



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

SEMINARIO DE TITULACIÓN EN
ECONOMÍA PÚBLICA

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA
BANCARIO MEXICANO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90

ENSAYO QUE PARA OBTENER
EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

CLAUDIA ELIZABETH PÁEZ SÁNCHEZ

Asesor: Lic. Héctor Rogelio Rodríguez Frappé



Julio de 2005

m346248

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Dedico este trabajo a mis padres, por su amor y porque siempre me han alentado a seguir adelante, a mis hermanos Toño y Jessi por creer en mí y estar siempre a mi lado, a ti Joshua que has venido a darle una gran alegría a nuestras vidas.

A mis amigas Magda, Norma y Raquel por su gran apoyo y cariño.

A ti Dios, que me has dado todo.

Porque ustedes son el motivo de mi vida, gracias.



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, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. CLAUDIA ELIZABETH PÁEZ SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **“LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90”**, 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 'C. Tello', written over the printed name below.

DR. CARLOS TELLO MACÍAS .



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, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. CLAUDIA ELIZABETH PÁEZ SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **“LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. ISAÍAS MORALES NAJJAR.



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, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. CLAUDIA ELIZABETH PÁEZ SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **“LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. MIGUEL ANGEL JIMÉNEZ 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, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. CLAUDIA ELIZABETH PÁEZ SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **“LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90”**, 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 "Ernesto Bravo Benítez", written over a horizontal line.

LIC. ERNESTO BRAVO BENÍTEZ.



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, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. CLAUDIA ELIZABETH PÁEZ SÁNCHEZ**, bajo el siguiente título: **“LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90”**, 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 'Héctor Rogelio Rodríguez Frappé', written over a horizontal line.

LIC. HÉCTOR ROGELIO RODRÍGUEZ FRAPPÉ .

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90.

ÍNDICE

Contenido	Pág.
Introducción	1
Capítulo 1	
Marco teórico	
Escuela Mercantilista	7
Escuela Fisiócrata	8
Escuela Clásica	9
Escuela Marxista	10
Escuela Neoclásica	11
Escuela Keynesiana	12
Escuela Neoliberal	14
Neoinstitucionalismo Económico	16
Sistema Financiero	20
Sistema Financiero en México	21
Capítulo 2	
La Banca en México	
El Banco de México	24
Orígenes del Banco de México	24
Estructura del Banco de México	25
Funciones del Banco de México conforme a su nueva Ley Orgánica ...	26
Actuación del Banco de México en los noventa	27
Política monetaria de objetivos de inflación	31
La Banca de Desarrollo	
Papel y evolución en la economía mexicana	34
Impacto de la banca de desarrollo	36
Principales bancos de desarrollo, fondos y fideicomisos	39
Nafin	40
Bancomext	41
Banobras	41
Otros bancos de desarrollo	42
Nuevo papel de la banca de desarrollo	42

La Banca Comercial	
Autoridades que regulan y vigilan al Sistema Bancario Mexicano	45
Banco de México	45
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	45
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	46
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	46
Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro	47
Fondo Bancario de Protección al Ahorro	47
Instrumentos legales de regulación bancaria	48
Organización de la banca comercial	48
La reforma financiera de los noventa	48
Eliminación de los depósitos obligatorios o encaje legal	49
Acelerada privatización bancaria	50
Política antinflacionaria como ancla cambiaria	50
Apertura financiera en el TLCAN	50
La banca extranjera en el sector bancario mexicano en los años noventa	52
Capítulo 3	
Impacto de las políticas bancarias en el aparato productivo de México	
Importancia de las Mipymes	56
Estructura empresarial en México	56
Contribución económica	57
Los problemas de las Mipymes	58
Efectos en las Mipymes de las políticas adoptadas en los noventa	62
Conclusiones y Recomendaciones	67
Anexos	72
Bibliografía	76

RESUMEN EJECUTIVO

Hace más de medio siglo Joseph Schumpeter sostenía que para el sistema económico los seres más importantes eran los financieros y los empresarios, sin embargo, pocos hicieron caso de esta afirmación. En un sistema globalizado como el actual resulta evidente el acierto de Schumpeter, pues cuando el sistema financiero de un país no está desarrollado, dicho país no puede competir adecuadamente.

En este sentido, el propósito del presente ensayo es analizar las principales políticas instrumentadas por el Estado mexicano en el sistema bancario en la década de los años noventa. Esta época es decisiva en el rumbo que tomó y sigue tomando la economía mexicana, de ahí el interés de enfocarse en este período, pues es en éste donde se enmarca la reforma del Estado y la reforma financiera. De igual forma, se pretende conocer, en un plano general, todas aquellas medidas que se implementaron en el sistema bancario y que desafortunadamente desembocaron en la crisis financiera de 1994 y que se reflejó en fuertes repercusiones sobre el aparato productivo de México, principalmente en la micro, pequeña y mediana empresa.

En consecuencia, resulta interesante saber por qué estos rubros tan importantes para el funcionamiento de una economía de mercado (banca, sector de micro, pequeña y mediana empresa) se encuentran cada vez más vulnerables y por lo tanto, conocer en qué medida la intervención del Gobierno ha propiciado dicha situación.

Para tal efecto, el desarrollo de la presente investigación se divide en tres capítulos fundamentales. En el *Capítulo 1. Marco teórico*, se hace referencia a las corrientes de pensamiento económico predominantes, que dieron pauta al estudio de los agentes económicos, de los intercambios y de la función del Estado. No obstante, el análisis está centrado en el neoliberalismo económico que se adopta en nuestro país a principios de 1980 y hasta nuestros días. Asimismo, se pone especial énfasis en la nueva concepción y funciones del Estado; concretamente se parte de la premisa de que es una de las funciones del Estado *apoyar el desarrollo de un sistema financiero capaz de dirigir los recursos financieros escasos eficientemente hacia las actividades más promisorias de elevar la productividad y la competitividad*. Por lo tanto, el Estado asume la responsabilidad de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional.

El *Capítulo 2. El Sistema Bancario en México*, es el cuerpo central del ensayo. En el mismo, se presentan los orígenes, cambios y funcionamiento del Sistema Bancario Mexicano, integrándose éste por el *Banco de México*, la *Banca de Desarrollo* y la *Banca Comercial*. Del primero se destacan sus funciones y objetivos conforme su nueva ley orgánica y su nuevo papel autónomo. Además de que a lo largo de toda esta etapa, se aplica una política monetaria antinflacionaria gradual, vía modificación de expectativas y cortos, fijándose por primera vez en la historia de la institución metas inflacionarias de mediano plazo. Respecto a la Banca de Desarrollo, se menciona cómo a partir de los años noventa y especialmente después de la crisis bancaria, cobra importancia para el fondeo de la propia banca comercial, pues se consideró que sus operaciones deberían estar dirigidas a fortalecer y a desarrollar a los intermediarios financieros. Sus objetivos se encaminaron entonces no a buscar una mayor industrialización y productividad de la economía, sino a alcanzar una mayor eficacia del aparato financiero como un todo, actuando como banca de segundo piso. Sobre la Banca Comercial, se resalta que la liberalización financiera, unida a la liberalización

comercial influyó grandemente en la evolución y el comportamiento de la banca mexicana, debido a que en pocos años, de un sector bancario mayoritariamente empresarial se ha recorrido el camino de la nacionalización, la privatización, la crisis y la extranjerización del grueso de sus instituciones; resultado principalmente de las reformas instrumentadas en el Sistema Financiero. A pesar de ello, con toda y una estricta supervisión y previsión del riesgo y la gran propiedad extranjera de los bancos mexicanos, el crédito no se ha visto incrementado; por el contrario, las líneas de financiamiento en los distintos sectores de la economía se han reducido de manera significativa, de modo que el crédito ha sido accesible vía proveedores, pero no vía bancos, lo que significa que los nuevos intermediarios no están cubriendo esa función indispensable para el crecimiento económico.

El *Capítulo 3. Impacto de las políticas bancarias en el aparato productivo*, se abordan los efectos de las medidas instrumentadas en el sector bancario y que repercutieron directamente en el funcionamiento de la micro, pequeña y mediana empresa, ya que su vinculación se da a través del crédito. Es por ello, que sólo se puntualizan los problemas a los que se enfrentaron debido a los cambios en el entorno de ese entonces y que se sintetizan particularmente en apertura económica y escasez de crédito. Así, se observa que desde principios de 1990 la estrategia de la liberalización ha permitido el control y la aparente estabilidad de una serie de variables macroeconómicas, particularmente la inflación, el balance fiscal y la atracción de inversión extranjera directa, pero ha sido incapaz de generar crecimiento económico, empleo con calidad, inversión y demanda interna, entre otras variables.

En las *Conclusiones*, se pone de manifiesto la situación actual del Sistema Bancario y del Sistema Empresarial en México, originada por las políticas instrumentadas y que los tienen en franca decadencia. Las propuestas, aunque sin un ánimo pesimista, son las que infinidad de veces se han dado a conocer; pero indudablemente lo difícil es llevarlas a cabo, ya sea por la inercia con la que se actúa o por que las condiciones mismas no lo permiten. En este apartado se concluye que pese a la liberación financiera, hay racionamiento del crédito que afecta el grueso de los negocios privados. También queda claro que el papel y el funcionamiento de la banca de desarrollo no deja de ser un tanto incierto, sobre todo a corto plazo y que cuya función fue y es indispensable para el crecimiento y desarrollo económico del país. Finalmente, se observa que la economía no dispone de un sistema suficiente, eficiente y competitivo de intermediación bancaria. En rigor, el sistema vigente no llena su función más importante en el desarrollo: *la de contribuir a la asignación apropiada de los recursos entre los distintos agentes económicos como la micro, pequeña y mediana empresa.*

INTRODUCCIÓN

La actividad bancaria afecta hasta los últimos rincones de la vida social, desde la economía doméstica hasta la economía del Estado; desde el ahorro familiar hasta el financiamiento de las grandes empresas.

De este modo, el proceso de intermediación financiera es de gran importancia en la sociedad, ya que es un elemento básico en el proceso de desarrollo económico, razón por la cual los bancos juegan un papel muy importante dentro del sistema financiero debido a su relación con los mercados monetarios y crediticios, de ahí que tengan un vínculo muy estrecho con la política económica, especialmente en el ámbito financiero.

En el Capítulo 1, se detallan las corrientes de pensamiento económico, enmarcando los enfoques conceptuales que éstas tienen sobre los bancos, las empresas y las funciones del Estado, dado el entorno y las circunstancias económicas propias de la época. Una vez hecho este recorrido histórico, el presente estudio se sitúa en la época contemporánea, es decir, el *neoliberalismo económico*.

El neoliberalismo está sustentado en dos postulados básicos:

- ✓ Un marcado rechazo a la intervención del Estado en la economía por considerar que descompone el delicado mecanismo de los precios que automáticamente tiende hacia el equilibrio general, asignando de manera eficiente los escasos recursos con que cuenta la sociedad, provocando así mayor libertad y prosperidad.
- ✓ Solamente la propiedad privada y el libre mercado, sin interferencias, son capaces de sacar adelante a la economía mundial de su grave crisis de estancamiento provocada por los excesos intervencionistas, y a los países subdesarrollados de sus tradicionales rezagos.

Por otro lado, las teorías modernas sobre el Estado buscan explicar su comportamiento económico en diferentes ámbitos de la economía, las cuales se justifican, entre otros, por la importancia misma del Estado, como una organización o institución que juega un papel decisivo en la vida económica, política y social.

El neoinstitucionalismo económico se ha preocupado por desarrollar una teoría del Estado desde el punto de vista de las instituciones y le atribuye algunas funciones relevantes, pero al mismo tiempo admite, a diferencia de otras teorías, que el Estado también puede fallar en mejorar la eficiencia económica y el bienestar social.

Los individuos que viven en sociedad, y que han logrado un desarrollo económico importante, no han sido guiados por una *"mano invisible"* o un *"orden espontáneo"*, por el contrario, han necesitado de un conjunto de instituciones que, justamente, les proporcionen las reglas necesarias para guiar cotidianamente su vida material y cultural, pero también para brindar seguridad al intercambio. Sin estas reglas los individuos quedarían condenados a vivir en un "estado de naturaleza", dominado por la lucha de todos contra todos, y ello frustraría las posibilidades de obtener los beneficios de la cooperación social y del intercambio económico. Los individuos necesitan de unas reglas, pero también de un poder que por encima de ellos, obligue a su cumplimiento.

En este orden, la nueva concepción del Estado y los cambios mundiales basados en la corriente neoliberal, son el entorno en que se desenvuelve la actividad bancaria, pues desde que se inició el Sistema Bancario Mexicano ha venido evolucionando no sólo para ajustarse a las diversas situaciones socioeconómicas que prevalecen en el país, sino para adecuarse a las nuevas técnicas y adelantos que han surgido en materia bancaria, sobre todo en los últimos tiempos.

Los profundos cambios en el sistema financiero mundial, la aparición de nuevos intermediarios, el surgimiento de novedosos productos y servicios y la incorporación de tecnologías muy avanzadas, fueron el entorno que tuvo México para emprender a partir de 1988 la *modernización del sistema financiero*.

En el Capítulo 2. El Sistema Bancario en México sintetiza las acciones seguidas por el Banco de México, la Banca de Desarrollo y la Banca Comercial, enmarcando sus orígenes, funciones y el papel que jugaron en la década de los años noventa.

En primer lugar, se destaca la iniciativa de reforma constitucional del 17 de mayo de 1993, para consignar en el Texto Fundamental, la plena autonomía del Banco de México, con el objetivo de consolidar y preservar la estabilidad de precios.

Así, en la nueva Ley Orgánica quedaron plasmadas las finalidades del Banco de México y las facultades de que dispondría para su consecución, así como los preceptos necesarios para poner en práctica los elementos esenciales de la autonomía del banco central.

Dos propósitos adicionales son mencionados por esta Ley:

1. *Promover el sano desarrollo del sistema financiero.*
2. Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Desde 1988 las autoridades monetarias, trataron de seguir un enfoque pragmático con respecto a las tasas de interés, dejando que el mercado funcionara, al tiempo que se fijaban objetivos de inflación y de reservas internacionales.

Bajo este contexto se habla ya, únicamente, de una política monetaria enfocada a la estabilización de precios y la disminución de la inflación. La combinación ideal la constituyen las finanzas públicas sanas y una política monetaria conducente a la estabilización de precios.

La estabilidad del sector bancario se vuelve un objetivo señalado en la Ley Orgánica del Banco de México, por la que esta institución está facultada para operar como banco de reserva y prestador de última instancia de las instituciones de crédito. El Banco de México, por medio del Fobaproa, podía realizar operaciones preventivas para evitar problemas financieros. La estabilidad del sistema y la protección a los usuarios fueron los objetivos que justificaron la implantación de los programas de apoyo financiero. Sin embargo, varios problemas colaterales a dichos programas surgieron y se relacionaron con la evaluación de los riesgos de la actividad bancaria y la política de apoyos financieros.

Hay que señalar que la política de apoyo financiero se aplicó sin discriminación a todos los bancos. Difícilmente pudo haberse aplicado una política diferente, ya que la discriminación en los apoyos habría implicado "seleccionar ganadores". Sin embargo, la política de apoyo indiscriminado sin diferenciar entre los problemas atribuidos a la situación económica y los errores de los propios

bancos llevaron a las autoridades reguladoras a asumir los principales riesgos de la actividad bancaria.

En cuanto a su acción crediticia directa, el Estado mostró gran visión y empeño. Durante un amplio período, la banca estatal, desde la fundación del Banco de México en 1925, fue creciendo y especializándose constantemente. Prueba de ello fue la creación y operación de múltiples instituciones.

Con esa actividad fundadora de instituciones y de fondos fiduciarios, el Estado mexicano no sólo dio perfección a la banca especializada, sino que creó lo que en conjunto se conoce como "*Banca de Desarrollo*".

El espíritu inicial que impulsó al Estado a participar activamente en el otorgamiento de crédito fue la presunción de que existen imperfecciones en los mercados de capital que impiden que ciertos sectores con proyectos socialmente rentables reciban crédito o que sólo obtengan acceso al mismo en condiciones muy desfavorables. Por ello, la evolución histórica de la banca de desarrollo ha respondido a la forma en que han cambiado estas imperfecciones en el tiempo.

A partir de los años noventa y especialmente después de la crisis bancaria, la banca de desarrollo cobró significación para el fondeo de la propia banca comercial. Se consideró que sus operaciones deberían estar dirigidas a fortalecer y propiamente a desarrollar a los intermediarios financieros. Sus objetivos se encaminaron entonces no a buscar una mayor industrialización y productividad de la economía, sino a alcanzar una mayor eficacia del aparato financiero como un todo, actuando como banca de segundo piso. Incluso se llegó a plantear que una banca de desarrollo moderna tiene un lugar en el sistema financiero como banca de segundo piso y que su ámbito natural de trabajo es el desarrollo del propio sistema financiero.

Al igual que las instituciones de banca múltiple y, en general, como en los demás intermediarios financieros no bancarios, las instituciones de banca de desarrollo han estado sujetas a un proceso de desregulación operativa, lo que entre otras consecuencias, ha implicado otorgar mayores facultades de decisión a los órganos de gobierno y a las direcciones generales de las entidades, fortaleciéndose para estos fines las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en materia de supervisión contable, operativa y prudencial.

La incorporación de México a la globalización ha tenido efectos múltiples y de distinto signo a los que no escapa ningún sector productivo nacional. Más aún, el abandono del proteccionismo para abrazar la estrategia de desarrollo hacia fuera y el imperio de los mercados cambió el funcionamiento de la economía de manera fundamental.

Respecto a la banca comercial cabe señalar que la liberalización financiera, unida a la liberalización comercial, influyó poderosamente en la evolución y el comportamiento de la banca mexicana. En pocos años de un sector bancario mayoritariamente empresarial se recorrió el camino de la nacionalización, la privatización, la crisis y la extranjerización del grueso de sus instituciones. En el proceso se han suprimido, alterado o sustituido la mayoría de las instituciones e instrumentos de la política financiera anterior, avanzando hacia un sistema de libre mercado, adaptando, con rezagos y riesgos, los sistemas regulatorios y jurídicos a las nuevas circunstancias.

La importancia de los bancos comerciales se deriva de su tamaño y del hecho de que sus obligaciones en forma de depósitos a la vista representan alrededor de la mitad del medio circulante. Por tanto, los bancos comerciales desempeñan una función clave en el funcionamiento de la economía.

En los últimos 25 años la estructura formal del sistema financiero mexicano ha sufrido modificaciones, pero siempre ha sido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la máxima autoridad, que ha delegado funciones en comisiones nacionales que la auxilian en su labor de supervisión y promoción. Se instituyó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (Consar). Estas tres comisiones dividen al Sistema Financiero Mexicano en tres subsistemas.

Existe una cuarta entidad, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, que inició sus funciones el 19 de abril de 1999. De acuerdo con la Ley de Protección al Ahorro Bancario, tiene como objetivo promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios del Sistema Financiero Mexicano, actuar como árbitro en los conflictos que surjan y sean sometidos a su jurisdicción y promover una situación de "equidad" entre los usuarios del sistema y las instituciones financieras.

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

La recuperación de la solvencia de los prestatarios conglomerados o no y con ello, de la viabilidad de los balances bancarios dependía en 1995 de la capacidad de reducir los márgenes bancarios y el nivel de las tasas piso (Cetes) por un lado, y del incremento del dinamismo económico y gasto público por el otro. Sin embargo, *la política económica emprendida fue precisamente todo lo contrario.*

La forma que toma, en esta ocasión, el salvamento del sistema financiero, es su extranjerización casi total, con una etapa previa de "renacionalización encubierta" de los principales bancos, a través de la "intervención" operativa por parte de las autoridades financieras y que da lugar, en muchos casos, a la eventual liquidación de muchos bancos e instituciones financieras.

Los bancos nacionales perdieron de facto el grueso de su capital, los depositantes y ahorradores quedaron en peligro de perder sus recursos. En tales circunstancias, el gobierno optó por emprender el rescate de esas instituciones y permitir su extranjerización que pronto se extendió a casi todos los intermediarios financieros. Aún así, no pudo soslayarse la debacle del sistema de bancos, con costos enormes que están lejos de absorberse por entero.

