presentó para conceptualizar los aspectos teóricos acerca de las crisis financieras a partir del proceso de desregulación de los mercados financieros internacionales, como consecuencia del rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods. Dicho rompimiento se debió a la inconvertibilidad del dólar en oro y a la decadencia del sistema monetario internacional, por lo tanto, se propone una nueva arquitectura financiera internacional, que responda a las necesidades de las relaciones financieras internacionales actuales.

La importancia de justificar la investigación mediante la explicación teórica de algunos de los supuestos del modelo neoliberal, ha sido para entender de dónde surge la necesidad de las autoridades mexicanas de modificar la práctica bancaria. Se afirma entonces, que la necesidad surge de los cambios que han acontecido a nivel mundial en el sistema financiero, por lo tanto, es necesario adecuar nuestro sistema conforme a las tendencias mundiales.

Asimismo, se requiere crear organismos financieros internacionales que contribuyan a prevenir, resolver y evitar el contagio de las crisis financieras de una mejor manera. La multiplicación de crisis financieras en distintos países ha llevado al agotamiento del modelo de estabilización promovido por el FMI y las políticas económicas de las propias naciones.

El orden económico mundial ha cambiado en las últimas décadas, ocasionando un enorme grado de integración entre las economías. México vive inmerso en un mundo globalizado, donde los mercados interactúan a lo largo de las 24 horas del día, debido principalmente a las mejoras en la tecnología, de la misma forma, se crean innovaciones financieras que hacen que los mercados financieros mundiales se interconecten todavía más.

Así, debido a esta interconexión de 24 horas al día, las crisis financieras se han vuelto contagiosas y es este uno de los rasgos característicos de la desregulación financiera mundial. Son las crisis bancarias de los últimos años (entre ellas la crisis mexicana de 1994) las que llegan a tener efectos globales, y se establece que estas alcanzan una explicación en el contexto de los procesos de desregulación y liberalización financiera, así como la participación de los flujos de capital internacional y la innovación financiera de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

Los bancos comerciales se han vuelto una verdadera industria, sin embargo, existe una diferencia con las demás industrias, ya que la banca se encuentra ligada al banco central, a la política monetaria y en general a la política económica de los

países. Por lo tanto, aunque en teoría, una empresa deficiente se debe dejar quebrar, los bancos comerciales siempre cuentan con la ayuda del prestamista de última instancia, llámese banco central, FMI, Banco Mundial, la Reserva Federal de los Estados Unidos, etc., debido al riesgo de un colapso financiero. A este riesgo se le conoce como riesgo sistémico, el cual implica una caída en cascada del sistema financiero en su totalidad, ya que al presentarse la quiebra de un banco, los depositantes podrían provocar una corrida financiera al retirar sus ahorros masivamente y si esto ocurriera simultáneamente en todas las instituciones del sistema bancario, estos no tendrían recursos suficientes para solventar dichos retiros y se declararía la quiebra del sistema bancario en su conjunto.

Por otra parte, algunos autores manifiestan que las crisis son inherentes al sistema capitalista y que no pueden prevenirse. Las crisis bancarias forman parte de la historia del sistema capitalista y se han agudizado en los últimos años por el proceso de desregulación, liberalización e integración financiera en escala mundial. Sostienen que lo único que se puede hacer es aminorar las consecuencias mediante el fortalecimiento del marco regulatorio, incrementar los niveles de capitalización de los bancos, fortalecer y adecuar las prácticas contables, etc. Por eso, a partir de 1999, en México, el marco regulatorio de la banca se ha venido modificando, buscando fortalecer el sistema bancario y proteger el patrimonio de los ahorradores.