La reforma financiera y la firma del TLCAN estimularon una nueva forma de crecimiento, operación y posición de los bancos que condujo a una rápida expansión del crédito bancario y que sólo fue frenada por la crisis financiera de 1995, evidenciándose la fragilidad de la apresurada expansión y las consecuencias de una reforma que prometía mayor eficiencia y que condujo a la quiebra del sistema bancario y financiero en México.

De esta forma, con todo y una estricta supervisión y previsión del riesgo y la gran propiedad extranjera de los bancos mexicanos, el crédito no se ha visto incrementado; por el contrario, las líneas de financiamiento en los distintos sectores de la economía se han reducido de manera significativa, de modo que el crédito ha sido accesible vía proveedores, pero no vía bancos, lo que

significa que *los nuevos intermediarios no están cubriendo esa función indispensable para el crecimiento económico.*

El último capítulo *Impacto de las políticas bancarias en el aparato productivo de México*, muestra las consecuencias que las políticas implementadas en el sistema bancario tuvieron sobre la micro, pequeña y mediana empresa, ya que su vinculación se da a través del crédito.

Casi en todos los países en desarrollo, la micro, pequeña y mediana empresa asumen un papel relevante en términos de producción y empleo. Pero su importancia no es sólo cuantitativa; puede llegar a significar el tejido industrial más importante en ciertos sectores productivos y en determinadas regiones. Provee empleo e ingresos a los estratos más desfavorecidos de la sociedad y, en términos del desarrollo industrial de largo plazo, se le ha considerado el “semillero” de empresarios.

Con la apertura comercial, se debió iniciar una transformación en la estructura de las organizaciones productivas, tendente a modernizar a las empresas mexicanas que, durante muchos años se dedicaron a producir para el comercio interno y aisladas de la competencia externa, lo que generó una serie de consecuencias como: mercados altamente regulados, falta de inversión tanto en tecnología, como en desarrollo de los recursos humanos y finalmente la incapacidad de la gran mayoría de empresas para insertarse en el mercado mundial.

En México existen problemas estructurales que dificultan el adecuado desarrollo de las Pymes, fenómeno que no es privativo de nuestro país, dado que es posible analizarlo en casi todos los países del mundo. Entre los problemas más importantes destacan: a) inadecuada articulación de nuestro sistema económico, que favorece, casi prioritariamente, a las grandes y muy grandes empresas y corporaciones; b) políticas gubernamentales inadecuadas, c) corrupción administrativa de funcionarios del sector público, d) *falta de financiamiento o carestía del mismo*, e) inadecuada infraestructura técnico-productiva, f) carencia de recursos tecnológicos, g) la casi nula aplicación de adecuados sistemas de planificación empresarial, h) competencia desleal del comercio informal, i) globalización y las prácticas desleales a nivel internacional, y, j) en general, la carencia de una cultura empresarial de los mexicanos.

El curso seguido por las Pymes en los años noventa se explica por diversos factores. De una parte, las políticas públicas de reforma aplicadas por los diferentes gobiernos desde principios de los años ochenta, en las que las políticas industriales no tuvieron un papel importante. Las políticas decisivas para promover la transformación de las empresas han sido las de comercio exterior, los tratados comerciales y la desregulación de la inversión extranjera y de los mercados en el país. Ello refleja el enfoque desde el que se concibió la reforma económica, según el cual, la reorganización industrial debía estar guiada por la competencia de empresas privadas en el mercado. Así, se asignarían los factores productivos a distintas actividades y se tomarían las decisiones de producción más adecuadas a las ventajas comparativas que tuvieran las empresas en las distintas industrias dentro del país.

Por último, la gestión estatal de los equilibrios macroeconómicos, principalmente centrada en dar certidumbre respecto de la inflación, tuvo efectos significativamente adversos para la marcha del mercado interno, y de las Pymes en particular, porque se encareció el crédito y se contrajo la demanda local. A esto habrían de sumarse los efectos de la volatilidad y fragilidad que generó la nueva organización financiera nacional y los modos de inserción del país en los mercados financieros internacionales. Todo ello llevó a la crisis de finales de 1994 y al catastrófico colapso económico y financiero del año siguiente, que tuvo una repercusión importante sobre las Pymes.

En síntesis, como resultado de la configuración económica que se adoptó con las reformas, las Mipymes no sólo quedaron en una situación marginal respecto a las grandes empresas nacionales y extranjeras, sino que la dinámica económica no generó una tendencia para integrarlas. Por el contrario, la combinación entre las inestables condiciones de la demanda interna y la volatilidad financiera, creó un ambiente desfavorable para la reorganización y evolución de este tipo de empresas en las nuevas condiciones económicas. Pero lo más significativo es que los modos de operación de la nueva economía no contribuyen a generar espontáneamente dinámicas sostenibles para las empresas. Por lo que, de mantenerse no habrá perspectivas para la expansión de las Mipymes acorde con las condiciones contemporáneas de competitividad a nivel mundial.

En este sentido, para entender los acelerados cambios del sistema bancario mexicano es preciso contextualizar el por qué de muchas de las acciones de política económica instrumentadas en los últimos años y sus consecuencias en el desarrollo económico del país.

Por ello, el propósito del ensayo es analizar los resultados obtenidos por la intervención del Estado en el sistema bancario mexicano, además de las consecuencias sobre el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en el proceso económico.

El tema de estudio se desprende de una serie de inquietudes en el sentido de porqué estos rubros tan importantes para el funcionamiento de una economía de mercado (banca y sector de micro, pequeña y mediana empresa) se encuentran cada vez más vulnerables y por lo tanto, conocer si la intervención del Gobierno ha sido el factor determinante de dicha situación.

El desarrollo del trabajo se basa fundamentalmente en mostrar cómo ha evolucionado el sistema bancario, particularmente la banca comercial y la banca de desarrollo en nuestro país y mostrar que desde principios de los noventa y hasta la fecha no han podido cumplir con su función de intermediación e impulsores del aparato productivo (función que se hace a través del crédito).

En consecuencia, se plantea la hipótesis de que *es necesario contar con un Estado dinámico y participativo que impulse el eficaz desarrollo de un sistema financiero capaz de dirigir los recursos financieros hacia las actividades más promisorias de elevar la productividad y competitividad*. Por lo tanto, el Estado asume la responsabilidad de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional.

MARCO TEÓRICO

Hace más de medio siglo Joseph Schumpeter sostenía que los seres más importantes para el sistema económico eran los financieros y los empresarios, sin embargo, pocos hicieron caso de esta afirmación. Hay que aceptar que si los bancos son determinantes porque aportan los recursos para que las empresas funcionen, también lo son los empresarios, porque toman prestados los recursos bancarios para impulsar la economía. En la actualidad, resulta evidente el acierto de Schumpeter, pues cuando el sistema financiero de un país no está desarrollado, dicho país no puede competir adecuadamente.

Sin duda, al canalizar los flujos de ahorro de los sectores superávitarios hacia las necesidades de inversión de los sectores deficitarios, se hace posible el crecimiento de la producción y el empleo.¹ Así, el proceso de intermediación financiera desempeña un papel de gran importancia en la sociedad, pues es un elemento básico en el proceso de desarrollo económico. En este sentido, los bancos juegan especial importancia dentro del sistema financiero debido a su relación con los mercados monetarios y crediticios, de ello que tengan un vínculo muy estrecho con la política económica, especialmente en el ámbito financiero.

En resumen, es fundamental colocar en una digna posición a estos dos agentes imprescindibles para el buen funcionamiento de cualquier economía de mercado, es decir, *las empresas y el sistema bancario*, sin omitir, desde luego, *el papel del Estado*.

Por lo anterior, aunque no es objeto de estudio del presente ensayo, resultará interesante conocer a través de las diferentes corrientes económicas, los enfoques, el papel y la posición que se otorgaba a estos agentes, dado el entorno y las circunstancias económicas propias de la época, por lo que haré una breve reseña de los rasgos característicos de las escuelas predominantes y que han dejado huella a lo largo del tiempo.

ESCUELA MERCANTILISTA

La economía política preclásica aborda dos grandes temas: la primera es, en gran parte, el reflejo del nacimiento del capitalismo comercial y generalmente se le llama “*mercantilismo*”. Fue con el mercantilismo, durante los siglos XVI y XVII, al expandirse la economía de tráfico mercantil, cuando se fundaron los términos de dos nacientes disciplinas científicas Economía Política y Ciencia Comercial, el primero de ellos, se refería al incipiente cuerpo de conocimientos que se había ido configurando para alumbrar soluciones a los grandes problemas económicos nacionales, mientras que el segundo comprendía el estudio de las normas, reglas o principios que conducían a una sana gestión de los negocios.²

Esta fue la época de mayores transformaciones en la vida económica de Europa Occidental, apoyadas por el desarrollo extensivo del comercio por mar y el naciente predominio del capital comercial. El comercio colonial trajo enormes beneficios a los mercados de Europa y les permitió acumular un capital monetario razonable. Como consecuencia del comercio colonial, enormes

¹ Solís, Leopoldo, *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*, Siglo XXI, México, 1997, p.13

² Suárez, Andrés, *Curso de Economía de la Empresa*, Pirámide, Madrid, 1992, p.17.

cantidades de metales fueron introducidos en Europa y de este modo se incrementó la cantidad de dinero en circulación (circulante).³

El mercantilismo buscó la unidad económica y política del Estado. Fue por tanto un conjunto de manifestaciones políticas y económicas encaminadas a fortalecer al Estado debilitando a los otros poderes. Estas tendencias exigían que el poder público controlara de modo sustancial la vida económica de su pueblo y de sus colonias reglamentando su consumo, producción y trabajo.⁴

El mercantilismo ya observaba y aceptaba la idea de que el trabajo del hombre tiene mucho que ver con el bienestar económico de los países. Es cierto que la riqueza de un Estado depende, en relación directa, de que posea metales preciosos en gran cantidad, pero cierto también es que estos metales preciosos se complementen con la capacidad de trabajo de los hombres del Estado.

ESCUELA FISIÓCRATA

Más tarde llegan los fisiócratas con su premisa fundamental de la existencia de un orden natural de la sociedad, indudablemente sugerida por la difusión de la economía mercantil. A este respecto es importante poner en relieve cómo la fisiocracia identifica en un elemento de naturaleza económica, es decir, la transformación general de los productos en mercancías la base de la constitución del orden natural.⁵

Richard Cantillon, al igual que John Law, se preocuparon muy en especial por los problemas monetarios y crediticios, afirmaba que el poder de los bancos se fincaba únicamente en la posibilidad de hacer circular moneda, puesto que sin estas instituciones los particulares atesorarían su dinero sacándolo de la actividad económica; para Law la importancia de los bancos no radica sólo en que pongan a circular la moneda sino en que estén facultados para crearla.

Roberto Turgot también fue un gran estudioso de las ciencias económicas. Él coincidió en mucho con las ideas fisiócratas, sin embargo, reconoció tanto la importancia de la agricultura como la de la industria, además de que adelantándose a su tiempo, reconoció la relevancia del capital al resaltar su importancia, permitir que se hicieran préstamos a tasas de interés libres. En realidad el fisiocrasismo del político y economista francés se basa sobre todo en sus propósitos de liberar a la actividad económica de las barreras administrativas, ya que, a su parecer, el mejor motor debiera ser el interés individual.⁶

La representación científica que los fisiócratas dan del orden natural está referida a una economía completamente mercantil en la cual nadie que viva en una sociedad provee a todas sus necesidades con su trabajo, pero obtiene lo que le falta con la venta de lo que su trabajo produce y en la cual cada uno trabaja para los demás aunque crea trabajar para él mismo.

ESCUELA CLÁSICA

³ Roll, Erick, *Historia de las doctrinas económicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 57.

⁴ Herrerías, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, Limusa, México, 1980, p 53.

⁵ *Ibidem* pp. 56.

⁶ *Ibidem* pp.96.

El movimiento liberal tiene su antecedente en la idea fisiócrata del orden natural y del respeto por la libertad en materia económica.

El liberalismo se sustenta sobre el principio básico de la libertad económica y política. Según los liberales, si los pueblos gozan de libertad política, tendrán libertad económica, y en las mismas condiciones igualitarias podrán concurrir en la vida económica.

La libertad que recomiendan estos pensadores dio lugar al postulado de la libre competencia, según el cual en el mercado deben concurrir multitud de oferentes y demandantes, lo que ocasionaría que el precio se fijara tomando en cuenta la ley de la oferta y la demanda. El liberalismo, como doctrina, es un enfoque optimista de la naturaleza del hombre en general, y de la naturaleza económica del mismo hombre, en particular. Los liberales sostenían que la vida económica estaba regimendada por leyes naturales y espontáneas, cuyo cumplimiento no debería ser obstaculizado por el hombre.⁷

La economía clásica sugiere que ésta se regula por su propia virtud y es una parte de ese orden, denominado por Smith el sistema sencillo de la libertad natural. Es suficiente que dejemos al hombre abandonado a su iniciativa, para que al perseguir su propio interés promueva el de los demás.

En síntesis, el progreso económico dependía del establecimiento del capitalismo industrial. La iniciativa privada era la fuerza motriz y la gran promotora del beneficio social. Smith no desconocía el deseo de los hombres de negocios de obtener cada vez más, mejores y más elevadas posiciones de privilegio económico y social.

Juan Bautista Say fue un conocido autor en la historia del pensamiento económico por su labor de popularización en la obra de Adam Smith. Say supera a su maestro, cuando agrega a los tres factores productivos clásicos, trabajo, tierra y capital, el cuarto, el organizador o empresario.

Otro autor, John Stuart Mill, se coloca por lo general en los primeros sitios del liberalismo clásico con la distinguida compañía de Smith y Ricardo. Mill es uno de los más celosos defensores del abstencionismo estatal. El juego económico debe reservarse exclusivamente a los particulares, puesto que ellos saben con más fundamento lo que les conviene.

Mill habla ampliamente del crédito y menciona que uno de los asuntos de la economía política en los que ha existido mayor incompreensión y confusión de ideas es el relativo a las funciones del crédito. El crédito tiene una gran fuerza, pero sus efectos no son mágicos, y con frecuencia se habla como si toda extensión del crédito equivaliera a una creación de capital, o como si el crédito fuera en realidad capital. Parece extraño que, no siendo el crédito otra cosa sino un permiso para usar el capital de otra persona, no pueden aumentarse con él los medios de producción, sino sólo transferirlos. Pero si bien el crédito no es sino una transferencia de capital de una mano a otra, no es menos cierto que por lo general lo hace pasar a manos más competentes para emplearlo con eficiencia en la producción.

Todo este capital se presta ahora a interés, y se halla disponible para fines productivos. El capital que se encuentra en estas circunstancias forma una parte importante de los recursos productivos de todo país comercial y, como es natural, es atraído hacia los grandes productores o negociantes que son los que por la misma magnitud de su negocio pueden emplearlo en forma más útil, por ser los más deseosos de obtenerlo y ofrecer al mismo tiempo las mayores garantías.

⁷ *Ibidem* pp.112.

Los instrumentos más importantes a este fin son los bancos. Pero una vez que la gente se ha acostumbrado a depositar sus reservas en manos de un banquero, muchas pequeñas sumas que antes permanecían ociosas se juntan en las manos de éste, el cual, sabiendo que por experiencia la proporción del capital depositado que el depositante podrá necesitar en un momento dado y sabiendo además que si uno podrá necesitar más que el promedio, otro necesitará menos, puede disponer de la mayor parte del capital que se le confía para prestarlo a los productores y negociantes.

Así pues, el crédito no es sólo el medio indispensable para hacer que todo el capital del país sea productivo, sino que también permite que se dediquen a actividades productivas muchos de los mejores talentos industriales del país. Son muchas las personas que no disponen de capital propio, y que poseen grandes cualidades para los negocios, que siendo conocidas y apreciadas por otras personas que disponen de capital, encuentran en éstas el apoyo financiero necesario. Tal es, en términos generales, la utilidad del crédito para los recursos productivos del mundo en general. Pero esas consideraciones sólo son aplicables al crédito concedido a los productores y negociantes.⁸

ESCUELA MARXISTA

Otro autor que no es posible pasar inadvertido es Carlos Marx, quien como un día lo hizo Smith, distingue entre la división del trabajo que espontánea e inconscientemente lleva a una coordinación a través del mecanismo del mercado y la que tiene lugar en el interior de una empresa sometida a un proceso coordinador planificado.

Pero a diferencia de otros autores, Marx no entiende que mercado y empresa sean dos formas alternativas de organizar la actividad social cuya respectiva conveniencia dependa de las características de las transacciones, porque para él no hay duda posible respecto de la superioridad de la planificación sobre la inevitable anarquía que se deriva del mercado. Mientras Smith, por ejemplo, pone el acento en la armonía que las fuerzas del mercado consiguen e imponen a las decisiones y los planes autónomamente formulados, Marx subraya las numerosas crisis y considerables despilfarros que inevitablemente el mercado provoca, hasta conseguir, después de un lapso de tiempo dilatado, el equilibrio.⁹

Es una ley empírica el que la producción capitalista está comprendida en un círculo de prosperidad y depresión. En un momento determinado de la prosperidad surge un estancamiento en una serie de ramas de la producción; en consecuencia, disminuyen los precios. El estancamiento y la reducción de precios se extienden, la producción se limita, este estado de cosas dura más o menos algo de tiempo. Los precios y el beneficio son bajos; poco a poco empieza a ampliarse la producción, suben los precios y aumenta el beneficio. El volumen de la producción es mayor que nunca, hasta que vuelve a variar la situación. La repetición periódica de este proceso plantea la cuestión de sus causas, que tienen que averiguarse mediante el análisis del mecanismo de la producción capitalista.

La posibilidad general de la crisis se da con la duplicidad de la mercancía en mercancía y dinero. Esto implica que el río de la circulación de mercancías puede experimentar una interrupción al convertirse el dinero en tesoro en vez de emplearlo para la circulación de mercancías. El proceso

⁸ Stuart Mill, John, *Principios de Economía Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p. 447.

⁹ Serra, Antonio, *Sistema económico y empresa*, Ariel, Barcelona, 1986, p.60.

M_1-D-M_2 se para, porque D, que ha realizado la mercancía M_1 , no realiza M_2 , M_2 queda invendible y con ello se da el estancamiento.¹⁰

Pero mientras el dinero no actúe más como medio de circulación, mientras la mercancía se venda directamente por dinero y éste por mercancía, la transformación del dinero en tesoro no es más que un proceso aislado, individual, que significa la invendibilidad de una mercancía, pero no un estancamiento general. Esto cambia con el desarrollo de la función del dinero como medio de pago y aún más con el desarrollo del crédito de circulación. Estancamiento de la venta significa ahora que no se puede realizar el pago prometido. Pero esta promesa de pago ha servido de medio de circulación o de pago a toda una serie de posteriores transacciones. La incapacidad de pago de uno hace también a los demás incapaces de pago.

Al principio de la producción capitalista el dinero procede de dos fuentes: la primera, de los fondos de las clases no productivas y, segundo, del capital de reserva de los capitalistas comerciales e industriales. Además, el desarrollo del crédito conduce a poner a disposición de la industria no sólo el capital de reserva total de las clases capitalistas, sino también la mayor parte del dinero de las clases no productivas. En otros términos, la industria actúa con un capital que es superior al capital total propiedad de los capitalistas industriales. Con el desarrollo capitalista crece también continuamente la suma del dinero que las clases no productivas ponen a disposición de los bancos y éstos lo ponen, a su vez, a disposición de los industriales. La disposición de estos fondos imprescindibles para la industria la tienen los bancos. Por otro lado, los bancos sólo pueden atraer los fondos de las clases improductivas y retener la creciente masa ociosa de los mismos si pagan intereses por el empleo de estos fondos. Esto lo podían hacer mediante su empleo en crédito de especulación y circulación, mientras estos fondos no eran demasiado voluminosos. Con el aumento de estos fondos, de un lado, y con la importancia decreciente de la especulación y del comercio, por otro, tenían que transformarse cada vez más en capital industrial. Sin la continua expansión del crédito de producción hubiera descendido muchísimo la disponibilidad de los depósitos y con ello, también el interés de los depósitos bancarios.¹¹

La movilización del capital y la expansión cada vez mayor del crédito van cambiando completamente la posición de los capitalistas monetarios. Crece el poder de los bancos, se convierten en fundadores y, finalmente, en dominadores de la industria, apoderándose de los beneficios como capital financiero.