Así, las reformas al sistema de pagos del país se realizaron debido a que los bancos comerciales incurrían en un riesgo excesivo, al tener una línea de crédito infinita, la cual era otorgada por el Banco de México, quien a su vez era quien absorbía el riesgo de insolvencia de los bancos, así que, se decide modificar e imponer un límite al sobregiro de los bancos. Para contrarrestar dicho riesgo es que se efectúan las reformas al sistema de pagos, mediante la creación de un sistema de transferencias electrónicas para disminuir el uso de cheques de alto valor, también se modifica la forma de cobro o de compensación de cheques. Lo mismo ocurrió con las cuentas que manejaban los bancos en dólares, las cuáles podían sobregirse igual que las cuentas en moneda nacional.

Por otra parte se modifica también el sistema de compra y venta de valores gubernamentales, ya que podía darse el caso de que la entrega de valores no ocurría al mismo tiempo que la entrega del pago correspondiente y la persona que pagaba primero podía quedarse sin su respectivo pago. Para resolver este problema se creó un sistema de entrega contra pago de valores.

Sin embargo, algunos autores afirman que las crisis pueden evitarse conociendo las causas que las originan, mismas que pueden (de acuerdo a algunos autores, que ya se revisaron) agruparse en las siguientes categorías: inestabilidad macroeconómica, expansión del crédito, burbujas especulativas, debilidad en la regulación y supervisión, y entorno legal. Para manejar y prevenir las crisis se

requiere: estabilidad económica, evitar la expansión desmesurada e imprudencial del crédito, una regulación apropiada y una buena administración de riesgos.

Por otra parte, los antecedentes históricos se presentaron para lograr hacer un comparativo de cómo funcionaba la banca antes de comenzar el proceso de desregulación y cuáles fueron los principales cambios ocurridos en ella.

Tanto el cambio de banca especializada a banca múltiple, como la integración de los Grupos Financieros, así como la nacionalización de la banca a raíz de la crisis de 1982 y la desincorporación del Estado, fueron los hechos que marcaron el preámbulo para la apertura financiera y la reprivatización de los bancos, que, siguiendo la lógica de la hipótesis planteada, fueron los antecedentes para la reprivatización de la banca mexicana.

A partir de estos hechos, comienza en México la llamada modernización de la banca. Se decidió entonces que la modernización del país requería no sólo de un sistema bancario amplio y diversificado, sino sobre todo moderno, para promover la competitividad y productividad de la economía.

La rápida evolución de las condiciones en los mercados financieros internos y externos, producto de la mayor integración económica internacional y de los cambios técnicos y tecnológicos en la intermediación financiera, obligó a acelerar el proceso de modernización del sistema bancario. Por una parte se da una liberalización y una apertura financiera, paralela a la negociación del TLCAN.

Por un lado se dictaron disposiciones cuyo objetivo principal era desregular las operaciones del sistema financiero en su conjunto y del bancario en particular; y por el otro, se reformaron y adicionaron las leyes que regían a los distintos intermediarios, con el fin de adecuar la estructura jurídica e institucional del sistema financiero mexicano a las condiciones cambiantes de un mundo cada vez más abierto y competitivo. La liberalización del sistema financiero no hubiera sido posible sin previamente realizar una serie de cambios, los cuales ya se mencionaron y entre los que destacan la creación y consolidación de la banca múltiple, la formación y el desarrollo del mercado de valores, etc.

Sin embargo, la crisis de cartera vencida ocurrida a finales de 1994, aceleraría el proceso de extranjerización de la banca mexicana, debido principalmente a que la entrada en vigor del TLCAN y la gradualidad establecida en el marco regulatorio tuvieron que enfrentarse desde un principio con un sistema bancario en crisis, caracterizado por los malos manejos de banqueros carentes de experiencia. Es aquí donde comienza propiamente, el desarrollo de la investigación.

Por lo que respecta a la crisis de 1994, para las autoridades mexicanas la crisis financiera en México tiene su origen en la combinación de factores internos y

externos. Es imposible dejar de mencionar dichos sucesos, ya que influyeron en la crisis. En lo que respecta a los factores internos, se manifestaron los hechos políticos: el levantamiento armado en el Estado de Chiapas y los asesinatos de José Francisco Ruiz M., y el de Luis Donald Colosio, que erosionaron la confianza de los inversionistas provocando incertidumbre que generó la fuga de capitales de corto plazo, la caída de la bolsa de valores y del tipo de cambio; que junto a los factores externos como el alza de las tasas de interés en el exterior y la disminución de los fondos para los mercados emergentes en general, redujeron significativamente la afluencia de capitales a México.

Dentro de los acontecimientos externos que provocaron la crisis en nuestro país se menciona, en el discurso oficial, los desequilibrios financieros que ocasionaron fuertes corridas de capital, es decir, un retiro masivo de los depósitos bancarios generando la posibilidad de un colapso financiero.

Dentro de estos desequilibrios están los siguientes:

- 1) Fragilidad externa, con la apreciación del tipo de cambio real, acompañado de un deterioro continuo de la balanza de pagos.
- 2) Una expansión del endeudamiento del gobierno mexicano de corto plazo denominada en dólares (Tesobonos), con un peso importante en las reservas internacionales.
- 3) Un alto grado de apalancamiento (deuda / recursos propios), de las corporaciones y un incremento del crédito, el cual no fue acompañado por una adecuada evaluación de riesgo ni por una supervisión apropiada, lo que dio como resultado una cartera crediticia de baja calidad.

Estos hechos, se mencionan en la versión oficial, la del informe de gobierno, como las principales causas de la crisis de 1994. Sin embargo, se ha demostrado que dicha crisis fue resultado de la elevada cartera vencida de la banca comercial.

Sin duda, los hechos políticos aceleraron la crisis, pero como afirma Arturo Huerta (ya se mencionó en el transcurso de la investigación) con la devaluación de diciembre de 1994 se desencadenaron una serie de hechos en el ámbito financiero que provocaron un fuerte desequilibrio dentro del sistema bancario el cuál presentó severos problemas de liquidez. La descapitalización bancaria aumentó a tal grado que la mayor parte de los bancos se encontraron imposibilitados para hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores y se generalizó el problema de la cartera vencida. Dicho problema fue consecuencia de una serie de factores que interactuaron para llevar a niveles altos de sobreendeudamiento a grandes sectores de la población.

El fenómeno de la cartera vencida afectó severamente al sistema bancario que ya enfrentaba serios problemas desde antes de 1994 como consecuencia de la desregulación financiera y la reprivatización bancaria. La crisis financiera de diciembre de 1994 sólo fue el detonante del fenómeno de la cartera vencida y no su principal causante, ya que, la liberalización financiera permitió a la banca nacional tener acceso al mercado internacional y adquirir recursos financieros a bajas tasas de interés, lo que internamente le permitió la expansión del crédito a mayores tasas de interés y la obtención de buenas ganancias.

El proceso que siguió después de la apertura y la desregulación financiera en México, tiene que ver con el proceso de formación de la cartera vencida. Cuando se da la eliminación del encaje legal, la banca se ve favorecida con mayores recursos para prestar, es decir, para expandir el crédito ante la mayor liquidez que ahora poseía. Al inicio de la década de los noventa el país poseía un superávit fiscal, lo que le permitió una menor demanda de recursos por parte de la banca comercial, y a su vez le permitió a esta expandir sus recursos al mercado crediticio.

Los demandantes del crédito elevaron la demanda para invertir y así, poder adelantarse a las expectativas de crecimiento, de mayor ingreso y por tanto, de mayor capacidad de pago que en esa época existían. La banca expandió el crédito a todo tipo de deudores (productores, comerciantes y familias). Los deudores se dedicaron a invertir sus créditos en casas habitación, automóviles, a incrementar su consumo a través de las tarjetas de crédito, etc., aunque, algunos más especularon en la Bolsa de Valores ante las altas ganancias que esta ofrecía.