El capital bancario fue la negación del capital usurero y es negado a su vez por el capital financiero. El capital financiero es la síntesis del capital usurero y del capital bancario, y, como éstos, aunque en un grado infinitamente superior del desarrollo económico, se apropia de los frutos de la producción social.

ESCUELA NEOCLÁSICA

La escuela de pensamiento económico que dominó durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX fue la neoclásica. El punto de partida de los neoclásicos se halla en la vieja paradoja del valor, explicada mediante una combinación de escasez y utilidad.¹² Se inicia el neoclasicismo con la llamada revolución marginalista, cuyos principales pioneros fueron William Stanley, Carl Menger y León Walras. A estos nombres hay que añadir los de Alfred Marshall con la

¹⁰ Hilferding, Rudolf, *El Capital Financiero*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1973, p. 269.

¹¹ *Ibidem.* p. 253.

¹² Suárez, Andrés, *Curso de Economía de la Empresa*, Pirámide, Madrid, 1992.

teoría del equilibrio parcial, Wilfredo Pareto que continuó la obra de Walras, y Arthur C. Pigou, por su significación en la economía del bienestar, entre muchos otros.

El neoclasicismo se preocupa fundamentalmente por la distribución de los recursos de un sistema de mercado, atendiendo a períodos cortos cuidadosamente delimitados. Los neoclásicos y entre ellos Marshall, recogen la enseñanza de los grandes fundadores del liberalismo como Smith, Ricardo, Mill, y trata de aplicarlas a la realidad de principios del siglo XIX y XX, previo ajuste de acuerdo con las nuevas circunstancias. Por lo general, se opone a la intervención del Estado en materia económica.

Adopta el neoclasicismo la teoría del valor-trabajo clásico y centra su atención en el análisis del funcionamiento de los mercados y la teoría de la formación de los precios. Entiende Marshall que el sistema de libre empresa no sólo es eficiente sino el más sano, pues ejerce una influencia absolutamente moral en el carácter del hombre.

Para la teoría económica neoclásica, la empresa es un mecanismo que se sitúa entre los mercados de factores y los mercados de productos transformados. El mundo de los negocios representa la cara exterior de la realidad del capitalismo, es la presencia de las empresas comerciales y de la práctica de los negocios lo que conforma el capitalismo de la vida cotidiana. Sin embargo, existe otro aspecto; éste es un tipo de mundo inferior en cuyo engranaje están insertadas las actividades del comercio. Ese mundo de abajo puede llamarse la Mano Invisible, o las leyes del movimiento del sistema, o el mecanismo del mercado, que influye sobre los negocios impulsándolos en la dirección del crecimiento, involucrándolo en contradicciones internas, o guiándolo hacia una posición de equilibrio general y de estabilidad.¹³

Es precisamente dicha imagen de un mundo de los asuntos cotidianos, inserto en el engranaje de las fuerzas que lo impulsan hacia un destino distinto del mismo, lo que constituye la fascinación central del capitalismo para los grandes economistas. Para Smith la fuerza impulsora es la "Deidad" haciendo su voluntad para dirigir la acción humana por caminos socialmente beneficiosos, que los hombres no pueden discutir por sí mismos con su limitada capacidad para razonar y prever. Para Marx, la fuerza rectora es una dialéctica que asegura su predominio mediante un "fetichismo", que enceguece a los hombres respecto de su verdadera situación social, dejándolos ver sólo hierro intercambiado por lino en el mercado, sin que perciban las relaciones de trabajo y capital que gobiernan las transacciones del mercado detrás del escenario. Para la economía moderna, el impulso ordenador se origina en el esfuerzo de los individuos por adquirir riqueza material contra las presiones opuestas de otros, dentro de los límites del mundo físico y social, esto es, un drama de impulsos y restricciones que impelen al conjunto de la sociedad hacia un destino llamado como "equilibrio general" de necesidades y capacidades.

ESCUELA KEYNESIANA

El centro de la doctrina de Keynes se encuentra en la distinción entre la decisión de ahorrar y la decisión de invertir. Ambas dependen, según Keynes, de dos grupos sociales totalmente diferentes, ya que la decisión de ahorrar depende de cualquier persona que posea una renta que se encuentre por encima del nivel de subsistencia, mientras que la decisión de invertir (sinónimo para Keynes de "gastos en instalaciones") depende de los empresarios.¹⁴

¹³ Heilbroner, Robert L., *Naturaleza y lógica del capitalismo*, Siglo XXI, México, 1989, p. 19.

¹⁴ Vercelli, Alessandro, *Keynesianismo*, Oikos-Tau, Barcelona, 1989, p.21.

Las decisiones de invertir vienen determinadas, conforme al análisis keynesiano, por la eficiencia marginal del capital. La eficiencia marginal del capital es la relación de los rendimientos esperados de un bien de capital sobre el costo de la oferta del mismo, los cuales, al ser capitalizados a la tasa de interés corriente, igualan al costo de la oferta del mismo. Por ello, las decisiones de invertir dependen de la relación entre la tasa de interés y la eficiencia marginal del capital.

Hay dos tipos de riesgos que afectan el volumen de la inversión. El primero es el riesgo del empresario o del prestatario, respecto a lo dudoso de la apreciación de sus expectativas cuando utiliza su dinero. Pero cuando utiliza un sistema de crédito, existe también un segundo tipo de riesgo, que pueden denominarse riesgos del prestamista y que consisten en el incumplimiento de las obligaciones, incluso involuntario como consecuencia del error de las expectativas. Un tercer motivo de riesgo puede ser un cambio en el valor estándar monetario (caso típico de devaluación de la moneda en el exterior).¹⁵

Finalmente, son las inversiones a largo término las que promueven el interés público y las que en la práctica aseguran el mejor provecho particular.

En definitiva, lo que se pone de relieve es lo que se ve en la actualidad, gracias a las exageradas tasas de interés que se practican: el costo, el valor, los rendimientos del dinero, tiene que actuar en contra de las decisiones de invertir.

La determinación monetaria de la tasa de interés descansa, según Keynes, en el fenómeno de la "preferencia por la liquidez", en que por naturaleza especial del dinero, se prefiere tener líquido aún sacrificando un rendimiento o renta. Y por lo tanto, la tasa de interés es el precio de no quedarse líquido.

La preferencia por la liquidez puede ser analizada atribuyendo su origen a tres motivos diferentes:

- ✓ motivo transacción
- ✓ motivo precaución
- ✓ motivo especulativo

La demanda de dinero que explica los dos primeros motivos (M1) depende esencialmente del nivel de la actividad económica: de la renta nacional (Y). La demanda de dinero que explica el motivo especulativo (M2) depende, en cambio, del tipo de interés. Es por este canal que la cantidad de dinero influye, mediante el tipo de interés, sobre el tema económico real. El mecanismo del mercado logra entonces que un incremento de la oferta de dinero genere la disminución del tipo de interés y el aumento, por tanto, de la inversión.¹⁶

En el fondo, dice Keynes, hay dos tipos de interés, o mejor dicho, de relaciones que determinan cada cual su tasa de interés: La determinada por el sistema bancario debido a la relación de la creación monetaria con la demanda transaccional, y otra; la que están dispuestos a pagar los inversionistas que desean utilizar los fondos líquidos para inversión.

Keynes racionaliza su relación de amor y odio hacia el sistema capitalista mediante una clara distinción entre capital empresarial (industria) y capital financiero (especulativo). Su defensa del

¹⁵ Sacristán, Antonio; *Keynes ante la crisis mundial de los años 80*; Siglo XXI, México, 1985; p.81.

¹⁶ Vercelli, Alessandro, *Keynesianismo*, Oikos-Tau, Barcelona, 1989, p. 43.

sistema se refiere exclusivamente al capitalismo empresarial, entendido como baluarte de la iniciativa privada y del individualismo.

La convicción de Keynes de que el capital no es productivo y de que, en última instancia, la fuente de toda riqueza es el trabajo, lo acerca, como él mismo admite, a la teoría del valor-trabajo de los clásicos. Para Keynes, el trabajo abarca la actividad gestora y empresarial, que concibe como trabajo por excelencia, pero no incluye a la actividad especulativa. Incluso el trabajo material es concebido en clave empresarial.¹⁷

Exaltación del trabajo en el sentido empresarial, condena de la especulación, defensa del individualismo y de la iniciativa privada, estos son los rasgos característicos de la filosofía política de Keynes.

ESCUELA NEOLIBERAL

Después de un largo período de crecimiento relativamente estable, acompañado de un cierto consenso social, la situación económica comenzó a transformarse.

Las políticas que hasta entonces eran consideradas como la clave del progreso económico, ahora por el contrario, fueron consideradas como la causa de todas las dificultades, crisis y recesiones que azotaban al mundo desarrollado. “Nuevas” estrategias económicas comenzaron a aplicarse en mayor o menor medida. A partir de ese momento sólo se comenzó a hablar, casi exclusivamente de: regreso al mercado, rigor, austeridad, disciplina monetaria, equilibrio presupuestal, desregulación, privatización, desmantelamiento del Estado, etc., en una palabra lo que ahora se conoce como “neoliberalismo”.¹⁸

El neoliberalismo está sustentado en dos postulados básicos:

- ✓ Un marcado rechazo a la intervención del Estado en la economía por considerar que descompone el delicado mecanismo de los precios que automáticamente tiende hacia el equilibrio general, asignando de manera eficiente los escasos recursos con que cuenta la sociedad provocando así mayor libertad y prosperidad.
- ✓ Solamente la propiedad privada y el libre mercado, sin interferencias, son capaces de sacar adelante a la economía mundial de su grave crisis de estancamiento provocada por los excesos intervencionistas, y a los países subdesarrollados de sus tradicionales rezagos.

Prácticamente, ningún responsable político consideraba necesario reforzar las intervenciones del Estado, ni planificar, en su mayoría, casi la totalidad de los gobiernos y de sus expertos se preguntan, sobre la mejor manera de liberar las fuerzas del mercado y cómo privatizar todo lo que sea posible hacerlo.

En el caso de México, el Estado mexicano, su gobierno y la administración pública han sufrido profundas transformaciones desde 1982, año en que en respuesta a la crisis del endeudamiento y a

¹⁷ Ibidem. p. 58.

¹⁸ Guillén, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal en México*, Era, México, 1997, p. 13.

la globalización económica y financiera y debido al agotamiento de su anterior modelo de desarrollo, basado en una fuerte participación del Estado en la economía, el gobierno comienza a reestructurar y a modernizar la economía.

En esta reestructuración el Sistema Financiero Mexicano ha representado un elemento importante del cambio debido a su importancia para el financiamiento del desarrollo. No obstante, de un proceso gradual moderado se pasó abierta y velozmente a la adopción de políticas neoliberales, particularmente a partir de 1985 y, se alcanzó un clímax sin precedentes en lo que a la transformación del Estado, a la liberalización y desregulación económica se refiere durante el gobierno del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.¹⁹

Estas transformaciones se plasmaron en el Estado y del papel de la administración pública. El modelo de desarrollo posrevolucionario, con sus pros y sus contras, fue dejado atrás a favor de un modelo neoliberal intenso. Política e ideológicamente se le justificó y se le denominó como un modelo de *"liberalismo social"*.

En lo que al sector financiero se refiere y muy especialmente, el mercado de valores, durante dicho período su apertura y desregulación fue vertiginosa. La Comisión Nacional de Valores sufrió varias transformaciones legales y organizativas y, a su vez la Bolsa Mexicana de Valores, se convirtió en el mecanismo para que los inversionistas internacionales de portafolio, institucionales e individuales, invirtiesen en títulos nacionales privados y gubernamentales.

Igualmente se emprendieron acciones macroeconómicas de finanzas públicas "sanas", estabilidad económica para conseguir artificialmente ciertos éxitos económicos y "justificar" la menor intervención estatal, la privatización indiscriminada de la empresa pública y de la banca comercial.

Parte integral de la reforma estatal hacia un estadio de menor intervención económica, ha sido la reestructuración del sector financiero y su definición como un eje central de modernización. Las explicaciones ofrecidas para la modernización financiera se derivan de la teoría de la liberalización financiera, parte integral de la teoría neoliberal sobre la intermediación financiera.

Se afirma que la liberalización financiera promueve la eficiencia de las instituciones financieras domésticas con el debido apalancamiento institucional y del capital externo para acrecentar los recursos financieros y dar viabilidad a mayores niveles de ahorro e inversión para incentivar el crecimiento económico, y por tanto, una mayor generación de empleos y una mejor distribución de la riqueza.

Como la escasez de recursos financieros se convierte en un problema de atención inmediata en la agenda de la política pública de los países en vías de desarrollo, su estrategia de modernización se basa centralmente en el cambio institucional financiero. Se plantea la necesidad de desarrollar los mercados nacionales de capital, así como revisar las políticas monetaria y financiera; el diagnóstico central derivado de esta teoría señala que en los países en vías de desarrollo existe una insuficiente generación de ahorro y la existencia de mercados financieros de deficiente desarrollo, en un ambiente de "represión financiera". La propuesta consiste en dirigir políticas públicas financieras para incrementar el ahorro y acelerar el proceso de acumulación de capital, terminar con la represión y dar lugar a la liberalización financiera basada en el mercado.

¹⁹ Cabello, Alejandra, *Globalización y liberación financieras y la Bolsa Mexicana de Valores: Del auge a la crisis*, Plaza y Valdes, México, 1999, p. 23.

NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

Las teorías económicas modernas del Estado buscan explicar su comportamiento económico en diferentes ámbitos de la economía, las cuales se justifican, entre otros, por la importancia misma del Estado, como una organización o institución que juega un papel decisivo en la vida económica, política y social.

Los problemas que enfrentan los gobiernos para diseñar y aplicar políticas eficientes y equitativas no tienen soluciones sencillas o singulares y, la mayoría de las veces, esas soluciones reflejan complejas combinaciones de políticas que promueven o inhiben respuestas que dependen simultáneamente, del mercado y del Estado.

Las teorías que han surgido de la economía neoclásica, ofrecen modelos normativos, en el sentido de que fijan las "marcas ideales" hacia donde deberán dirigirse las políticas de intervención del Estado en la economía.²⁰

Las teorías heterodoxas se han desarrollado en la tradición de la economía política y el neoinstitucionalismo económico e introducen más supuestos e incorporan nuevos temas en su agenda de investigación. Los modelos que ofrecen son más complejos, se preocupan por el análisis positivo, son más realistas y su capacidad prescriptiva es mayor.

El neoinstitucionalismo económico se ha preocupado por desarrollar una teoría del Estado desde el punto de vista de las instituciones y le atribuye algunas funciones relevantes, pero al mismo tiempo admite, a diferencia de otras teorías, que el Estado también puede fallar en mejorar la eficiencia económica y el bienestar social. La idea es que las fallas del gobierno pueden corregirse.

Desde la perspectiva institucionalista, diferentes conjuntos de instituciones, (reglas) y organizaciones económicas, creadas y operadas por el Estado, afectan la conducta económica de los individuos, sus elecciones y preferencias, la asignación y distribución de recursos, y en general, las condiciones económicas de la producción y el intercambio. En este sentido, la teoría neoinstitucionalista, a diferencia de la economía neoclásica, introduce el papel que juega el Estado en un mundo económico caracterizado por la existencia de instituciones, conflictos sociales entre los individuos, derechos de propiedad, contratos, incertidumbre y riesgos (North, 1984, p 19).

Las teorías convencionales asumen como unidad de análisis básica a los individuos y sus motivaciones microeconómicas. Por su parte, las teorías no convencionales también parten del estudio del comportamiento económico de los individuos, abordan el estudio de las variables macroeconómicas y las relaciones económicas, sociales y políticas que se establecen entre los individuos.

En la medida en que las teorías y los modelos se vuelven más realistas son menos doctrinarias, ya que admiten la necesidad del mercado y de las intervenciones públicas y asumen que el mercado o el Estado pueden conducir a resultados eficientes (o ineficientes) para mejorar la asignación de recursos y la distribución del ingreso. Entre más realistas son los modelos, es mayor su capacidad

²⁰ Estas teorías son el libre mercado, competencia perfecta, información completa, mismas que a pesar de su simplismo, han fijado un punto de partida analíticamente poderoso e importante.

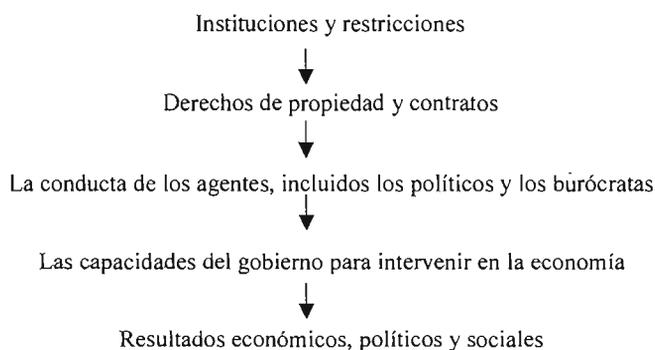
prescriptiva, lo que denota ciertas ventajas prácticas porque permite el diseño de políticas públicas e intervenciones gubernamentales más adecuadas.²¹

En este sentido se dice que el mayor o menor éxito del desempeño económico, no sólo depende de las transacciones económicas que ocurren en los mercados y en el sector privado, sino también de bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, bienestar social y de la infraestructura que son proporcionados por el Estado (Musgrave).

“El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Pero el Estado también es al mismo tiempo, actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político”.²²

El neoinstitucionalismo económico ha contribuido a desarrollar una visión del Estado más sofisticada, que trata de captar las complejas y múltiples relaciones existentes entre los fenómenos involucrados en la intervención del Estado en la economía. Esta visión permite relacionar las interacciones, entre las instituciones, el mercado y los agentes económicos.

La ilustración de las relaciones entre instituciones, capacidades y atributos del Estado, pueden plasmarse de la siguiente manera:



Un tema muy controvertido es la necesidad de la intervención del Estado y su mayor o menor eficiencia para mejorar la asignación de recursos y elevar el bienestar social.

La doctrina liberal postula que el Estado no debería intervenir en la economía, porque la acción del libre mercado es eficiente. En una economía competitiva las fuerzas del mercado conducirán a la economía a una posición de equilibrio paretiano, a partir de la cual, es imposible hacer un cambio sin que empeore el bienestar de algún individuo.

Uno de los argumentos liberales más sólidos para oponerse a la intervención del Estado sostiene que es posible mejorar la situación de una persona (o de varias) pero no sin antes empeorar la

²¹ Ayala Espino, José, *Mercado Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p. 21.

²² *Ibidem* p. 32.

situación de otra, muy pocos sostienen una tesis como la anterior; sin embargo, aún persiste la idea de que la intervención del Estado es un mal necesario, y que cuando ésta sea inevitable, deberá ser “mínima” y sólo reducida al ámbito de las medidas indirectas y las regulaciones.²³

Los neoclásicos, por su parte, sostienen que la intervención estatal contribuye a mejorar la eficiencia económica, pues aseguran que existe un espacio para que el gobierno intervenga en la asignación y distribución de recursos para mejorar la eficiencia y la equidad. Es decir, se reconoce que los mercados competitivos no necesariamente producen una asignación de recursos económicamente eficiente y una distribución socialmente justa.

La teoría de las fallas de mercado postula que los mercados no producen resultados eficientes si se presenta cualquier factor que viole alguno de sus supuestos básicos; racionalidad, competencia perfecta, mercados completos, información completa, e inexistencia de costos sociales y de transacción.

El mercado puede fallar entre otras razones por las siguientes:

- ✓ Las estructuras de los mercados son competitivas sólo excepcionalmente.
- ✓ Existen mercados incompletos y segmentados.
- ✓ La información que los individuos requieren para tomar decisiones racionales, no siempre está disponible.
- ✓ Existe un riesgo en cada una de las actividades económicas.
- ✓ La conducta económica de los individuos puede desviarse hacia prácticas oportunistas.

La existencia de este tipo de fallas constituye un importante argumento para justificar la intervención del Estado con objeto de remediar la ineficiencia generada en el funcionamiento del mercado.

Por otro lado, la teoría de las fallas del gobierno admite dos posibilidades: primera, las intervenciones públicas tienen consecuencias negativas para la eficiencia y el bienestar social, por lo que hay que evitarlas y dejar que el mercado asigne los recursos; segunda, las intervenciones generan efectos negativos, pero en algunos casos pueden justificarse.

Las posibles fallas en las cuales el gobierno, puede incurrir, son:

- Problemas de información
- Los tomadores de decisiones pueden elegir inversiones públicas ineficientes y socialmente inequitativas.