Lo que permitió financiar el crecimiento del gasto que se derivó de la expansión crediticia y las presiones que este generaba en el déficit del sector externo, fue la gran entrada de capitales con que contó la economía. Aunque la entrada masiva de capitales que acompañó a la liberalización financiera y al aumento de créditos, se debió también al proceso de privatización de las grandes empresas públicas realizadas en ese periodo.

Así que, tanto la apertura económica, como la apreciación cambiaria, las altas tasas de interés y el superávit fiscal, configuraron mejores niveles de rentabilidad en el ámbito financiero-especulativo. ¿Qué propició toda esta situación? Pues que la entrada de capitales fuese básicamente de cartera, ubicándose en la esfera financiera y bursátil, lo que incrementó más las ganancias en este sector en detrimento de la esfera productiva. Esto originó que los créditos se canalizaran a los sectores con mayor rentabilidad lo que impidió un crecimiento igual o similar de la inversión productiva, que no pudo satisfacer el crecimiento de la demanda.

Tal situación, aunada a la apreciación cambiaria y la apertura generalizada de la economía, generó un enorme crecimiento de las importaciones y del déficit comercial externo, que demandaba mayor entrada de capitales. De tal forma, el

financiamiento del déficit externo, la estabilidad nominal del tipo de cambio y la expansión crediticia, dependían asimismo de la entrada de capitales, los cuales fueron ahuyentados debido a los hechos de violencia e incertidumbre que ya se mencionaron con anterioridad.

Entre los programas de reordenamiento bancario y los programas de apoyo a los deudores se crean los siguientes:

- Ventana de liquidez en dólares
- Programa de capitalización temporal (PROCAPTE)
- Intervención y saneamiento
- Capitalización y compra de cartera
- Apoyo Inmediato a Deudores (ADE)

Así también, se realizaron reformas para liberar las restricciones de cuota a la participación extranjera para dar oportunidad a los bancos que aún no habían solucionado sus problemas de cartera de acceder a capital extranjero.

Asimismo, se crea el Seguro de Depósitos (IPAB). Se establecen cuotas que la banca múltiple tiene obligación de cumplir, se establecen nuevas reglas de capitalización y se crea la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

En lo que respecta al proceso de extranjerización de la banca mexicana, es hasta después de la crisis financiera de 1994, que la participación por parte de la banca extranjera en México tomaría un impulso como mecanismo de rescate del sistema bancario, más que para promover la competencia en el sistema bancario.

En teoría, un sistema bancario eficiente contribuye al crecimiento económico sostenido de un país. Para lograrlo, dicho sistema debería dedicarse a su principal actividad que es el otorgamiento del crédito para actividades productivas, sin embargo, en México, para las pequeñas y medianas empresas, la principal alternativa de financiamiento ha sido tradicionalmente la bancaria, pero hoy en día, esta ha sido sustituida por el financiamiento que le ofrecen sus proveedores ya que sus propias características las limitan para tener acceso a otras fuentes de financiamiento como las que ofrece el mercado de valores.

Por lo tanto, afirmo que la extranjerización de la banca no ha resuelto el problema del crédito, el cual no otorga debido principalmente a las altas tasas de interés, la incertidumbre sobre la situación económica y los problemas de reestructuración financiera, que son los principales factores por los que las empresas no se acercan a la banca comercial en busca de apoyo.

A la fecha, existe aproximadamente 90% de participación extranjera en nuestro sistema bancario debido, entre otras razones, a que la banca extranjera está

interesada en acaparar el mercado cada vez más creciente, de las remesas que envían los mexicanos residentes en los Estados Unidos. A su vez, los altos márgenes de ganancia que obtiene la banca extranjera en México (superior incluso al de sus países de origen), a través de los elevados cobros de comisiones y a las ganancias obtenidas a través de la compra de deuda gubernamental, hacen que el mercado mexicano sea muy atractivo para ella.

Por otra parte, la extranjerización de la banca en México ha arrojado otros resultados nada halagadores:

En el marco del proceso de fusión y extranjerización de las instituciones bancarias de México, los nuevos dueños han despedido al 80% de los trabajadores con antigüedad o en edad de jubilación; asimismo han desaparecido prestaciones, recortado beneficios, ampliado la jornada laboral de 8 a 10 ó 12 horas sin pago de tiempo extra. La monetarización de los beneficios de los trabajadores bancarios se ha visto reflejada en, por ejemplo, una reducción en los periodos vacacionales a cambio de un incremento en el salario, etc.

Por lo tanto, en mi opinión y después de revisar el proceso de desregulación y extranjerización de la banca mexicana, concluyo que a pesar de que la banca extranjera no ha cumplido con su principal meta, que es el otorgar créditos para la actividad económica a las pequeñas y medianas empresas, lo que a su vez reactivaría la economía, hubiera resultado más costoso dejar quebrar al sistema bancario en su conjunto y, que por el contrario, siguiendo la tendencia mundial, los nuevos marcos regulatorios han funcionado. Por otra parte, deben mejorar los lineamientos de dichos marcos para flexibilizar las condiciones que piden los bancos para el otorgamiento del crédito, sin llegar a suavizar las normas al grado de que ocurra una nueva crisis.

El panorama que se espera para la banca extranjera en México respecto a los altos cobros en las comisiones por servicios, es que a la larga bajen, ya que todavía siguen siendo demasiado elevados los costos por transacción y debido a que los bancos otorgan poco crédito, las ganancias que obtienen por este rubro son mínimas, así que lo compensan por medio de las altas comisiones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Armendáriz, Patricia y Margarita, Mijangos. "retos de la liberalización en el Tratado de Libre Comercio: El caso de los servicios bancarios". En Girón, Alicia, et.al. (compiladores). *Integración Financiera y TLC: Retos y Perspectivas*. Ed. Siglo XXI-IIEc-UNAM. México, primera edición, 1995.
2. Arroyo Martínez, Carlos. *La banca trasnacional en el sector bancario mexicano. Fusiones y adquisiciones en el periodo 1995-2001*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UNAM. México, noviembre de 2003.
3. Basave, Jorge. *Los grupos de capital financiero en México. 1974-1995*. Ed. El Caballito. IIEs. UNAM. México, primera edición, 1996.
4. _____. et.al (coordinadores). "Presentación". En *Globalización y alternativas incluyentes para el Siglo XXI*. Ed. FE-IIEc-UNAM. México, primera edición, marzo de 2002.
5. Correa Vázquez, Ma. Eugenia. *Crisis y desregulación financiera*. Ed. Siglo XXI. UNAM. IIEc. México, primera edición. 1998.
6. _____. "Crisis y sistema financiero". En *Banca y crisis del sistema*. Ed. Pueblo Nuevo, México, 1983.
7. _____. "La desregulación financiera: Una nueva competencia". En *Desregulación Financiera Internacional*. Tesis de Doctorado en Economía. Facultad de Economía. División de Estudios de Posgrado. UNAM. México, 1996.
8. _____. "Servicios financieros y banca en el contexto del TLC". En Girón, Alicia, et.al. (compiladores). *Integración Financiera y TLC: Retos y Perspectivas*. Ed. Siglo XXI-IIEc-UNAM. México, primera edición, 1995.
9. _____. "Urgencia de una política financiera integral". En Garavito, Rosa Albina y José Luis, Manzo. (Coordinadores). *Banca y crisis de pagos*. Ed. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México, 1995.
10. Diccionario enciclopédico *El Pequeño Larousse Ilustrado 1998*. Ed. Larousse. Santafé de Bogotá, Colombia. Varias páginas.
11. Eco, Humberto. *Cómo se hace una tesis*. Ed. GEDISA. Biblioteca de Educación. Barcelona, primera edición, mayo de 2001.