El Estado es una organización que juega un papel crucial en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas que fijan las reglas del juego al intercambio. Por ello, no es extraño que las teorías recientes del Estado concedan, cada vez, más importancia al papel de las instituciones como factores que influyen en el comportamiento, acciones y elecciones de los individuos y agentes económicos. Las políticas públicas involucran cambios institucionales y organizacionales, cambios en las reglas y en las organizaciones, en respuesta a los cambios en el entorno. En suma, estos enfoques reconocen que las instituciones, las organizaciones y las políticas públicas tienen efectos diferentes sobre el comportamiento económico de los agentes económicos.

²³ *Ibidem* p. 36.

Musgrave atribuye al Estado cinco funciones sustantivas: asignación de recursos, distribución del ingreso, estabilización, promoción del crecimiento y regulación económica.

El grado de eficiencia de las políticas aplicadas no sólo depende de las condiciones estructurales de la economía de cada país, sino también de la capacidad y habilidad de los gobiernos para instrumentarlas.

En el sentido más amplio del término, las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son importantes para el desempeño de la economía porque contienen las restricciones e incentivos que constriñen las acciones y elecciones de los individuos, en otras palabras, son las estructuras de incentivos (o desincentivos) que estimulan (o inhiben) el intercambio humano, político, social y económico. Es decir, las estructuras de incentivos (o desincentivos) para invertir, ahorrar, innovar o emprender cualquier actividad, no surgen espontáneamente del mercado y de la dotación de factores, por el contrario, instituciones bien diseñadas pueden emitir incentivos más poderosos, que los propios incentivos del mercado.

Los individuos que viven en sociedad, y que han logrado un desarrollo económico importante, no han sido guiados por una “mano invisible” o un “orden espontáneo”, por el contrario, han necesitado de un conjunto de instituciones que, justamente, les proporcionen las reglas necesarias para guiar cotidianamente su vida material y cultural, pero también para brindar seguridad al intercambio. Sin estas reglas los individuos quedarían condenados a vivir en un “estado de naturaleza”, dominado por la lucha de todos contra todos, y ello frustraría las posibilidades de obtener los beneficios de la cooperación social y del intercambio económico. Los individuos necesitan de unas reglas, pero también de un poder que por encima de ellos, obligue su cumplimiento.

Las nuevas funciones del Estado trascendieron los límites que convencionalmente se habían admitido como adecuados y poco a poco el gobierno participó en la provisión de bienes y servicios públicos asociados con la rápida urbanización e industrialización de las economías, por lo que se reconoce que el sector público ha jugado un destacado papel en el desarrollo económico porque:

- ✓ Ha contribuido a mejorar la asignación de recursos en la economía y a favorecer un mejor empleo de los mismos porque ha corregido fallas e ineficiencia de los mercados.
- ✓ Ha ayudado a la estabilización de la economía por medio de las políticas fiscal y monetaria.
- ✓ Ha creado confianza y certidumbre a través del mantenimiento y vigilancia del sistema legal y regulatorio de la economía.²⁴

Estas son las funciones clásicas y a ellas se le pueden sumar algunos aspectos en los cuales las políticas públicas y los arreglos institucionales han sido un factor decisivo en el desempeño económico de los países exitosos:

- ✓ La promoción de la educación
- ✓ La promoción de la tecnología
- ✓ Invertir en infraestructura física, social e institucional,
- ✓ Prevenir la degradación ambiental y mejorar el uso de los recursos
- ✓ Crear y mantener el sistema de seguridad social que incluye el acceso a los servicios básicos de salud.

²⁴ Ayala, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, UNAM Facultad de Economía, México, 1999, pp. 29-30.

- ✓ La modernización, la industrialización y la expansión de los centros urbanos
- ✓ **Apoyar el desarrollo de un sistema financiero capaz de dirigir los recursos financieros escasos eficientemente hacia las actividades más promisorias de elevar la productividad y la competitividad.**

Pero, ¿QUÉ ES UN SISTEMA FINANCIERO?

Por sistema financiero se entiende al conjunto de elementos que hacen posible la transferencia de recursos internos o externos entre los agentes económicos de un país o entre éstos y los de otros países. En general, los sistemas financieros tienen la función de coadyuvar con sus servicios a una mayor movilización del ahorro y a la distribución eficiente del crédito, ofreciendo a los ahorradores e inversionistas una gama de instrumentos financieros adecuados a sus necesidades, lo que consiguen creando, combinando y negociando activos de diferentes plazos, liquidez, riesgos y rendimientos. En este proceso el sistema financiero apoya el crecimiento de las empresas y en general el desarrollo nacional mediante la cantidad, calidad y eficiencia de sus servicios, lo que permite abaratar el costo del dinero para la producción y comercialización de los bienes y servicios y los diversos proyectos de crecimiento y desarrollo de los agentes económicos de un país.²⁵

De esta forma, la intermediación financiera reconcilia las diferentes necesidades financieras de los inversionistas y ahorradores. Este proceso implica que los intermediarios financieros optimizan la transformación del ahorro en inversión.

- La formación del ahorro requiere de:
 - Amplia captación de recursos por los intermediarios financieros
 - Existencia de una adecuada y eficiente estructura de intermediación que acerque al inversionista y al ahorrador
- El intermediario financiero se constituye en una plataforma que capta y derrama ahorro

Los intermediarios financieros ofrecen a los ahorradores un gran menú de posibles combinaciones de riesgo, rendimiento, madurez y liquidez que de otra manera no estarían disponibles si las empresas tuvieran que ofrecer su dinero directamente a los inversionistas. A los inversionistas, los intermediarios financieros ofrecen créditos en términos favorables, debido a que su especialización les permite alcanzar economías de escala. La intermediación reduce el costo del dinero para los prestatarios captan ventajosamente el ahorro, recolectan y evalúan la información acerca de los sujetos de crédito y, en general, pueden reducir costos al especializarse en la negociación, contabilización y recolección de información, así como en la asignación de créditos.

En consecuencia, los intermediarios financieros apoyan las compras de activos tangibles de los inversionistas, ofreciendo costos más bajos y mejores términos a los que ellos se enfrentarían si tuvieran que recurrir directamente a los ahorradores. En ese proceso complejo de ahorro-inversión, la intermediación financiera es una función sectorial que surge para satisfacer las necesidades y los intereses financieros de los distintos sectores, grupos y regiones que conforman una economía.

Importancia de la intermediación financiera para las empresas

²⁵ Cabello, Alejandra, *Globalización y liberación financieras y la Bolsa Mexicana de Valores: Del auge a la crisis*, Plaza y Valdes, México, 1999, p. 132.

El sector financiero contribuye al crecimiento de un país y a sus instituciones privadas. Al especializarse en la intermediación entre el ahorro y la inversión, este tipo de instituciones permiten que otras instituciones (no financieras) puedan especializarse en la producción y distribución de bienes tangibles sin tener que comprometer sus escasos recursos a la consecución directa de recursos financieros.

Al mismo tiempo, esta especialización permite que las unidades superávitaras encuentren opciones para colocar sus excedentes más allá de atesoramientos no redituables, pues premia a los ahorradores con una tasa de interés por el uso que hace de sus fondos. Esta especialización permite que el costo del dinero para los inversionistas del sector real sea más barato.

Una característica de las economías modernas se refiere al hecho de que la mayoría de las decisiones de ahorro se realizan independientemente de las decisiones de inversión, tales como la compra de activos físicos y de nuevas tecnologías. Los ahorradores son principalmente las familias, las que apartan una fracción de sus ingresos corrientes y lo canalizan al ahorro, el cual les ofrece posibilidades futuras de consumo. Por otro lado, los inversionistas, que son primordialmente las empresas, compran y utilizan los activos físicos tangibles para facilitar la producción de bienes y servicios. Estas empresas piden prestado utilizando instrumentos financieros creados por los intermediarios financieros. De esta manera, las empresas pueden invertir más allá de sus posibilidades y así poder crecer más allá de lo que sus recursos internos le s permitirían.

- El primer efecto de la intermediación financiera es inducir a las empresas a la generación de ahorro propio que los convierta en sujetos de crédito.
- Su mayor efecto se da en la composición y estructura del ahorro.

Importancia de la intermediación para el crecimiento económico

El proceso de crecimiento económico moderno generalmente se asocia con la expansión del sector financiero. La teoría convencional del financiamiento del desarrollo afirma que mientras más alta es la “profundización” financiera en un país, más alto es su grado de desarrollo. Por lo que el sector financiero es señalado como la superestructura que apoya la infraestructura de la riqueza nacional de un país, la producción y los activos reales de la economía. De ahí que reiteradamente se recomienda la liberalización financiera a los países en vías de desarrollo, pues la intervención estatal, identificada como “represión financiera” reduce el crecimiento y la eficiencia del sector financiero.

Un último aspecto que enfatiza la importancia de la intermediación financiera, se refiere a que la promoción del ahorro coadyuva a prevenir el sobreconsumo de la población. Gracias al ahorro se limita el consumo a niveles más realistas en relación con lo realmente necesario. En este sentido, se evita también la inflación de los bienes y servicios, aunque desde luego teniendo en cuenta que esta última puede obedecer a otras causas.

EL SISTEMA FINANCIERO EN MÉXICO

La modernización del sistema financiero en México se inicia en 1974, cuando se reforma la legislación bancaria para hacer posible la banca múltiple, es decir, instituciones que puedan a través de una misma sociedad, operar diversos instrumentos de captación de recursos y de concesión de créditos. Las instituciones de banca múltiple pueden realizar todas las operaciones crediticias: las de

depósito, las financieras, las hipotecarias, las de ahorro y las fiduciarias, así como los servicios complementarios y operar todo tipo de inversiones y plazos.²⁶

En 1976 se publican las reglas para el establecimiento y la operación de la banca múltiple y en 1978 la ley autoriza el surgimiento de la banca múltiple.

También a finales de 1974 se aprueba una nueva Ley del Mercado de Valores que, junto con las reformas a la legislación bancaria, implica cambios sustanciales al sistema financiero mexicano. Con esa ley se estableció el marco legal para el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios. Bajo el liderazgo de la banca múltiple se empiezan a agrupar muy diversos intermediarios financieros no bancarios (casas de bolsa, aseguradoras, bodegas de depósito, afianzadoras, sociedades de inversión, factoraje, arrendadoras, entre otras) que son propiedad de la banca múltiple y que actúan a partir de los intereses del grupo al que pertenecen.

El objetivo central de las reformas entre 1975 y 1982 fue el de adaptar el sistema financiero del país a las nuevas condiciones internas (aceleración de la inflación y mayores necesidades financieras del sector público) y a las también nuevas condiciones que se estaban dando en la economía mundial: mayores tasas de interés y un relativo estancamiento inflacionario.

En septiembre de 1982 se nacionaliza la banca en México y se establece el control de cambios. De inmediato se reestructura el sistema bancario: el número de instituciones pasa de 68 a 29 y, posteriormente en 1985 a sólo 19 (todos ellos bancos múltiples). En los últimos días de diciembre de 1982, el nuevo gobierno, por conducto del ejecutivo, envió una iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, misma que el Congreso de la Unión aprobó en un par de días, mediante la cual se establecía la posibilidad de que los particulares volvieran a participar en el capital social de los bancos que el gobierno, con el mismo apoyo del Congreso de la Unión, había nacionalizado unos meses antes. En 1985, una nueva modificación a la legislación bancaria autoriza la venta de hasta el 34% del capital accionario de los bancos a los particulares. Posteriormente, entre 1991 y 1992 se lleva a cabo la privatización de la banca comercial.²⁷

La experiencia histórica muestra que el Estado a lo largo del siglo XX buscó atender un amplio espectro de objetivos nacionales, entre los que destacan: propiciar y estimular el crecimiento; garantizar la permanencia y fluidez del orden jurídico, administrativo e institucional, de acuerdo con las necesidades de la producción; actuar en la arena de los conflictos sociales y políticos, como una instancia de mediación y negociación entre los intereses contradictorios y, finalmente, en una economía mundial que se ha internacionalizado en grado intenso, establecer los mecanismos que garantizaran una más rápida y adecuada integración a la economía internacional.

El Estado, como un agente más en el mercado, justificaría, a partir de entonces, su intervención no sólo como apoyo a las inversiones privadas y a la creación de “externalidades” a través de la infraestructura, sino además, reemplazaría al sector privado, asumiendo riesgos y promoviendo nuevas inversiones.

En efecto, la intervención estatal, a través de la política económica ha modelado (no sin contradicciones y vaivenes), mediante diversos instrumentos, el propio sistema económico, imponiéndole un cierto dinamismo, reduciendo los efectos de fenómenos negativos y promoviendo ciertos sectores y grupos.

²⁶ Tello, Carlos, “Transición financiera en México”, en *Nexas*, No. 320, México, Agosto 2004, p. 19.

²⁷ *Ibidem*. p. 21.

La existencia de un sistema financiero en la sociedad aumenta la posibilidad a consumidores, ahorradores y empresas de beneficiarse al maximizar la utilización, a través del tiempo, de sus recursos monetarios y poder anticipar o posponer sus gastos en relación con la recepción de sus ingresos, lo que aumenta los beneficios pecuniarios y no pecuniarios de esa asignación intertemporal de recursos.

De esta manera, la existencia de los intermediarios financieros propicia un flujo más eficiente de fondos, de los ahorradores a los usuarios de crédito, que el que podría existir de no contarse con los servicios propios de esa intermediación.

En resumen, podemos decir que la contribución económica y social del sistema financiero consiste en servir de intermediario entre los ahorradores y los demandantes de crédito, al conciliar los diversos intereses de ambos grupos y abatir los riesgos de la intermediación.

Los profundos cambios en el sistema financiero mundial, la aparición de nuevos intermediarios, el surgimiento de novedosos productos y servicios y la incorporación de tecnologías muy avanzadas, fueron el entorno que tuvo México para emprender a partir de 1988 la modernización del sistema financiero.

Así de este modo, en diciembre de 1989, dentro de un amplio conjunto de modificaciones a la legislación que regula el sector financiero, se aprobó la Ley de Agrupaciones Financieras, por la cual se autorizaba la constitución de grupos financieros y se fijaban las modalidades y características para su transformación. En términos generales, esta disposición se orientaba a modernizar la estructura del sistema financiero. En lo particular, se reconocía la existencia de nuevas formas de organización y se establecían las bases para la apertura de la economía en algunos servicios financieros.²⁸

El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, la banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal.

²⁸ Ortiz, Oscar Luis, *El Dinero, la Teoría, la Política y las Instituciones*, Facultad de Economía. UNAM, México, 2001, p.356.

EL BANCO DE MÉXICO

ORÍGENES DEL BANCO DE MÉXICO

Durante sus primeros años, el Banco de México al operar directamente con el público como un banco más de depósito y descuento, pudo aliviar de modo considerable la escasez de crédito. Por otra parte, el control de las emisiones de billetes en manos del Banco de México, a la vez que acabó con la práctica de las emisiones múltiples, convirtió a los bancos comerciales en instituciones ordinarias de depósito y descuento con posibilidades limitadas de creación de medios de pago.

Pero el perfil del Banco de México como banco central en su sentido ortodoxo no se alcanzó en 1925 cuando se creó, sino hasta después de las reformas legales de su Ley Orgánica en 1932 y en 1936. En virtud de estas reformas se dio al Banco de México la función creadora y reguladora de la moneda y el crédito, además se le encargó la función de Cámara de compensación.

En esta fase el Banco de México pudo fortalecer la ya iniciada aceptación del billete por parte del público, con lo cual dejó de operar como banco de depósito y descuento y se convirtió en banco de bancos al obligar a los bancos comerciales a asociarse con él mediante la suscripción en acciones de 6% de su capital. En breve, estos pasos permitieron que se materializaran los esfuerzos del gobierno para dotar al país de un sistema monetario de carácter fiduciario donde apoyarse y regularse la expansión del crédito interno, para estimular las actividades productivas de la nación.²⁹

El 17 de mayo de 1993, en el discurso inaugural de la IV Convención Nacional de Aseguradores, el presidente Carlos Salinas hizo una reseña de los graves y dolorosos efectos de los altos niveles de inflación experimentados en el país en la década de los años ochenta. Asimismo, mencionó las acciones que durante su administración se habían tomado con objeto de combatir este pernicioso fenómeno, así como alcanzar y consolidar los avances que, gracias al esfuerzo de todos los mexicanos, se había logrado en el proceso de estabilización de los precios.

El Presidente de la República señaló:

*“Necesitamos dar un paso más en la consolidación de las condiciones que nos han permitido abatir la inflación y contar con mayor estabilidad y, sobre todo, evitar que en el futuro la inflación resurja.... Por eso, el día de hoy he enviado al Congreso de la Unión, al Constituyente Permanente, por medio de Cámara de origen, la de Diputados, una iniciativa de reforma constitucional para consignar en el Texto Fundamental, la plena autonomía del Banco de México, para precisar su objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional...”*³⁰

Con esta propuesta se daba inicio a un extenso proceso que, tan sólo en la parte legislativa tenía un largo camino por recorrer, pues, además de la discusión de la reforma constitucional, sería necesario que el H. Congreso de la Unión expidiera la ley del nuevo Banco Central Autónomo.

La razón de ser de esta propuesta fue consolidar y preservar la estabilidad de precios. Por ello, para mantener una política de lucha permanente contra la inflación fue conveniente separar la función de crear dinero de otras áreas del Estado. En otras palabras, el Estado debe procurar la consecución de

²⁹ Ramírez, Ernesto, *Moneda, banca y mercados financieros. Instituciones e instrumentos en países en desarrollo*, Pearson Educación, México, 2001, p. 209.

³⁰ Ortiz, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 122.

sus fines financiándose sobre bases sanas, pues el abuso del crédito proveniente del Banco Central, si bien a corto plazo puede producir efectos positivos, a la larga siempre dará resultados negativos. En este sentido, un banco central autónomo puede ser un eficaz contrapeso a las políticas económicas desestabilizadoras.³¹

Así, en la nueva Ley Orgánica quedaron plasmadas las finalidades del Banco de México y las facultades de que dispondría para su consecución, así como los preceptos necesarios para poner en práctica los elementos esenciales de la autonomía del banco central.

Dos propósitos adicionales relacionados con dicho objetivo son mencionados por esta Ley:

1. *Promover el sano desarrollo del sistema financiero.*
2. Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

ESTRUCTURA DEL BANCO DE MÉXICO

La actual estructura formal del Banco de México está basada en la ley del Banco de México de diciembre de 1993. De acuerdo con este marco jurídico, el ejercicio de las funciones del Banco de México y la administración del mismo, están encomendados a una junta de gobierno, a una comisión de cambios y a un gobernador. (Ver Anexo 1)

Junta de Gobierno

La junta de gobierno está activamente involucrada en las decisiones relacionadas con la conducta de la política monetaria. Entre sus principales facultades se encuentran la de establecer las políticas y los criterios conforme a los cuales el Banco de México expida las disposiciones de regulación monetaria o cambiaria y el *sano desarrollo del sistema financiero*.

Gobernador

El gobernador del Banco de México tiene a su cargo la administración de la institución y es el ejecutor de los acuerdos de la junta de gobierno que él mismo preside y de la comisión de cambios, de la cual forma parte.

Comisión de cambios

La comisión de cambios está facultada para fijar criterios a los que debe sujetarse el Banco de México en el ejercicio de sus facultades relativas a regular las operaciones cambiarias de las instituciones de crédito y otros intermediarios financieros. De igual manera, señala las directrices respecto al manejo y la valuación de la reserva internacional. Y también autoriza la obtención de los créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI), de bancos centrales y de otras entidades extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Una vez concluido el proceso de reprivatización de la banca comercial en 1992, se reformó la organización del Banco de México a partir de abril de 1994.

³¹ Ortiz, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 124.

FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO CONFORME A SU NUEVA LEY ORGÁNICA

La actual Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de diciembre de 1993, asignó al banco central la finalidad de proveer a la economía del país con moneda nacional, con el objeto prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. El banco también promovería el sano desarrollo del sistema financiero y propiciaría el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. En abril de 1994, el Banco de México, organismo descentralizado del gobierno federal, se transformó en la nueva persona de derecho público con carácter autónomo y conservó la titularidad de todos los bienes, los derechos y las obligaciones integrantes del patrimonio de dicho organismo.

La nueva Ley del Banco de México establece que corresponde a la institución desempeñar las siguientes funciones.³²

- ✓ Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.³³
- ✓ Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.³⁴

³² Ortiz, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 139-140.

³³ *Respecto a la regulación de la emisión y circulación de la moneda*, corresponde privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación por medios de sus operaciones. *Por lo que se refiere a la regulación crediticia*, el Banco de México está dotado de las diversas armas de regulación del medio circulante y del crédito. En forma sucinta los instrumentos de regulación con que cuenta son: Variaciones de la tasa de redescuento; Operaciones de mercado abierto; Variaciones del porcentaje del depósito o encaje que los bancos comerciales deben mantener en el banco central respecto de los depósitos del público; Emisión de bonos de regulación monetaria del propio banco central; Señalamiento de la inversión obligatoria del importe del pasivo de los bancos; Esquema de requerimiento de reserva legal llamado encaje promedio cero. La adopción del régimen cambiario de flotación libre a partir del 22 de diciembre de 1994, ha permitido al Banco de México adquirir el control sobre la base monetaria, al no verse obligado a inyectar o sustraer liquidez mediante intervenciones en el mercado de cambios. *Regulación de los cambios*. El control de cambios consiste en la prohibición o restricción de las importaciones, las exportaciones y el comercio de divisas dentro de la República; la importación y la exportación de moneda nacional y el establecimiento de obligaciones y requisitos respecto al uso y la aplicación de las divisas correspondientes a operaciones comprendidas en el control de cambios. Sobre la base de la asignación de esta facultad, el Banco de México establece los términos y las condiciones en que las instituciones de crédito, las demás empresas cuyo objeto principal sea la intermediación financiera y las casas de cambio, deban intervenir, en su caso, en la operación del mismo.

³⁴ *El Banco de México como banco de reserva*. El mantenimiento de reservas en efectivo de los bancos comerciales en el instituto central, que en principio se lleva a cabo para garantizar los depósitos que a su vez reciben del público, se estableció de manera obligatoria por ley. Sin embargo, a partir de 1990, se suprimió el encaje legal y se sustituyó con un coeficiente de liquidez obligatorio de 30% sobre el pasivo computable, que en 1991 a su vez se eliminó. En esas condiciones se dejó a juicio de los propios bancos comerciales la fijación de los porcentajes de sus coeficientes de liquidez. *El Banco de México como acreditante de última instancia*. Una de las tareas básicas que debe desempeñar el banco central es la de garantizar que el sistema bancario y financiero mexicano funcionen fluidamente. En otras palabras, tiene que impedir los pánicos financieros que pudieran ocurrir en el sistema bancario mexicano. Al realizar esta encomienda, se dice que el Banco de México es acreditante de última instancia, que significa que presta a los bancos comerciales y a las demás instituciones financieras cuando el pánico amenaza al sistema financiero. Para el desempeño de esta función, Banco de México está autorizado para otorgar créditos a los bancos comerciales, a los bancos de desarrollo y a otras instituciones del mercado de valores. *Regulación del servicio de cámara de compensación*. Desde 1932 se encomendó al Banco de México operar como cámara de compensación de cheques de los bancos comerciales. Este sistema de compensaciones simplifica la realización de pagos entre los bancos comerciales, ocasionados por los depósitos de cheques recibidos de sus clientes a cargo de otros bancos. La eficiencia del sistema de pagos es un factor que contribuye a la eficiencia y productividad globales de la economía.

- ✓ Prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.³⁵
- ✓ Actuar como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, financiera.³⁶
- ✓ Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.³⁷
- ✓ Operar con el FMI y otros organismos de cooperación financiera internacional, con bancos centrales que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

ACTUACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO EN LOS NOVENTA

En 1988 se inicia un proceso de liberación del sistema financiero para dotar de efectividad a la política monetaria e insertar a México dentro del proceso de globalización económica. Es la etapa del reconocimiento de la mayor interconexión entre los mercados financieros internos e internacionales, la gran movilidad de capitales existente entre México y el resto del mundo, y la posibilidad de repatriación de una gran cantidad de recursos rápidamente y en volúmenes significativos.

De hecho, el gran cambio en la política económica empezó desde 1987 con la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Se define el conjunto de reformas estructurales necesarias: reforma fiscal, privatización de empresas de propiedad estatal, renegociación de deuda externa, reforma al sistema financiero y apertura comercial (todo ello como parte de un solo programa integral).³⁸

Desde 1988 las autoridades monetarias trataron de seguir un enfoque pragmático con respecto a las tasas de interés, dejando que el mercado funcionara, al tiempo que se fijaban objetivos de inflación y de reservas internacionales.

De esa forma se enfocan hacia la ejecución de la política monetaria a través del mercado de dinero por considerarlo un mecanismo más rápido y eficiente; porque dicha acción altera las operaciones de liquidez general de la economía alcanzando a todo el mercado de crédito y no únicamente al financiamiento bancario; y porque esto se traduce en menores tasas de interés pasivas, activas y un menor margen de intermediación financiera.

³⁵ *Servicio de tesorería al gobierno federal.* Desde su constitución, el Banco de México se encargó del servicio de tesorería del gobierno federal. Esto implica que Banco de México se constituye en depositario de todos los fondos que el gobierno federal no use de inmediato; se encarga de llevar a cabo la concentración de fondos de todas las oficinas gubernamentales; y de la emisión, colocación y servicio de la deuda interna y externa del gobierno. Las remuneraciones que Banco de México percibe por estos servicios se convienen con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Agente financiero en operaciones de crédito interno y externo.* En este aspecto corresponde privativamente al Banco de México encargarse, por cuenta del gobierno federal, de la emisión, colocación, compra y venta de valores representativos de la deuda interna del gobierno y, en general, del servicio de la misma. Dentro de este marco, el banco opera como casa de bolsa para el gobierno federal, al efectuar las subastas semanales para la colocación primaria de cets, bondes, ajustabonos y udiabonos.

³⁶ En este aspecto es necesario advertir la forma estrecha en que el Banco de México ha asesorado al gobierno federal, sobre todo en los planes que el Gobierno ha ejecutado en obras públicas y organización de la producción agrícola. La autonomía del Banco de México, establecida en las reformas constitucionales puestas en vigor el 1º de abril de 1994 en la nueva ley del Banco de México, no implica el divorcio de éste con el gobierno federal.

³⁷ El Banco de México participa en representación del Gobierno mexicano ante organismos de cooperación monetaria y financiera internacional, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

³⁸ Ampudia, Nora C., "Treinta años de política monetaria en México. 1970-2000", en *Hacia una política monetaria y financiera para el cambio estructural y el crecimiento*, Ortiz, Etelberto (coordinador), Plaza y Valdes, México, 2003, p.142.

Bajo este contexto se habla ya, únicamente, de una política monetaria enfocada a la estabilización de precios y la disminución de la inflación. La combinación ideal la constituyen las finanzas públicas sanas y una política monetaria conducente a la estabilización de precios.

Para 1989 los instrumentos monetarios se habían reducido a:

- a) Operaciones de mercado abierto
- b) Ventanilla de descuento
- c) Depósitos voluntarios u obligatorios de la banca comercial en Banco de México

En dicho año se liberaron todas las tasas de interés sobre los instrumentos bancarios, incluyendo las cuentas de cheques. También se eliminaron los requisitos de encaje legal incluyendo los depósitos de la banca comercial en el Banco de México constituidos para efectos de regulación monetaria, y se eliminaron los cajones selectivos de crédito. Sin embargo, las instituciones de la Banca Comercial se mantenían obligadas a canalizar 30% de la captación total de la adquisición de valores gubernamentales.

El desarrollo del mercado de dinero se basó en el impulso del gobierno hacia las operaciones de mercado abierto, como elemento que le permitiera practicar una política monetaria efectiva. Así, a principios de los noventa, 40% del financiamiento del gobierno se realizaba mediante valores de deuda gubernamental, 40% mediante el crédito del Banco de México y 20% mediante el crédito del sistema bancario. En 1993, la totalidad del financiamiento del gobierno provino del mercado de dinero.³⁹

La reforma financiera no sólo generaría el escaso ahorro interno, atraería capitales y evitaría los procesos de dolarización y fuga de divisas, sino que también daría mayor eficiencia a la instrumentación de la política monetaria y mayor flexibilización para la misma con la ayuda del desliz cambiario. Se flexibilizan las regulaciones concernientes a la inversión extranjera y se emiten dos nuevos instrumentos de deuda pública, los Tesobonos y los Ajustabonos.

En un proceso de 14 meses, se otorga libertad a la banca para determinar sus tasas de interés y el plazo de sus operaciones pasivas, así como invertir a discreción los recursos de esas operaciones, y se elimina el coeficiente de liquidez obligatorio. Se continúa con la supresión de las restricciones cuantitativas sobre recursos captados mediante instrumentos bancarios no tradicionales como certificados de depósito y pagarés.

Se trata de encontrar una regla que al mismo tiempo evitara la estrangulación crediticia y el desplome del tipo de cambio, y se instrumentan medidas para fortalecer el papel del ahorro financiero privado en respaldo a la nueva inversión, por lo que se reforman extensamente tres áreas:⁴⁰

- a) Creación de nuevos instrumentos financieros con vencimientos más largo y tasas flexibles con protección contra la inflación y riesgos cambiarios
- b) Marco regulador para modernizar intermediarios financieros
- c) Privatización de la banca comercial

Como resultado de la rápida reforma financiera y la esterilización parcial de recursos, así como la eliminación del encaje legal y el coeficiente de liquidez, posteriormente, se presenta un *boom*

³⁹ Ampudia, op.cit. p.143.

⁴⁰ Ampudia, op.cit. p.145.

crediticio que culmina con un proceso de sobreendeudamiento de familias y empresas. Entre 1988 y 1992, el financiamiento real al sector privado crece 31% anual, 10 veces más que el PIB en dicho período; a su vez, la razón deuda a capital de las principales 500 empresas del país pasa en 1991 de 49% a 83% en 1994, lo que significó una agresiva oferta de crédito que fue en detrimento del ahorro y rompió con la restricción presupuestal de los agentes económicos, lo que aunando a expectativas positivas dadas el crecimiento económico y la reducción de la inflación generó los problemas de sobreendeudamiento y el acelerado incremento en el consumo. La cartera vencida de la banca empieza a crecer y los bancos reaccionan limitando el crédito, factores que profundizaran los efectos negativos de la crisis de 1994 y 1995.⁴¹

En relación a la política cambiaria, a partir de 1991 y hasta diciembre de 1994, se establece un nuevo esquema de régimen de cambio, que es la banda de flotación, con el objetivo de generar una mayor flexibilidad al tipo de cambio para responder a las condiciones económicas del momento y la mayor entrada de recursos externos.

Sin embargo, la enorme entrada de flujos de capitales y el insuficiente desliz sobrevalúan la moneda incrementando el déficit de la balanza comercial, cuyo financiamiento depende cada vez en mayor medida de la entrada de capitales a través de la cuenta de capital. Las reservas internacionales acumuladas por el proceso de esterilización desempeñan un papel importante como respaldo de los compromisos financieros del sector público y privado y confianza para el capital externo.

La política monetaria también se libera con la autonomía del Banco de México con respecto del gobierno federal a partir del primero de enero de 1994, y se basa en dos elementos: evitar el movimiento brusco del tipo de cambio mediante una política crediticia a la banca comercial muy restrictiva (crédito interno), por un lado y, por el otro, acelerar el proceso de innovación y reforma financiera para facilitar la repatriación de capitales y apoyar la intermediación financiera.

En noviembre de 1991, al considerarse que las transacciones con el exterior se habían normalizado y que las reservas internacionales de Banco de México se habían reconstituido, se suprimió el control de cambios y también desapareció el tipo de cambio controlado. A partir de entonces se adoptó un esquema de dejaría que el tipo de cambio flotara dentro de una banda que se ensanchaba diariamente. Este régimen se mantuvo vigente del 1º de enero al 19 de diciembre de 1994; este deslizamiento significó una depreciación del peso de 12.6% dentro de la banda de flotación.

En diciembre de 1994 las autoridades monetarias pretendieron elevar el techo de la banda a 15.3% sin cambiar el ritmo de deslizamiento de 0.0004 nuevos pesos; se produjo un ataque especulativo de gran escala debido a factores políticos, factores de volatilidad en los mercados financieros internacionales y de incertidumbre de los inversionistas ante la magnitud del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos mexicana, que culminó con una drástica devaluación del peso.

En consecuencia, el 19 de diciembre de 1994 la comisión de cambios acordó abandonar el régimen cambiario de flotación regulada con un deslizamiento devaluatorio diario, para pasar a un régimen de flotación libre con efectos a partir del 22 de diciembre de 1994. Tomando como referencia el tipo de cambio interbancario, el peso mexicano sufrió una depreciación aproximadamente del 71% en 1994.⁴²

⁴¹ Ampudia, op.cit. p.146.

⁴² Ramírez, Ernesto, *Moneda, banca y mercados financieros. Instituciones e instrumentos en países en desarrollo*, Pearson Educación, México, 2001, p. 218.

Con objeto de coadyuvar al logro de la meta de inflación y para ordenar las condiciones prevalecientes en los mercados cambiario y de dinero, el Banco de México adoptó un esquema de requerimiento de reserva legal llamado de encaje promedio cero, para manejar con mayor flexibilidad las condiciones bajo las cuales Banco de México otorga su crédito interno neto.

La crisis financiera sufrida en diciembre de 1994, puso en pleno juego esta función del Banco de México, que en coordinación con la Secretaría de Hacienda, por medio de diferentes canales suministró recursos líquidos al sistema bancario mexicano.

El Banco de México descontó carteras de manera directa a los bancos comerciales, compró cartera con problemas de recuperación por medio del fondo bancario para la protección del ahorro (Fobaproa) dotándolo de mayores recursos, y también apoyó las operaciones del programa de capitalización temporal (Procapte) para dotar a los bancos comerciales de una mayor capitalización. Todo ello debido a que ante el brusco aumento de las tasas de interés, los deudores de la banca de manera masiva se vieron envueltos en serios problemas para pagar con tiempo sus adeudos, lo cual colocó a los bancos comerciales en una posición crítica de liquidez y solvencia dados los bajos niveles de capitalización que mantenían.⁴³

En 1995 la economía mexicana sufrió la crisis más severa desde la década de 1930. La repentina interrupción del flujo de capital externo hacia México a finales de 1994 y principios de 1995, y la consecuente devaluación de la divisa, impuso un grave pero inevitable ajuste a la economía mexicana.

En 1994, el panorama económico de México cambia, y los conflictos políticos junto con la coyuntura internacional que precipitaron la devaluación del peso surten efectos inmediatos sobre el sector real y financiero. Las tasas de interés se disparan de 20% en diciembre de 1994 a 110% en marzo de 1995, la producción se estanca, aumenta el desempleo, se aplican medidas de política monetaria restrictiva que acentúan la no liquidez en el sistema, crece la cartera vencida de la banca, decrecen las ventas y los salarios reales y se deterioran rápidamente los activos bancarios.

En 1995 se presenta el colapso bancario, con un importante incremento en la cartera vencida cuando el valor de los créditos supera al valor del bien en garantía. Los deudores bancarios, familias y empresas se ven imposibilitados para cubrir los servicios de su deuda y en muchos casos se niegan a pagar ante la sobrevaloración del crédito con respecto a las garantías.

Los elementos determinantes para la evolución futura de la política monetaria son: la reprivatización bancaria, la autonomía del Banco de México, la liberación financiera, el establecimiento de objetivos cuantitativos de inflación y la limitación al máximo posible del crédito interno del Banco de México.

Para hacer frente a estos problemas, a principios de 1995 el Gobierno y el Banco de México formularon y pusieron en operación un amplio paquete de programas. Los objetivos de este paquete fueron: disminuir los niveles de riesgo en el sistema financiero, mantener la confianza del público en las instituciones crediticias, y auxiliar a las familias y empresas endeudadas para hacer frente a sus obligaciones.

El costo del paquete se distribuyó entre los accionistas de los bancos del gobierno federal. A finales de 1995 se estimó que al valor presente neto de la porción de estos costos sufragados por el

⁴³ *Ibidem.* p. 220.

Gobierno eran equivalentes al 5.5% del PIB para ese año y que dicho costo se iba a distribuir a lo largo de 30 años. Por tanto, la presión sobre las finanzas públicas no se concentraría en un período relativamente corto.⁴⁴

El principal reto que enfrentó el banco central en relación con la crisis financiera de 1995 fue contribuir a la solución de los problemas ya mencionados y cumplir su papel como prestamista de última instancia, sin comprometer su programa monetario de combate a la inflación.

La coordinación entre las políticas monetaria y fiscal permitió un programa consistente de estabilización. Por medio del presupuesto, el Gobierno absorbió parte de los costos de los programas de apoyo financiero para los bancos y para los deudores de la banca, permitiendo así en la política monetaria enfocarse a la lucha contra la inflación.

En la última parte de 1995 y en los siguientes años hasta 1999, se logró una sustancial estabilización de los mercados financiero y cambiario. La disminución de las presiones inflacionarias a partir de marzo de 1995 propició una tendencia a la baja de las tasas de interés, interrumpida por sólo algunos retrocesos temporales. Así, en tanto que a mediados de aquel mes la tasa de interés interbancaria a 28 días alcanzaba un nivel del 110%, un año después había declinado a 46%, a 27.6% en 1996 y al cierre de 1999 había descendido a 24%.⁴⁵

Las tasas de interés reales se movieron en la misma dirección. La volatilidad de las cotizaciones del peso frente al dólar se redujo en forma considerable durante el período 1996-1999.

La reducción del sobreendeudamiento de las familias y de las empresas siguió siendo una de las preocupaciones centrales en la política económica. A fin de enfrentar este problema las autoridades adoptaron una estrategia orientada a: 1) proteger los intereses legítimos tanto de los acreedores como de los deudores de la banca, 2) apoyar a los deudores, 3) fortalecer la situación financiera de la banca por medio de mecanismos que promuevan su capitalización, 4) procurar que los programas aplicados no tengan impacto monetario y que su costo fiscal sea el menor posible, y 5) mejorar el marco regulador.

A pesar de los buenos resultados obtenidos durante el período de 1996-1999, los problemas continúan; por tanto fue indispensable mantener la política fiscal equilibrada, la prudencia monetaria, la apertura de la economía, los esfuerzos orientados a la mejor regulación y, en su caso, la desregulación, así como la promoción de mercados eficientes.

POLÍTICA MONETARIA DE OBJETIVOS DE INFLACIÓN

La recién adquirida independencia de Banco de México le permitió enfocarse sobre un único objetivo estratégico: mantener el poder adquisitivo del dinero, considerando que el crecimiento económico es responsabilidad de otros sectores y que el mercado es el mecanismo ideal para el libre desenvolvimiento de la actividad económica, así como la asignación de recursos en forma eficiente.

El objetivo es reforzar la confianza del público para generar el ambiente de credibilidad necesario que coadyuve al control de la inflación. Para el Banco de México la confianza en el éxito y logro de los objetivos de inflación puede reducir de manera sostenible las tasas de interés reales y nominales al eliminar la prima por el riesgo potencial de alzas repentinas en el nivel general de precios.

⁴⁴ *Ibidem*. p. 109.

⁴⁵ *Ibidem*. p. 109.

Un factor determinante en la consecución de la meta inflacionaria es hacer converger las expectativas inflacionarias de los agentes económicos con los objetivos de inflación del Banco de México, por lo que a partir de la segunda mitad del sexenio la instrumentación de la política monetaria restrictiva a través de propiciar el sobregiro de las instituciones bancarias “corto”, mediante el mecanismo de régimen de saldos acumulados promedio cero, se irá modificando en función del diferencial existente entre expectativas inflacionarias y meta de inflación.⁴⁶

El desarrollo de la política monetaria en ese sexenio, pasa por dos etapas básicamente. En la primera, se basa en el análisis de los agregados monetarios y la definición de las metas de inflación. Los principales indicadores son la evolución de la base monetaria en relación con su trayectoria deseable, la evolución del tipo de cambio, las divergencias entre la inflación observada y la inflación pronosticada, los resultados de las encuestas sobre las expectativas inflacionarias del público y de especialistas en la materia y la trayectoria de factores tales como las revisiones salariales y los contratos colectivos de trabajo.