12. Garrido, Celso et. al. "Crisis del patrón de acumulación y modernización conservadora en México". En *Empresarios y Estado en América Latina*. Ed. CIDE-UAM-UNAM-Fundación Friedrich Ebert. México 1988.
13. Girón, Alicia y Eugenia, Correa. (Compiladoras). "Introducción". En *Crisis bancarias y Carteras vencidas*. Ed. La Jornada-IIEc-UAM. México, primera edición, marzo de 1997.
14. Gurría Treviño, José Ángel. *La política de la deuda externa*. Ed. FCE. México, 1993.
15. Huerta González, Arturo. *El debate del FOBAPROA. Orígenes y consecuencias del rescate bancario*. Ed. Diana. México, primera edición, 1998.
16. Ize, Alain. "El financiamiento de gasto público en una economía en crecimiento: el caso de México". En *Documento de Investigación Número 02*. Banco de México. Noviembre, 1978.
17. León Islas, Oscar. *Reforma y crisis financiera en México 1990-1995*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UNAM. México, 1997.
18. Mántey de Anguiano, Guadalupe y Noemí, Levy Orlik. (Compiladoras). *Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*. Ed. UNAM-DGAPA-ENEP Acatlán. México, primera edición, 1998.
19. Martínez Atilano, Guillermo. "Servicios financieros: Apertura y globalización". En Cardero, Ma. Elena (compiladora). *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. Ed. Siglo XXI. México, primera edición, 1996.
20. _____ y Regina, Leal Güemez. "Servicios financieros en el TLC". En *La industria y las finanzas en el México actual*. ED. UAM Iztapalapa. México, primera edición, 1996.
21. Morera Camacho, Carlos. *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*. Ed. ERA-IIEs-UNAM. México, 1998.
22. Ortiz Martínez, Guillermo. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
23. Petricioli Iturbide, Gustavo. "Política e instrumentos de orientación selectiva del crédito en México". En *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos*. Ed. Banco de México-Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

24. Pino Hidalgo, Enrique y Flavio, Ponce Meléndez. "los servicios financieros en el TLC". En Emmerich, Gustavo (coordinador). *El TLC texto y contexto*. Ed. UAM Iztapalapa. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Sociología. México, 1996.
25. *Reestructuración del Sistema Financiero*. México. Ed. FCE. Serie de Cuadernos de Renovación Nacional. No. VIII. México, 1988.
26. Rodríguez Moctezuma, Karina. "Causales de la cartera vencida". En *La crisis del sistema bancario a través de la cartera vencida: causas y consecuencias. 1990-1994*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UNAM. México, 2001.
27. Rubio, Luis. *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, primera edición, 1992.
28. Senado de la República. "Capítulo 11. Servicios Financieros". En *Análisis de los efectos del TLC en la economía mexicana: Una visión sectorial a cinco años de distancia*. Ed. Senado de la República. LVII Legislatura. Tomo I. México, primera edición. Agosto de 2000.
29. Solís, Leopoldo. *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del Siglo XXI*. Ed. Siglo XXI. México, 1997.
30. Soto Hidalgo, Carolina. *El sistema financiero mexicano y la crisis bancaria de 1994*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UNAM. México, 2002.
31. Stiglitz, Joseph E. "Prólogo". En *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus/Pensamiento. México, primera edición. Noviembre de 2002.
32. Swary, Itzhak y Barry, Topf. "Una visión panorámica". En *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*. Ed. Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea. México, primera edición, 1993.
33. Tamames, Ramón y Santiago, Gallego. *Diccionario de Economía y Finanzas*. Ed. Alianza-LIMUSA. España, primera edición, mayo de 1994. Varias páginas.
34. Tello, Carlos. *La nacionalización de la banca en México*. Ed. Siglo XXI. México, primera edición, 1984.
35. _____. "Un programa de trabajo de 90 días". En *La nacionalización de la banca en México*. Ed. Siglo XXI. México, quinta edición, 1995.