De hecho desde el sexenio pasado ya se habían fijado límites explícitos, al crecimiento del crédito interno. Por otra parte, con el objetivo de aplicar un esquema operativo bajo el cual tanto el tipo de cambio como la tasa de interés fuesen determinadas libremente, el Banco de México establece un régimen de “encaje promedio cero” y la utilización de saldos acumulados de la banca comercial en su cuenta corriente con el banco central como un instrumento de política monetaria.⁴⁷

Durante la primera mitad de 1995, las autoridades monetarias modificaron su estrategia: de una basada exclusivamente en metas cuantitativas sobre los agregados monetarios a otra donde se utilizan tanto reglas sobre el comportamiento de la base monetaria como medidas discrecionales y sus efectos sobre el nivel de las tasas de interés.

En esta primera etapa, el Banco de México decide adoptar el mencionado esquema de “saldos acumulados promedio cero” a través del cual y después de un período contable de 28 días, los bancos comerciales deben tener un saldo promedio de cero en su cuenta corriente con el banco central. Si al final del período mantienen un sobregiro, serán penalizados con dos veces la tasa de Cetes, y si, por el contrario, mantienen un saldo positivo, serán penalizados con una tasa cero de interés, perdiendo así el rendimiento que hubieran obtenido de haber invertido en el mercado dichos fondos.⁴⁸

Bajo este régimen, un banco central otorga crédito automático a las instituciones financieras que registran sobregiros en sus cuentas corrientes al cierre del día con la condición de que el banco en cuestión deposite en su cuenta corriente un monto igual al crédito recibido antes de finalizar el “período de medición” de los saldos de su cuenta. Así la banca debe cerrar el período de medición con un saldo promedio acumulado de cero o deberá pagar una tasa penal por los saldos promedio o acumulados negativos.

El objetivo básico es que la banca comercial se torne más eficiente en la recolección y asignación de recursos y poseer un instrumento de política monetaria mediante la definición precisa del saldo acumulado esperado por el Banco de México.

⁴⁶ Ampudia, op. cit. p.148.

⁴⁷ Ibidem. p.149.

⁴⁸ Ibidem. p.149.

En la segunda etapa, a partir de 1998, se inicia la transición hacia un esquema de objetivos cuantitativos y explícitos de inflación y se resta énfasis al comportamiento de la base monetaria en el análisis de las presiones inflacionarias, aumentándose la importancia de las metas de inflación a corto y mediano plazo.

A lo largo de toda esta etapa, se aplica una política monetaria antinflacionaria gradual, vía modificación de expectativas y cortos, fijándose por primera vez en la historia de la institución metas inflacionarias de mediano plazo.

La política cambiaría por su parte se simplifica, ya no se trata de determinar límites superiores o inferiores al tipo de cambio, sino dejar que sea el mercado cambiario el que determine el precio del dólar. Esto no significa que se deje a su suerte al tipo de cambio, sino que se trata de influir de forma indirecta y parcial, a través del mercado cambiario, sobre su nivel.

La política monetaria en México ha evolucionado en respuesta al entorno económico y los avances en la teoría monetaria; los cambios más importantes se han dado a partir de los años ochenta como resultado del fenómeno de la globalización financiera, la liberalización de los mercados de capitales y la cuenta de capital de la balanza de pagos, así como la profunda reforma financiera y de cambio estructural iniciadas paralelamente a la apertura comercial del país en respuesta a la liberalización financiera en el resto del mundo.

La evolución en la política monetaria ha ido acompañada de un importante desarrollo de instituciones y nuevos instrumentos que flexibilicen su actuar; sin embargo, el cambio en la estrategia e instrumentación de la política monetaria, acompañado y retroalimentado por la reforma financiera, bajo el esquema de la liberalización, ha sido más rápido que la evaluación del marco institucional y legal que dicho proceso requiere para su correcta operatividad. Los vacíos institucionales y legales han generado resultados adversos no sólo para el correcto desempeño del sistema financiero y muy en especial del sistema bancario y las finanzas populares en que se refugian los marginados de los servicios financieros institucionalizados.⁴⁹

Es en la década de los ochenta y muy en especial en el sexenio de Miguel De la Madrid Hurtado cuando se sientan las bases para el inicio de las operaciones de mercado abierto, la reprivatización bancaria y su profundización en la transformación en banca múltiple. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari marca la transformación estructural e institucional de la política monetaria en México, con la independencia del Banco Central y la profunda, aunque incompleta, reforma financiera.

El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León es de aprendizaje de la forma de operar una política monetaria de manera indirecta, tratando de influir lo menos posible en el libre actuar del mercado cambiario y del mercado de dinero, en un ambiente económico y financiero adverso tanto interna como externamente. Se diseñan nuevos instrumentos de acción indirecta mediante un novedoso desarrollo de esquemas de operación y la aplicación de una política monetaria pausada, tratando de evitar el enfoque de shock, en la búsqueda de una estabilización macroeconómica con visión de mediano y largo plazo. Es el período de paulatino pero cada vez más robusto papel del banco central, donde la política monetaria desempeña el papel de instrumento fundamental de la estabilización macroeconómica gracias a su independencia institucional.

⁴⁹ Ampudia, op. cit. p.157.

LA BANCA DE DESARROLLO

En México por mandato constitucional compete al Estado la responsabilidad de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional. De esa responsabilidad se deriva la de lograr el mayor nivel de bienestar socioeconómico, en forma integral y garantizar que el proceso de desarrollo sea global. Esto a su vez, lo compromete a participar en el desarrollo de sectores, actividades y regiones considerados fundamentales para la economía nacional, procurando que se ocupen aquellos espacios donde las organizaciones sociales no estén presentes en los niveles deseados.

Las nuevas condiciones económicas y sociales del país, la actual concepción del Estado y la necesidad de profundizar la modernización financiera, llevaron a la creación de la banca universal y a la formación de *agrupaciones financieras*.

En tales condiciones, el papel de la banca de desarrollo, desregulada y de segundo piso, debió encontrar la manera de hacer su papel de banca de desarrollo en una economía abierta; para apoyar a las empresas micro, pequeñas y medianas, que enfrentan más desventajas que ventajas como sujetos de crédito y, conjuntamente, desarrollar modalidades de financiamiento que consideren condiciones de *negociabilidad, oportunidad, simplicidad, agilidad y permanencia*.

En cuanto a su acción crediticia directa, el Estado mostró gran visión y gran empeño. Durante un amplio periodo, la banca estatal, desde la fundación del Banco de México, fue creciendo y especializándose constantemente. Prueba de ello fue la creación y operación de múltiples instituciones, tales como Nacional Financiera, los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal; el Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas; el Banco Nacional de Comercio Exterior; el Banco del Pequeño Comercio y otros, así como diversos Fondos Fiduciarios (fideicomisos) de rescate a la banca privada como lo fueron el Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN); el Fondo de Fomento Industrial (FOMIN); el de Fomento a las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); el de Fomento al Turismo (FONATUR); el de Impulsos a la Reforma Agraria (FIRA); el de Fomento a la Vivienda (FOVI), entre otros.⁵⁰

Con esa actividad fundadora de instituciones y de fondos fiduciarios, el Estado mexicano no sólo dio perfección a la banca especializada, sino que creó lo que en conjunto se conoce como *Banca de Desarrollo*.

PAPEL Y EVOLUCIÓN EN LA ECONOMÍA MEXICANA

El punto de partida para estudiar a la banca de desarrollo es preguntarse el por qué de la existencia de este tipo de instituciones. El espíritu inicial que impulsó al Estado a participar activamente en el otorgamiento de crédito fue la presunción de que existen imperfecciones en los mercados de capital que impiden que ciertos sectores con proyectos socialmente rentables reciban crédito o que sólo obtengan acceso al mismo en condiciones muy desfavorables. Por ello, la evolución histórica de la banca de desarrollo ha respondido a la forma en que han cambiado estas imperfecciones en el tiempo.

⁵⁰ Rey, Benito, *Nacional Financiera y su función en el desarrollo industrial del país antes y después de 1981*, mimeógrafo, p.29. (El Autor fue Director Adjunto de Promoción Industrial y de Empresas y Fideicomisos de Nacional Financiera, en esta última función hasta mediados de 1981)

Por algún tiempo la preocupación fundamental de la autoridad financiera consistió en garantizar un flujo de crédito adecuado a ciertas actividades que se clasifican de prioritarias y que, por razones de mercado, no se veían favorecidas en cuanto a montos y condiciones de parte de la banca comercial y otros intermediarios en los niveles deseados.

La razón por la cual el crédito comercial destinado a estas actividades es insuficiente se explica tanto por el riesgo que implican, como por la existencia de alternativas que generan más altos rendimientos a los intermediarios. Además, su calidad de actividades prioritarias las hace merecedoras de un subsidio, a fin de estimular o alentar su realización. Dadas estas condiciones, el sistema financiero en México y otros países en desarrollo, cuenta con un conjunto de instituciones cuyo objetivo es generar, administrar y supervisar las oportunidades crediticias para estas actividades.⁵¹

Por un largo período la banca de desarrollo concentró sus recursos en el sector paraestatal, apoyando así el modelo de desarrollo vigente en el cual estas empresas tenían un papel fundamental. Como parte de la reforma del Estado, emprendida por el entonces presidente Salinas de Gortari, se redujo considerablemente el número de actividades en las cuales el gobierno participa directamente, dando así un nuevo papel a la banca de desarrollo.

En el marco de las relaciones entre Estado y sociedad, la banca de desarrollo tuvo que fortalecerse como instrumento de la política económica por diversas razones. En primer lugar, si bien se desreguló el sector financiero, todavía existían problemas de acceso al mercado de fondos prestables que impiden que proyectos, socialmente rentables se lleven a cabo. En segundo término, la apertura de la economía llevó a muchas empresas a realizar inversiones considerables para aumentar la eficiencia, lo cual hacía fundamental que las empresas contaran con crédito en condiciones competitivas. Por último, el mayor acceso de los grandes grupos industriales a los mercados internacionales de capital les permite financiarse a costos internacionales, obteniendo así una ventaja competitiva frente a la pequeña y mediana empresa. Así, la capacidad de financiarse en el exterior en condiciones cada vez más favorables, le permite a la banca de desarrollo canalizar recursos a costos internacionales a empresas que de otra forma no pueden tener acceso a los mercados internacionales.⁵²

Por lo anterior, se realizó un cambio importante en la actividad de la banca de desarrollo al reorientar sus recursos hacia el sector privado. Asimismo, el cambio estructural de dichas instituciones ha sido y habrá de continuar siendo uno de los aspectos torales del esquema general de modernización tendiente a aumentar la captación de ahorro interno y a su canalización eficiente a las áreas prioritarias de la economía mexicana.

Por otra parte, los fondos y fideicomisos de fomento económico fueron especialmente importantes dentro de la política de financiamiento del desarrollo del gobierno federal, ya que complementan las acciones crediticias de la banca de desarrollo.

A partir de los años noventa y especialmente después de la crisis bancaria, la banca de desarrollo cobró significación para el fondeo de la propia banca comercial. Se consideró que sus operaciones debían estar dirigidas a fortalecer y propiamente a desarrollar a los intermediarios financieros. Sus objetivos se encaminaron entonces no a buscar una mayor industrialización y productividad de la economía, sino a alcanzar una mayor eficacia del aparato financiero como un todo, actuando como

⁵¹ Ortíz, Oscar Luis, *El Dinero. La Teoría, la Política y las Instituciones*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, p.462.

⁵² *Ibidem*, p.144.

banca de segundo piso. Incluso se llegó a plantear que una banca de desarrollo moderna tiene un lugar en el sistema financiero como banca de segundo piso y que su ámbito natural de trabajo es el desarrollo del propio sistema financiero.

La banca de desarrollo inicia en la segunda etapa de la liberalización financiera una profunda transformación, acorde con las reglas que la reforma financiera le impuso, esto es: la desregulación de las tasas de interés y el retiro del mecanismo del encaje legal vienen a modificar el mecanismo de fondeo; la privatización de la banca comercial replantea las condiciones de operación eficiente y los términos de la competencia; la decisión gubernamental vinculada a la condicionalidad impuesta por el Fondo Monetario Internacional de pasar a la banca de desarrollo a operar únicamente como banca de segundo piso; el financiamiento del déficit público mediante una mayor colocación de instrumentos de deuda en el mercado abierto de capitales, que también incita a que la banca de desarrollo actúe en consecuencia.

La banca de desarrollo nuevamente adquirió significación en el endeudamiento del sector público, alcanzando a finales de 1993 una deuda externa superior a los 25,000 millones de dólares, esto es cerca del 30% de la deuda total del sector. Además, la banca de desarrollo y particularmente Nafin, fue en esos años agente importante en el proceso de colocación de valores mexicanos en el extranjero y también participó activamente en la privatización de las empresas del Estado. Sin embargo, el financiamiento otorgado por la banca de desarrollo ha caído sistemáticamente desde 1985 hasta representar únicamente el 6% del producto.

IMPACTO DE LA BANCA DE DESARROLLO

A los bancos de desarrollo se les puede considerar como las instituciones financieras cuyo propósito esencial es promover y fomentar el desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos y reducido acceso a los recursos que ofrece la banca comercial, así como apoyar programas y actividades con largos períodos de maduración o que requieran de montos importantes de inversión inicial. Por ello, al expandirse la nueva Ley de Instituciones de Crédito, se mantuvo la propiedad y el control del gobierno federal sobre las instituciones de banca de desarrollo, como entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, manteniendo su capital a través de certificados de aportación patrimonial.⁵³

Para estudiar el cambio en la orientación de los recursos se tiene que analizar en primer lugar, el acervo real de crédito otorgado por la banca de desarrollo entre el acervo real de crédito otorgado por el sector bancario, que da una medida relativa de los niveles de financiamiento, permitiendo distinguir qué tan importante es el nivel histórico de crédito otorgado por la banca de desarrollo y segundo, observar el nuevo financiamiento otorgado por la banca de desarrollo entre el nuevo financiamiento otorgado por el sector bancario, lo que proporciona una base para determinar el nivel de actividad de la banca de desarrollo y su importancia relativa en el crecimiento del crédito total al sector privado.

Durante el período de 1989-1990 el nivel de crédito otorgado por la banca de desarrollo como proporción del total del crédito al sector privado cayó de 17.7% en 1989 a 15.3% en 1990. Ello se debió a que los niveles de financiamiento de la banca de desarrollo crecieron a tasas cercanas al 10% en términos reales durante estos dos años, mientras que el financiamiento otorgado por la

⁵³ *Ibidem.* p.146.

banca comercial al sector privado crecía en 60% y 25% en términos reales durante 1989 y 1990, respectivamente.⁵⁴

En el período 1991-1993, la proporción de crédito otorgado por la banca de desarrollo comenzó a aumentar, pasando del 15.6% en 1991 y 16.4% en 1992 a 20% en 1993, superando el nivel máximo del período anterior alcanzado en 1989. Ello se debió a tasas de crecimiento real del crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector privado muy altas, del nivel de 35% en 1991, 40% en 1992 y una real cercana al 40% en 1993, mayores a las tasas de crecimiento de la banca comercial que seguían siendo cercanas a 30%.⁵⁵

En resumen, se observó una banca comercial muy activa durante todo el período, que supera a la banca de desarrollo en el crecimiento del crédito durante 1989-1990, y superada durante 1991-1993. Aunque el crecimiento en la proporción de crédito total otorgado al sector privado por la banca de desarrollo no es muy impresionante, es necesario recordar que se da en un momento en que los niveles de crédito de la banca comercial seguían aumentando a tasas altas.

Lo anterior se confirma ya que durante los años 1989-1993, la proporción de flujos de nuevo financiamiento otorgado por la banca de desarrollo aumenta de 10% a 27%, a pesar de que los flujos otorgados por el sector privado también habían estado aumentando. Así, de cada peso del nuevo financiamiento al sector privado, 27 centavos fueron otorgados por la banca de desarrollo, mientras que al inicio del año 1989 sólo otorgaba 10 centavos; siendo el crédito otorgado a agosto de 1993, tanto al sector público como al sector privado del 35%, que significa que de cada peso de crédito 35 centavos correspondió a la banca de desarrollo.⁵⁶

Como proporción del PIB, la intermediación financiera aumentó considerablemente en 1990, 1992 y 1993, pasando de un nivel de 0.3% en 1989 a 1.4% en 1992, llegando a 2.3% en 1993.⁵⁷

Del total de recursos prestados por la banca de desarrollo en 1988, 63.5% se destinaba al sector privado y 36.5% restante al público, mientras que para 1992 esta proporción se modifica de forma que los recursos destinados al sector privado ascienden a 90.3% y los recursos destinados al sector público se reducen al 9.7%.⁵⁸

Cabe destacar que el papel de la banca de desarrollo es complementar a la banca comercial y no sustituirla, evitando que las restricciones crediticias a las que está sujeta la banca comercial dejen sin acceso a los recursos financieros a grandes sectores de la población.

Al mismo tiempo, un objetivo de la banca de desarrollo es que el financiamiento no se concentre solamente en proyectos o acreditados de menor riesgo, por lo que su función era otorgar su apoyo a otro tipo de proyectos indispensables en el proceso de crecimiento y modernización. Juntos, bancos de desarrollo, fondos y fideicomisos de fomento económico y banca comercial llevan a cabo transacciones que permiten ampliar la cobertura hacia diversas actividades y sectores mediante mecanismos de colocación de recursos como el descuento.

El descuento es una operación que permite a una institución de crédito adquirir un documento que contiene una obligación de pago con anterioridad de su vencimiento, lo que permite obtener una

⁵⁴ *Ibidem.* p.147.

⁵⁵ *Ibidem.* p.147.

⁵⁶ *Ibidem.* p.149.

⁵⁷ *Ibidem.* p.149.

⁵⁸ *Ibidem.* p.150.

utilidad derivada de la diferencia entre el valor nominal del documento y los intereses que se rebajan por el pago anticipado de la obligación. El descuento de créditos que efectúa la banca comercial con la banca de desarrollo permite que se reduzca el costo financiero de los proyectos apoyados, aprovechando la metodología avanzada de las primeras en la evolución y seguimiento de proyectos de inversión. De esta manera, la banca comercial decide qué proyectos financiar dentro de los sectores apoyados por la banca de desarrollo, y esta última financia al banco comercial sujeto a que las condiciones para el usuario final se ajusten a ciertos parámetros. Esta mecánica operativa bajo la cual las instituciones de fomento no tratan directamente con el usuario final asumiendo únicamente el riesgo del banco comercial, y este último es el que toma el riesgo del proyecto, se denomina “operación de segundo piso”.⁵⁹

Los bancos de segundo piso son instituciones cuyos fondos provienen directamente del gobierno, están capacitados para otorgar créditos, lo cual los convierte en acreedores directos de los usuarios. Son a su vez responsables de la utilización de los recursos aportados y de la eficacia en los resultados obtenidos. Por su parte, los fideicomisos de fomento no cuentan con recursos propios, al ser su actividad de promotores y supervisores de crédito que otorga la banca comercial, que puede descontar en la banca central o en la de segundo piso. Es decir, que son estas instituciones las que finalmente aportan los fondos, así como el subsidio concedido, a fin de que los fideicomisos operen. Éstos, por su parte, se encargan de analizar las solicitudes de crédito, autorizarlos, así como supervisar que los fondos entregados sean aplicados correctamente.

Con objeto de profundizar los procesos de complementariedad operativa con las instituciones de banca múltiple, a la vez que disminuir el riesgo crediticio para la propia banca de desarrollo, se ha propiciado que éstas (y los principales fondos y fideicomisos de fomento), operen como bancos de segundo piso, salvo en los casos de aquellas instituciones que, por las características propias de los sectores a los que atienden, sea conveniente que conserven determinadas operaciones directas con el público.

De las operaciones de crédito llevadas a cabo por la banca de desarrollo en 1988, 66% se hacían como banca de primer piso y el 34% restante como banca de segundo piso. Para 1992, estas proporciones se invierten, ya que del total de recursos prestados por la banca de desarrollo, 63% fue a través de instituciones de banca múltiple, y el 37% restante de manera directa.⁶⁰

Por otra parte, tanto el compromiso de saneamiento de las finanzas públicas como el proceso de modernización de la banca de desarrollo, llevaron a que el sistema operativo de dichas instituciones fuese autofinanciable, reduciendo los recursos fiscales destinados a la operación de estos bancos, pero fortaleciendo sus mecanismos de fondeo. En este sentido, se logró que, para diciembre de 1992, la transferencia de recursos fiscales hacia la banca de desarrollo, excepto en el caso de Banrural, haya desaparecido.