36. Vega Rangel, Laura. *De la banca especializada a la banca múltiple*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UNAM. México, 2000.
37. Zedillo, Ernesto. "Desarrollo económico, infraestructura y políticas sociales". En *Primer Informe de Gobierno*. Tomo III. Ed. Poder Ejecutivo Federal. México, 1º de septiembre de 1995.
38. Zorrilla Velasco, Pedro. "Consideraciones sobre la apertura en servicios financieros". En Ponencia presentada para la evaluación del TLCAN. Foro *Servicios financieros y profesionales*. Ed. Senado de la República. México, 18 de agosto de 1999.

HEMEROGRAFÍA

1. Aspe Armella, Pedro. "La reforma financiera de México". En *Revista Comercio Exterior*. Número 12. Volumen 44. México, diciembre de 1994.
2. Cabal Andrade, Roberto y Alan, Elizondo Flores. "Concentración y competencia bancaria en México: un enfoque empírico". En *Revista Monetaria*. Enero-Marzo de 1995.
3. Correa Vázquez, Ma. Eugenia. "La economía mexicana y los mercados financieros internacionales". En *Revista ICE. La apertura externa de la economía mexicana*. Número 795. Noviembre-Diciembre de 2001.
4. _____. "Reforma financiera y cartera vencida". En *Revista Economía Informa*. Número 229. México, mayo-junio de 1994.
5. _____. "Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993". En *Revista Comercio Exterior*. Número 12. Volumen 44. México, diciembre de 1994.
6. Díaz Mondragón, Manuel. "La transformación del sistema bancario y su esquema actual". En *Documento de investigación de la clase de Economía Internacional*. Semestre 2003-II. Grupo: 0607. Profr. Leal Pérez, Héctor Manuel.
7. Gavito Mohar, Javier. "Crisis bancarias y cómo prevenirlas". En *Revista El Mercado de Valores*. Número 09. Septiembre de 1999.
8. _____. "Participación extranjera en el sistema bancario mexicano". En *Foro Servicios Financieros*. Ponencia presentada para la evaluación del TLCAN. Senado de la República. LVII Legislatura. 18 de agosto de 1999.

9. "Las banco empresas cambian de manos: los giros de la rueda de la fortuna". En Revista Expansión. Vol. XVII. No. 416. México, mayo 29 de 1985.
10. Lucero, Alejandro. "Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano 1993-1999". En Revista Economía Informa. Número 280. Agosto-Septiembre. México, 1999. Págs. 67 y 93.
11. Ocampo, José Antonio (coordinador). "Hacia una nueva arquitectura financiera internacional". En Revista El Mercado de Valores. Número 09. Septiembre de 1999.
12. O'Farril, Ernesto. "El crédito en México: un país con 100 millones de Robinson Crusoes". En Revista Ejecutivos de Finanzas. Número 06. Junio, 2003.
13. Opalín, León. "Desafíos del sistema financiero nacional". En Revista Ejecutivos de Finanzas. México, octubre de 1995.
14. Ortíz Martínez, Guillermo. "Cómo estamos manejando la crisis del peso". En Revista El Mercado de Valores. Número 02. Febrero de 1995.
15. Periódico El Economista. 03 de abril de 2003. "66 Convención Bancaria. Mérida, 2003". *Publicación especializada El Economista*. Número 01.
16. Periódico El Universal. 20 de Enero de 2003.
17. Periódico La Jornada. México, 25 de noviembre de 2002.
18. Revista Comercio Exterior. Vol. 34. Número 04. México, abril de 1984.
19. Romero Kolbeck, Gustavo. "Algunos aspectos del sistema bancario y de la política monetaria mexicana". Testimonios de la Revista El Mercado de Valores 1940-1990. Tomo III. México, 1990.
20. Sánchez Tabarés, Ramón y Alfredo, Sánchez Daza. "Desregulación y apertura del sector financiero mexicano". En Revista Comercio Exterior. México, agosto de 2000.
21. Schwatz, Moisés. "El sistema de pagos en México: el desafío de una reforma". En Revista Boletín del CEMLA. Mayo-Junio de 1996.
22. Villagómez, Carlos F. "Banca capitalizada pero con sequía crediticia". En Revista Ejecutivos de Finanzas. Número 06. México, junio de 2003.