Al igual que las instituciones de banca múltiple y, en general, como en los demás intermediarios financieros no bancarios, las instituciones de banca de desarrollo han estado sujetas a un proceso de desregulación operativa, lo que entre otras consecuencias, ha implicado otorgar mayores facultades de decisión a los órganos de gobierno y a las direcciones generales de las entidades, fortaleciéndose para estos fines las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en materia de supervisión contable, operativa y prudencial.

⁵⁹ Ibidem. pp. 151-152.

⁶⁰ Ortiz, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.152.

Para garantizar que la mayor autonomía vaya acompañada de un manejo más responsable, se procedió con una búsqueda de mayor transparencia en el manejo de las instituciones, así como en el hecho de que las instituciones califiquen la calidad de su cartera crediticia, lo que implica hacer a los bancos más selectivos en la colocación de sus recursos, profundizar sus operaciones de segundo piso y obtener un indicador que permita anticipar los riesgos potenciales de su cartera para que las mismas instituciones puedan enfrentarlos creando reservas preventivas. Esta medida se complementa con la definición de un esquema gradual de niveles de capitalización exigible para la banca de desarrollo que permitiría a cada institución ampliar o restringir sus operaciones activas conforme lo determine la expansión potencial de su capital neto.⁶¹

El grado de capitalización en las instituciones de la banca de desarrollo, en general, es superior al de la banca comercial, debiendo ser así por el mayor riesgo y menor diversificación de las operaciones de crédito de la banca de desarrollo frente a la banca comercial. Mientras que el índice de capitalización en 1992 era de 22.0% para la banca de desarrollo, este era de sólo de 8.99% para la banca comercial, dada la extensa reforma en cuanto a eficiencia emprendida en la banca de desarrollo es razonable suponer que la brecha entre uno y otro tipo de instituciones disminuiría, aunque continuara siendo superior la capitalización de la banca de desarrollo.

Para estudiar los cambios ocurridos en las instituciones de banca de desarrollo es necesario entender sus funciones. En el cuadro 1 se presentan los principales bancos de desarrollo de los años noventa, así como los fideicomisos de fomento y sus atribuciones.

Lo anterior se emprende sobre cambios en las condiciones financieras y de operaciones de los tres bancos de desarrollo más importantes en cuanto al nivel de los recursos que canalizan: Nafin, Bancomext y Banobras, que representaron el 88.5% de la cartera total de la banca de desarrollo durante 1992.⁶²

Cuadro 1. Principales bancos de desarrollo, fondos y fideicomisos de fomento

Instituciones	Atribuciones
Nacional Financiera (Nafin)	Promover y gestionar proyectos que atiendan necesidades del sector industrial, así como apoyar el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica, el incremento en la productividad, sobre todo en la pequeña y mediana industria.
Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)	Fortalecer al sector exportador, promover la diversificación y presencia de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios no petroleros, y racionalizar el uso de las divisas para contribuir a la modernización del país.
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)	Promover y financiar actividades prioritarias que realicen los estados y municipios.
*Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI)	Promover la modernización de las actividades comerciales y del abasto en general, apoyando tanto a productores como a los distribuidores, con el fin de lograr una adecuada cobertura y penetración de sus productos a nivel regional y nacional.

⁶¹ Ibidem. p. 154.

⁶² Ibidem. p. 155.

*Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)	Promover el desarrollo rural integral, impulsando incrementos en la oferta de alimentos de consumo popular, fomentando la creación de ocupaciones rurales permanentes, así como el mejoramiento en términos de intercambio del sector.
Fondo de Operación y Financiamiento a la Vivienda (FOVI)	Canalizar recursos a la construcción de vivienda de interés social a través de la banca comercial.
Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA)	Incentivar la participación de la banca en el crédito al sector agropecuario, mejorando el ingreso y las condiciones de vida de los productores agropecuarios de bajos ingresos, así como fomentar la producción de alimentos básicos y la expropiación de bienes agropecuarios.
Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC)	Promover un mayor abasto de recursos en diversas regiones, así como una mayor comercialización de diversos recursos a nivel regional y nacional.

Ortiz, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 155

*Bancos liquidados.

Nafin

Fue necesario ajustar el tamaño y la cartera del banco a un ambiente de mayor eficiencia y menor riesgo financiero. Para ello, se entró en un proceso de adecuación en cuanto a la estructura de la cartera del banco y sobre todo, la porción de la misma abocada al crédito del sector privado. Así, aunque la cartera total del banco en términos nominales aumentó de 38.5 miles de millones de nuevos pesos corrientes en 1988 a 55.2 miles de millones de nuevos pesos corrientes en 1992, disminuyó 30.6% en términos reales.⁶³

Esto se debió principalmente, al hecho de que la recuperación de cartera de crédito otorgado al sector público fue mucho mayor que el crédito otorgado a dicho sector. Esta es una consecuencia natural del ajuste en finanzas públicas que ha hecho que las necesidades de recursos del sector público desaparezcan, y del cambio en la estructura y funciones de la banca de desarrollo. En 1988, 35.4% del otorgamiento de crédito se dirigía al sector privado, mientras que en 1992, se dirigía 96.4%.

Aunque el drástico cambio en la asignación del crédito podría hacer pensar en un deterioro en el desempeño del banco a nivel de riesgo y cartera vencida, la reestructuración en los niveles en la cartera total permitió que no se deteriorara la salud financiera del banco. Aunque la proporción de cartera de crédito vencida aumentó de 0.13% en 1988 a 0.45% en 1992. En el caso de la banca comercial este indicador llega a 5.50% para 1992.

La desregulación, modernización y mayor autonomía, permitieron un funcionamiento más eficiente de la institución que, junto con la perseverancia en establecer instituciones autofinanciables que no dependan de transferencias de recursos fiscales, llevaron a que el margen de utilidad aumentara considerablemente, de 1.36% en 1988 a 10.73% en 1992. La rentabilidad de capital pasó de 10.51% en 1988 a 18.93% en 1992.

⁶³ Ibidem. p. 158.

La evolución de Nacional Financiera reflejó un cambio deseado en el esquema general de la banca de desarrollo. En esta institución ocurrió un cambio en la orientación de los recursos, aunado a una mayor eficiencia, sin descuidar las condiciones financieras del banco. Fue notable el aumento en el número de empresas a las que brindó apoyo Nafin, pasando de 11,456 en 1989 a 128,045 para el cierre de 1993.⁶⁴

Bancomext

El Banco Nacional de Comercio Exterior pasó por un período de reestructuración semejante al de Nafin, dado que su principal objetivo es, también, apoyar al sector privado, específicamente a empresas relacionadas con el sector exportador. Sin embargo, en este caso el ajuste no tuvo que ser tan drástico gracias a que la mayoría del crédito ya se dirigía al sector privado. Mientras que en 1988 el 62.4% del otorgamiento de crédito iba al sector privado, en 1992 la proporción llegó al 86.8%, cambio muy significativo sin ser tan espectacular como el ocurrido en Nafin. El que no fuera necesario un cambio tan drástico permitió que la cartera total de Bancomext aumentará durante 1988-1993 en 1.89% en términos reales. Igual que en el caso de Nafin, el bajo crecimiento se debió a que la recuperación de cartera del sector público era mucho mayor que el otorgamiento de crédito, fenómeno compensado por el elevado aumento de crédito otorgado al sector privado.

Los cambios efectuados en el funcionamiento de Bancomext permitieron que, a nivel de riesgo y cartera vencida el banco estuviera mejor en 1992 que en 1988, en gran parte gracias a que fue necesaria una menor reestructuración. Mientras que en 1988 la proporción de cartera de crédito vencida sobre cartera total era de 1.21% para 1992 la proporción era de 0.59%.⁶⁵

También tuvo lugar un cambio cualitativamente semejante al ocurrido en Nafin en cuanto al margen de utilidad, el cual aumentó de 2.78% en 1988 a 8.78% en 1992. Sin embargo, la rentabilidad del capital disminuyó de 10.71% en 1988 a 6.29% en 1992, ya que el capital contable aumentó considerablemente durante el período. Además, debe recordarse que el banco presta en dólares y su capital esta invertido en crédito en esta moneda, por lo que al reducirse las tasas de interés externas, como sucedió en estos años, se redujo la rentabilidad del banco.⁶⁶

Banobras

En el caso de Banobras, los ajustes en el nivel de la cartera se dieron como consecuencia natural del papel de la institución y del ajuste fiscal emprendido por el gobierno. Dado que el objetivo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos es financiar actividades prioritarias que realice el sector público, principalmente a los gobiernos de los estados y municipios, es natural una disminución en la cartera total en el momento en que el gobierno realiza un ajuste fiscal de la magnitud del logrado, lo transforma de un demandante neto de ahorro a un oferente neto. Es lógico, entonces, que, aunque la cartera aumentó en términos nominales de 14.3 miles de millones de nuevos pesos en 1988 a 22.6 miles de millones de nuevos pesos en 1992, se presentara una disminución en términos reales de 23.4%.⁶⁷

El mismo fenómeno ocasionó una modificación en la estructura del crédito otorgado. Mientras que durante el período de 1988-1991 la proporción de crédito otorgado al sector público, era la más importante fluctuando entre 70 y 60%, en 1992 dicha proporción se redujo a 34.4%, esto como

⁶⁴ Ibidem. p.161.

⁶⁵ Ibidem. p.162.

⁶⁶ Ibidem. pp.162-163.

⁶⁷ Ibidem. p.163.

consecuencia del nuevo papel del Estado mexicano. El tener un Estado más pequeño que hace uso de los recursos y tecnología privada para realizar proyectos prioritarios de interés público, a través de concesiones u otro tipo de formas de participación, tiene como consecuencia un mayor crédito al sector privado ya que éste es el que realiza, gran parte de las inversiones en obras de interés público.

El nivel reducido de la proporción de cartera vencida a cartera total se mantuvo, conservando estable el bajo nivel de dicha proporción, igual a 0.21% en 1988 y a 0.23% en 1992. En el caso de Banobras, el margen de utilidad se mantuvo relativamente constante, pasando de 1.20% en 1988 a 2.18% en 1992, mientras que la rentabilidad de capital se redujo como consecuencia de un aumento en el capital de la institución. La rentabilidad del capital se redujo de 4.85% en 1988 a 2.27% en 1992.⁶⁸

Otros bancos de desarrollo

La situación de los demás bancos de desarrollo ha evolucionado en forma similar a la de Nafin y Bancomext. Aunque la cartera total aumentó en términos nominales, pasando de 8.0 miles de millones de pesos en 1988 a 14.4 miles de millones de pesos en 1992, ésta se ha reducido en 13.42% en términos reales. La proporción de crédito otorgado al sector privado entre el otorgamiento total de crédito pasó de 82.9% en 1988 a 99.2% en 1992.⁶⁹

Sin embargo, el tamaño reducido de estas instituciones, así como el alto grado de especialización de las mismas, en cuanto a sectores e instituciones a los que se otorga el crédito, hizo que fueran particularmente sensibles y que la modernización y eficientización de las mismas fuese difícil. Esto llevó a que la proporción de cartera vencida a cartera total aumentara considerablemente de un porcentaje de 4.73% en 1988 a 9.00% en 1992. Dicho aumento en la proporción de cartera vencida a cartera total se debe a Banrural, para el cual la proporción aumentó de 5.63% en 1988 a 13.46% en 1992. La proporción para el resto de los bancos de desarrollo se mantuvo mejor o igual que la proporción correspondiente a la de la banca comercial.⁷⁰

Se conservan los resultados negativos en cuanto a rendimientos, pasando de 25.7% en 1988 a 35.6% en 1992. Sin embargo, cabe resaltar que dichos resultados negativos se debieron esencialmente al desempeño especial de dos bancos: Banpesca, que cerró sus puertas, en 1988, y Banrural que desde 1988 presentó resultados negativos. Todo los demás bancos tuvieron rendimientos y márgenes de utilidades superiores.

NUEVO PAPEL DE LA BANCA DE DESARROLLO

En el marco de la integración financiera, siempre conflictiva y desigual, la banca de desarrollo tiende a disminuir su peso relativo en el mercado financiero. Su justificación en el financiamiento de la inversión productiva sólo depende de los “nichos” que los intermediarios privados extranjeros no puedan atender, pero “nichos” que garanticen términos de retorno y rentabilidad de mercado. En realidad una nueva banca de desarrollo podría llegar a constituirse en un agente estratégico para la estabilización de las expectativas económicas y la creación de la certidumbre necesaria para el crecimiento económico, pero sólo en la medida en que su reestructuración redefina el papel en el financiamiento de la inversión productiva.

⁶⁸ Ibidem. p. 164.

⁶⁹ Ibidem. p. 164.

⁷⁰ Ibidem. p. 165.

La economía mexicana, al igual que otras de los países industrializados, presenta signos muy claros de deflación: la persistente recesión o estancamiento o lento crecimiento con importantes tasas de desempleo; estancamiento o retroceso en la inversión productiva; sobreendeudamiento e incapacidad de los bancos de incrementar el crédito. La preocupación por el empleo regresó en muchos países y el financiamiento de la inversión productiva requiere ser la preocupación fundamental. Uno de los instrumentos al alcance es la banca de desarrollo. No se trata de un papel anticíclico tradicional o para estabilizar al sector financiero, sino modificar su actuación y su impacto económico, a través del financiamiento a la inversión productiva.

Lo anterior, ratifica la necesidad de una eficaz y firme intervención gubernamental en la economía, así sea sólo para garantizar el correcto funcionamiento de los mercados, cuyo libre accionar omite o pospone la atención de prioridades nacionales, lo que provoca rezagos que se traducen en serias limitaciones al crecimiento, pero que sobre todo, crean graves e injustos desequilibrios sociales.

Cabe anotar que los logros o fracasos en el desempeño económico, político y social están directamente asociados a la fortaleza y calidad de las instituciones de un país, por lo que cada vez más, se requiere de la existencia de instituciones sólidas, que sean reflejo y parte constitutiva del Estado eficaz que se necesita para enfrentar con éxito los retos del desarrollo.

Sólo con un Estado eficaz y su correcta participación se puede afrontar la apertura comercial, que ha convertido al mercado interno en uno internacional y por lo mismo, requiere de un aparato productivo nacional, moderno en su conjunto, donde las empresas, de todo tamaño, puedan alcanzar niveles de eficiencia y competitividad, que les permita no sólo sobrevivir sino crecer.⁷¹

Como una paradoja, ante este reto se inició en algunos países, incluido México, el desmantelamiento de las indispensables políticas de fomento y de sus instrumentos, como son los bancos de desarrollo.

Es cierto que prácticamente en todo el mundo la función del Estado está evolucionando hacia una actitud menos intervencionista y que facilite más la acción de los particulares, participando ahora más como promotor y supervisor del entorno.

Pero también es cierto que los países líderes en el proceso global, mantienen políticas de fomento que apoyan a las empresas y su producción, tanto para la exportación como para su consumo interno, pues la realidad es que el desarrollo estable es producto del estímulo a ambas actividades.

⁷¹ Sales, Carlos, "La Banca de Desarrollo en México y sus perspectivas en la economía globalizada del Nuevo Milenio" en *El Mercado de Valores*, diciembre de 1999; *Nacional Financiera*.

LA BANCA COMERCIAL

La incorporación de México a la globalización ha tenido efectos múltiples y de distinto signo a los que no escapa ningún sector productivo nacional. Más aún, el abandono del proteccionismo para abrazar la estrategia de desarrollo hacia fuera y el imperio de los mercados cambió el funcionamiento de la economía de manera fundamental.

La liberalización financiera, unida a la liberalización comercial, influyó poderosamente en la evolución y el comportamiento de la banca mexicana. En pocos años de un sector bancario mayoritariamente empresarial se ha recorrido el camino de la nacionalización, la privatización, la crisis y la extranjerización del grueso de sus instituciones. En el proceso se han suprimido, alterado o sustituido la mayoría de las instituciones e instrumentos de la política financiera anterior, avanzando hacia un sistema de libre mercado, adaptando, con rezagos y riesgos, los sistemas regulatorios y jurídicos a las nuevas circunstancias. En paralelo se han implantado innovaciones financieras y abierto nuevos canales crediticios que compiten o complementan a la actividad bancaria. Junto a ello se dan cambios en el comportamiento de las empresas y consumidores, frente a las nuevas políticas estatales y corporativas de los bancos.⁷²

Los bancos comerciales son los intermediarios financieros principales. Su importancia se deriva de su tamaño y del hecho de que sus obligaciones en forma de depósitos a la vista representan alrededor de la mitad del medio circulante. Por tanto, los bancos comerciales desempeñan una función clave en el funcionamiento de la economía. Sin obedecer a un patrón determinado, la banca comercial mexicana ha experimentado una evolución constante siempre orientada a lo que hoy se conoce como banca universal.

En efecto, de principios de década de 1990 a la fecha, la banca comercial mexicana ha pasado de una estructura de banca especializada a una de grupos financieros de carácter bancario.

Al producirse la estatización de la banca comercial en 1982, se generaliza la organización de la banca múltiple y se acentúa un proceso de fusiones que reduce drásticamente el número de instituciones. Para 1990, el número de instituciones de banca múltiple era sólo de 18, cuando 20 años antes eran más de 200 instituciones.⁷³

La Ley de Agrupaciones Financieras (julio de 1990) reconoce y regula la existencia de grupos financieros en el sentido moderno. Los grupos financieros podrán estar integrados por una sociedad controladora y por alguna de las siguientes entidades: un banco, una casa de bolsa, una empresa de seguros, un almacén general de depósito, una arrendadora financiera, una operadora de sociedades de inversión, una casa de cambio y una empresa de factoraje financiero.

Esta innovación responde a la tendencia mundial de orientar las actividades financieras hacia el concepto de banca universal, es decir, instituciones que ofrezcan una gran variedad de servicios financieros, instrumentos de ahorro, crédito, seguros, arrendamientos financieros, factoraje y actividades bursátiles. Así, en una misma organización se podrán ofrecer todas las operaciones financieras que requieran la inversión, la producción y la distribución de bienes y servicios.

⁷² Ibarra, David, "Globalización y banca", *Economía UNAM*, No. 2, Mayo-Agosto 2004, p.85.

⁷³ Ramírez, Ernesto, *Moneda, banca y mercados financieros. Instituciones e instrumentos en países en desarrollo*, Pearson Educación, México, 2001, p.96.

Habrán grupos integrados con base en bancos de inversión (casas de bolsa), otros con base en bancos comerciales. Pero todos, sin importar su origen, deberán integrar servicios y competir con servicio óptimo y menor costo. Para el 31 de diciembre de 1999 el número de grupos financieros existentes era de 28.

AUTORIDADES QUE REGULAN Y VIGILAN AL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

En los últimos 25 años la estructura formal del sistema financiero mexicano ha sufrido modificaciones, pero siempre ha sido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la máxima autoridad, que ha delegado funciones en comisiones nacionales que la auxilian en su labor de supervisión y promoción. Se instituyó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (Consar). Estas tres comisiones dividen al Sistema Financiero Mexicano en tres subsistemas.

Existe una cuarta entidad, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, que inició sus funciones el 19 de abril de 1999. De acuerdo con la Ley de Protección al Ahorro Bancario, tiene como objetivo promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios del Sistema Financiero Mexicano, actuar como árbitro en los conflictos que surjan y sean sometidos a su jurisdicción y promover una situación de equidad entre los usuarios del sistema y las instituciones financieras.⁷⁴

El Sistema Bancario Mexicano, estará integrado por el Banco de México, las Instituciones de Banca Múltiple, las Instituciones de Banca de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los Fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la Ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

BANCO DE MÉXICO

Institución autónoma de fundamental importancia cuyas disposiciones y funciones son la base de la actividad económica en México, ya que regula los cambios y *la intermediación*: el Banco de México, el banco central del país, cuyo fundamento se encuentra en el Artículo 28 de la Constitución.

De acuerdo con sus funciones, el Banco de México es, sino el principal organismo del sistema financiero mexicano, el de mayor importancia, pues regula la masa monetaria y los tipos de cambio, como banco de reserva y acreditante de última instancia, al prestar servicios de tesorería al gobierno federal, del cual también es asesor, y al operar con los organismos internacionales, especialmente con el Fondo Monetario Internacional. *Sus disposiciones afectan a todo el sistema financiero mexicano y por ende a la actividad económica en general.*

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito; a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen. Asimismo, le

⁷⁴ Villegas, Eduardo; Ortega, Rosa María, *Sistema Financiero de México*, Mc Graw Hill, México, 2002, pp.72.

corresponde dar la orientación de la política financiera y crediticia a todos los intermediarios financieros, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal.