23. Werner Wainfeld, Martín. "Nueva arquitectura del sistema financiero internacional: avances y retos". En revista El Mercado de Valores. Número 09. México, septiembre de 1999.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

1. Castellanos, Antonio. "**La extranjerización de la banca impone tasas de 400% en México**". 17 de febrero de 2004. La Jornada. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.elcorreo.eu.org>]. (Jueves 15 de abril de 2004).
2. Correa Vázquez, Ma. Eugenia y Claudia, Maya. "**Expansión de la banca extranjera en México**". Documento de investigación en internet. En dirección electrónica: [<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/>].
3. _____. "**Liberalización y desregulación financiera en México**". Documento de investigación en internet. En dirección electrónica: [<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/>].
4. Del Villar, Rafael, et.al. "**Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias**". Documento de investigación en internet. En dirección electrónica: [<http://www.banxico.org.mx/gPublicaciones/DocumentoInvestigación/docinvest/doc9708/doc9708.pdf>].
5. Girón G., Alicia. "**Crisis financieras y Crisis bancarias**". Documento de investigación en internet. En dirección electrónica: [<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivos%20PDF/giron1.pdf>].
6. _____ y Ma. Eugenia, Correa Vázquez. "**Mercados financieros globales: desregulación y crisis financieras**". Documento de investigación en internet. En dirección electrónica: [<http://www.cholonautas.edu.pe/pdf/MERCADOS%20FINANCIEROS%20GLOBALES.pdf>].
7. González, Noel. "**La crisis de 1994**". Documento de investigación en internet. En dirección electrónica: [<http://www.monografias.com/trabajos10/crisis/crisis.shtml>].
8. Gutiérrez Chávez, Adolfo. "**Una banca global**". 30 de agosto de 2002. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.todito.com/una%20banca%20global.html>].

9. INFODEMEX. **"Desempleo y pérdida de prestaciones, resultado de la extranjerización de la banca"**. En *Rebelión Economía*. 17 de febrero de 2004. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.rebelioneconomia.com.mx>].
10. INFODEMEX. **"En México rinde el doble la inversión a la banca extranjera"**. 09 de febrero de 2004. Documento en internet. En dirección electrónica: [<http://www.elcorreo.eu.org>].
11. Levy Orlik, Noemi. **"Análisis de las causas de la crisis del modelo neoliberal y alternativas"**. En *Momento Económico*. Número 78. Instituto de Investigaciones Económicas. Ciudad Universitaria. México, 01 de marzo de 1995. Revista en internet. En dirección electrónica: [<http://www.ladb.unm.edu/aux/econ/momeco/1995/march/analisis.html>].
12. Morales E., Francisco Javier. **"Estudios Económicos BBVA Bancomer (con información de la SHCP)"**. En *Estudios Económicos*. Número 17. 15 de marzo de 2001. Revista en internet. En dirección electrónica: [<http://www.bancomer.com/economica/temas/tb017.pdf>].
13. Murillo, José Antonio. **"La banca en México. Privatización, crisis y reordenamiento"**. Págs. 10-17. Documento de investigación en internet. En dirección electrónica: [http://www.cemla.org/pdf/red/RED_VII_Mexico_Jose_Murillo_PDF].
14. R. Stone, Mark. **"Reestructuración del sector empresarial. La función del gobierno en épocas de crisis"**. En *Temas de Economía*. Número 31. Editado por el Fondo Monetario Internacional. Washington, 2002. Revista en internet. En dirección electrónica: [<http://www.imf.org/External/Pubs/FT/issues/issues31/esl/issue31s.pdf>].