Entre otras actividades a desempeñar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentra:

1. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal.
2. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
3. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal.
4. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
5. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, entre otras.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la autonomía técnica y las facultades ejecutivas que le confiere su propia ley.

Entre las funciones fundamentales a realizar por la Comisión, es la supervisar y regular las entidades financieras bancarias y bursátiles, con el fin de mantener el funcionamiento y el equilibrio de este subsistema para proteger el interés de los ahorradores inversionistas (especuladores). También debe supervisar y regular a quienes realizan las actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

El *subsistema bancario y de valores* está integrado por las instituciones de crédito (de banca múltiple y de banca de desarrollo), las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), el Patronato del Ahorro Nacional, los fideicomisos del gobierno federal para el fomento económico, la bolsa de valores, las empresas calificadoras, las casas de bolsa, la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, las sociedades de inversión, las sociedades operadoras de sociedades de inversión y el S.D. Indeval. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores supervisa todos estos organismos.⁷⁵

COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la autonomía técnica y las facultades ejecutivas que le concede su propia ley. Su misión es garantizar a los usuarios de los seguros y fianzas que los servicios y actividades que realizan las instituciones y entidades autorizadas se apeguen a lo establecido por las leyes.

El *subsistema de seguros y fianzas* está formado por las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas y las instituciones de fianzas, organismos supervisados por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.⁷⁶

⁷⁵ Ibidem p. 73

⁷⁶ Ibidem p. 73.

COMISIÓN NACIONAL DEL AHORRO PARA EL RETIRO

A partir del 23 de mayo de 1996 la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la Ley.

El *subsistema de ahorro para el retiro* está compuesto por las administradoras de fondos para el retiro (Afores) y las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (Siefores) que deberán constituir la base del ahorro interno en México y están supervisadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro.⁷⁷

FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO

Con el fin de evitar problemas financieros que pudieran presentar los bancos múltiples y que repercutirían en perjuicio de los depositantes ahorradores, se creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en 1990. Este fondo fue un fideicomiso constituido por el gobierno federal en el Banco de México con objeto de realizar operaciones preventivas tendientes a evitar quebrantos bancarios.

Para que los bancos múltiples pudieran recibir apoyos preventivos debían cubrir con oportunidad sus aportaciones al fondo. Inicialmente esta aportación equivalía a 3 pesos por cada 1,000 que captaba cada uno de los bancos. Esta cifra se calculaba sobre el total de la captación anual de cada banco y se dividía en aportaciones mensuales. Los recursos que manejaba el fondo al momento de la crisis financiera de 1994 todavía eran de poca cuantía, dado lo reciente de su creación. Entre los problemas más frecuentes que asumió el fondo se encuentran los casos transitorios de descapitalización, la liquidación de empleados y el manejo ineficiente de la cartera de crédito. Pero a partir de enero de 1995, la acción de Fobaproa fue más dinámica y apoyó a la banca múltiple para resolver problemas de liquidez y de solvencia muy agudos, mediante la adquisición de cartera vencida de difícil recuperación, así como la compra de obligaciones subordinadas convertibles emitidas por los bancos.

Los bancos múltiples estaban obligados a proporcionar al fondo la información que éste les solicitara para cumplir con sus fines, así como a hacer de su conocimiento, con toda oportunidad, cualquier problema que a su juicio, pudiera dar lugar a apoyos del fondo.

Sin embargo, después de la acción de rescate del sistema bancario mexicano por parte del Fobaproa de 1995 a 1998, se cuestiona la amplitud de la cobertura del seguro bancario mexicano. En efecto, según las disposiciones vigentes todos los bancos son iguales para los ahorradores ya que en última instancia el gobierno asume el riesgo de quiebra de cualquiera de ellos. Este esquema presenta limitaciones por los elevados costos que implica. A ese efecto entró en operación a partir de mayo de 1999 el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) que sustituye al Fobaproa, con el objeto de proteger los ahorros del público depositados en los bancos, pero no de manera indiscriminada como el Fobaproa, sino hasta por una cantidad equivalente a 400,000 udis por persona física o moral.

⁷⁷ *Ibidem* p. 73.

INSTRUMENTOS LEGALES DE REGULACIÓN BANCARIA

La compleja operación de la banca moderna está orientada fundamentalmente a atraer fondos del público ahorrador y canalizarlos eficientemente al público consumidor e inversionista. Esta importante función se realiza en el contexto de una poderosa reglamentación legal, con el fin de proteger el interés público.

En el caso de México, las normas que regulan la organización y funcionamiento del sistema bancario están contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito, que entró en vigor a partir del 19 de julio de 1990, así como en las reformas promulgadas en julio y diciembre de 1993.

Contrariamente a la legislación anterior, la nueva ley no considera la prestación de servicios bancarios como un servicio público. En estos términos, se justifica la amplitud de los instrumentos regulatorios que se han impuesto sobre la prestación del servicio bancario. Para la ley mexicana, el servicio de banca y crédito sólo puede ser prestado por instituciones de crédito, al señalar que dicho servicio consiste en la captación de recursos en el interior del país, para su colocación en el público mediante actos causantes de pasivo directo o contingente al quedar el banco obligado a cubrir el principal y, en su caso, las acciones financieras de los servicios captados.⁷⁸

ORGANIZACIÓN DE LA BANCA COMERCIAL

Para fines de 1990 había 20 bancos múltiples y 4,482 sucursales en México. Sin embargo, este número marca la culminación de una tendencia iniciada en 1970 cuando el número de bancos se había expandido a 104. A partir de entonces, se advierte una drástica reducción a casi la mitad para 1980. El proceso de reducción continuó hasta 1990 y se llevó a cabo principalmente mediante fusiones bancarias. Pero, por otra parte, se advierte un crecimiento continuo de las sucursales.

Surgieron los grupos financieros. El Gobierno permitió la entrada de bancos extranjeros al territorio nacional en forma de filiales, lo cual aumentó el número total de bancos a 52 el 31 de marzo de 1998 y, propició la creación de organismos federales para fortalecer la solvencia de los bancos (Fobaproa y Procapte) y la fusión de la Comisión Nacional Bancaria con la de Valores.⁷⁹

LA REFORMA FINANCIERA DE LOS NOVENTA

La apertura financiera y desregulación financiera se inician en México desde los años setenta, proceso que, junto con el TLCAN provocaron cambios radicales en la organización y funcionamiento de los intermediarios. Sin embargo, no parece que se hayan alcanzado procesos eficientes de financiamiento, por el contrario, dos crisis bancarias se han sucedido, igual número de rescates, el traspaso de pérdidas a las finanzas públicas y de muchos de los grupos bancarios a intermediarios extranjeros. Financiamiento, inversión y empleo no alcanzan una recuperación sostenida a pesar de que la inflación dejó de ser un problema grave y que el gasto público está más cerca del equilibrio.

⁷⁸ Ortiz, Oscar Luis, *El Dinero. La Teoría, la Política y las Instituciones*, Facultad de Economía. UNAM, México, 2001, p.432.

⁷⁹ Ramírez, Ernesto, *Moneda, banca y mercados financieros. Instituciones e instrumentos en países en desarrollo*, Pearson Educación, México, 2001, p.97.

La economía mexicana, como otras en desarrollo, ha sido dependiente de los recursos externos que en gran medida son requeridos para el pago del servicio de esos pasivos. El endeudamiento externo desde los años setenta modificó los flujos de dinero y capitales, la organización de la intermediación y la política financiera como un todo. La crisis de deuda y la nacionalización bancaria de 1982 contuvieron durante un tiempo el proceso de liberalización y apertura financiera, pero no dio marcha atrás en éste. Es propiamente con la última renegociación de la deuda externa de 1989 que se reinicia con un nuevo ímpetu, la mayor desregulación financiera.

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

Junto con el proceso de reprivatización de los bancos, que se efectúa en un plazo total de 18 meses, la nueva política financiera se basa en una amplia promoción a la Inversión Extranjera Directa (IED) y a la colocación de cartera. Se emprende apresuradamente una reforma financiera imprescindible para alcanzar una gestión privada plena del crédito, e iniciar las negociaciones del TLCAN. Cada uno de los elementos fundamentales de la reforma financiera emprendida en 1989 por sí mismo creaba un escenario de crisis bancaria.

Todos ellos juntos en el curso de unos cuantos años condujeron a la quiebra. Fueron básicamente cuatro los procesos que fragilizaron el balance de los bancos en las condiciones de la economía de aquellos años:

Eliminación de los depósitos obligatorios o encaje legal

Como consecuencia de la crisis hiperinflacionaria de 1987-1988 los depósitos obligatorios en el banco central se elevaron rápidamente hasta llegar a ser del 100%, ello facilitó la gestión del balance bancario permitiendo enfrentar la política antinflacionaria con una expansión de la liquidez bancaria que no daña los balances ni genera carteras vencidas masivas. Aunque ello significaba ciertamente la contracción de la liquidez disponible para el refinanciamiento del sector privado no bancario.

Sin embargo, en unos cuantos meses se pasó de mantener reservas obligatorias del 100% a su desaparición, de manera que los incrementos en la liquidez bancaria estarían determinados por la propia estrategia de préstamo y colocación de valores. En lo sucesivo la ampliación del crédito no tendría como contrapartida una remuneración de nulo riesgo, mientras que la alta concentración de la actividad económica fue abriendo la expansión rentable de activos especialmente hacia esos sectores, cuando además la pequeña y mediana empresa enfrentaban los problemas de la apertura económica y el lento crecimiento de la demanda.

Ambos elementos por sí mismos impulsan al incremento en los márgenes bancarios que se expresan en elevadas tasas de interés reales sobre sus activos. La sucesiva ampliación del crédito se convierte en un problema cuando la capacidad de endeudamiento aparece limitada tanto por la alta concentración económica y del ingreso, como por el ritmo de crecimiento económico que venía

siendo bajo. El solo retiro de los depósitos obligatorios creó rápidamente las condiciones para una crisis bancaria.

Acelerada privatización bancaria

El cambio en la propiedad de los bancos se sucedió en unos cuantos meses, trasladando la administración del balance de los bancos a diversos grupos empresariales, con distintos intereses y ritmos de expansión. La venta de la banca a distintos grupos económicos impulsó un rápido cambio en la composición de los prestatarios y los clientes que no necesariamente fue compatible con el volumen de activos y el ritmo de crecimiento de éstos en cada uno de los grupos financieros. Así, mientras que el tamaño y ritmo de crecimiento de los activos de cada banco cambiaba a un cierto ritmo, los requerimientos de financiamiento o refinanciamiento del grupo económico tenían otro.

En otras palabras, se dio un proceso de redimensionamiento muy acelerado de los intermediarios financieros. Por sí mismo, el proceso de reposicionamiento en el mercado financiero de cada uno de los distintos bancos condujo a un incremento en las operaciones interbancarias y con ello de los costos de fondeo y de los márgenes bancarios. Todo lo cual contribuyó en las tasas de interés activas.

Política antinflacionaria como ancla cambiaria

Puede agregarse a las prácticas que condujeron a la fragilidad de los balances bancarios la política antinflacionaria de esos años que tuvo como ancla la estabilización del tipo de cambio. A tal efecto, la colocación de valores gubernamentales en el mercado nacional estableció un piso a las tasas de interés pasivas, atractivo para mantener en pesos a inversionistas nacionales y atraer a inversionistas extranjeros.

Al colocarse una tasa piso pasiva elevada, encareció el fondeo en moneda nacional e incrementó las tasas activas, lo que además propició un rápido crecimiento de los pasivos bancarios en moneda extranjera. El desbalance monetario así creado, también fue un componente en la elevación de los márgenes. Y posteriormente, con la devaluación del peso, el desbalance monetario se convirtió en quiebra bancaria.

Apertura financiera en el TLCAN

Cuando se concertó finalmente la apertura del sector financiero nacional en el marco 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, o bien, para el mantenimiento de su posicionamiento en el mercado; o bien construir los mejores términos para la asociación o venta a intermediarios extranjeros.

La banca mexicana concertó los términos de la apertura financiera en el TLCAN, previendo como estrategia propia la de asociarse con intermediarios extranjeros hasta por un 30% del capital accionario, según lo establecía la Ley de Instituciones de Crédito. Para la consecución de los planes de asociación y nuevas emisiones accionarias era muy importante el buen nivel relativo de utilidades y de cotización de las acciones. La elevación de las tasas activas, la nacionalización (cierre de sucursales, despido de personal), el cobro de servicios y el fondeo externo a tasas muy competitivas mientras se mantuviera la estabilidad cambiaria, fueron las vías elegidas para incrementar las utilidades reportadas trimestralmente por la banca mexicana.

Por su nivel de utilidades los bancos mexicanos se colocaron entre los más rentables del mundo al finalizar 1993.

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

Al finalizar 1993, los saldos en el endeudamiento y la colocación accionaria y de bonos proporcionan una idea del amplio flujo de recursos externos captados. El endeudamiento externo del gobierno federal llegó a los 80,000 millones de dólares, que incluyen 25,000 millones de la banca de desarrollo; unos 25,000 millones de dólares en valores gubernamentales en manos de extranjeros, de la deuda interna gubernamental; la deuda privada externa se estimó en 34,000 millones de dólares; y la deuda externa de la banca comercial en 22,000 millones de dólares.

La banca comercial privatizada pudo manejar la sustitución de prestatario mayoritario del Gobierno Federal, participando en el mercado abierto de deuda interna pública a través de Cetes y otros instrumentos. Asimismo, enfrentó el problema de los límites de mercado dirigiendo su crédito hacia prestatarios solventes, incrementando su financiamiento con garantía hipotecaria y el crédito al consumo. El descenso en la tasa inflacionaria y la expectativa de un tipo de cambio estable facilitó esta expansión de los activos bancarios.

El rápido crecimiento de la cartera vencida fue uno de los resultados más inmediatos de la reforma financiera que se convirtió en crisis bancaria al finalizar 1994. Desde 1991 los bancos habían venido acumulando una cartera vencida que llegó a representar casi el 8% de la cartera total y casi 100% de su capital contable al estallido de la crisis.

Desde el inicio de 1993 fue evidente una restricción de crédito que se agudizó al inicio de 1994. Con ello, se estrechó aún más la competencia entre los intermediarios bancarios, la cartera de crédito empezó a tener problemas de refinanciamiento y una parte de las utilidades se destinaron a los mayores requerimientos de reserva de la cartera impaga.

En breve, elevadas tasas pasivas más los altos márgenes, con expansión de crédito, convirtió al crédito en mero refinanciamiento, lo cual retroalimentó el círculo vicioso de incremento en los márgenes y mayor cartera vencida.

Al estallido de la crisis, la liquidación de las posiciones extranjeras en Tesobonos en el corto plazo motivó la respuesta de las autoridades financieras estadounidenses para otorgar fondos para la estabilización del mercado mexicano, en 1995. Pero también estuvo presente, como en el pasado, la preocupación por evitar la insolvencia en el conjunto de los compromisos externos de México. Con la crisis financiera de 1995 a la liquidación de los Tesobonos en moneda extranjera, se agregaron los vencimientos de deuda externa de corto plazo y el servicio de la deuda de largo plazo, tanto de empresas como de bancos y del propio sector público.

La crisis bancaria se precipitó junto con la crisis financiera de 1994-1995 cuando la devaluación del peso elevó abruptamente los pasivos en moneda extranjera de los bancos locales, apareciendo un

desbalance cambiario de alrededor de 22,000 millones de dólares y una cartera vencida registrada hasta ese momento en 6.6 mil millones de dólares, es decir, 8.4% de la cartera total.

La recuperación de la solvencia de los prestatarios conglomerados o no y con ello, de la viabilidad de los balances bancarios dependía en 1995 de la capacidad de reducir los márgenes bancarios y el nivel de las tasas piso (Cetes) por un lado, y del incremento del dinamismo económico y gasto público por el otro. Sin embargo, *la política económica emprendida fue precisamente todo lo contrario.*

La negociación del financiamiento emergente para evitar la moratoria en la deuda externa o “paquete de rescate Clinton” condicionó las políticas instrumentadas frente a la crisis bancaria y el rescate de los bancos. Las autoridades financieras nacionales enfrentaron la crisis bancaria con el objetivo de frenar el riesgo sistémico e impedir la quiebra de los mayores intermediarios. No se optó por el control cambiario y la intervención de los mayores bancos para frenar la salida de capitales y el deterioro de la cartera crediticia, como sucedió en la crisis de 1982, sino por elevar las tasas de interés y efectuar una intervención selectiva a bancos menores. Todo ello con el objetivo de continuar ofreciendo rendimientos atractivos a los capitales extranjeros en el mercado financiero, posibilitar que los mayores bancos permanecieran en manos de sus propietarios y especialmente encontrar una salida de mercado a la crisis bancaria que no pusiera en riesgo la confianza hacia México de los inversionistas extranjeros.

Así, se produjeron todas las condiciones que llevaron nuevamente a la economía al sobreendeudamiento, tal situación procede de un incremento de los costos del financiamiento muy por encima del ritmo de crecimiento económico. Condiciones de sobreendeudamiento, esta vez no sólo del gobierno federal y de la banca de desarrollo como en 1982, sino también de empresas y bancos privados, en moneda nacional y extranjera.

A la postre, sin embargo, el rescate bancario ha sido uno de los más costosos entre las crisis bancarias recientes, impidió la recuperación de la capacidad de pago de los prestatarios locales, ocultó y solapó prácticas fraudulentas, dejó al gobierno pasivos de alrededor de 100,000 millones de dólares y al sistema bancario en más de un 92% en propiedad extranjera.

Como en otras crisis bancarias recientes por el mundo, las pérdidas por el seguro de depósitos y saneamiento de los balances bancarios fueron trasladadas al presupuesto público. En México a través de la compra de activos de mala calidad por el Fobaproa y posteriormente por el IPAB y sustituidos por bonos de alto rendimiento garantizados por el sector público y, por medio de los programas de capitalización de bancos.

LA BANCA EXTRANJERA EN EL SECTOR BANCARIO MEXICANO EN LOS AÑOS NOVENTA

El proceso de liberalización, apertura y privatización financieras eran aconsejables, pero estuvo tan mal ejecutado que los resultados fueron desastrosos y puede ser considerado como una de las mayores debacles de nuestra historia económica. Su costo se eleva a 20% del PIB y no se le ha visto el fin.

La crisis bancaria se venía gestando desde antes, pero desde luego, nuevamente se entrelaza con la nueva crisis internacional de deuda, ahora deuda privada y tesobonos de 1994. La fuerte

depreciación, la alza dramática de tasas de interés del 20% a más del 100% y la caída del producto dan la puntilla al sistema bancario.

La forma que toma, en esta ocasión el salvamento del sistema financiero, es su extranjerización casi total, con una etapa previa de “renacionalización encubierta” de algunos bancos, a través de la “intervención” operativa por parte de las autoridades financieras y que da lugar, en muchos casos, a la eventual liquidación de muchos bancos e instituciones financieras.

Entre mayo de 1999 y mayo del 2000, instituciones extranjeras adquieren el control de cuatro grandes bancos, que representa las dos terceras partes del sistema financiero. Con ello, el sistema financiero se extranjeriza en un 90%.

La liberación financiera abrió a los países a la influencia de los mercados de capitales del exterior, argumentándose que ello redundaría en accesos a recursos ampliados con fortalecimiento de los mercados financieros locales. También se confió en que la incorporación de la banca extranjera con ventajas competitivas y facilidades de fondeo, contribuiría positivamente a la producción y la inversión nacionales. No se consideró demasiado importante el conocimiento de las condiciones y clientes locales, ni se previeron los perjuicios de la volatilidad de los recursos foráneos o el contagio de las crisis financieras de otras latitudes.

En México la abrupta supresión del proteccionismo financiero careciéndose de sistemas regulatorios apropiados a la libertad de mercados, condujo al país a una situación inédita: de la represión financiera se pasó sin escalas a una especie de libertinaje financiero. No sólo se canceló la mayoría de los controles gubernamentales en la asignación y expansión del crédito comercial, también se otorgó plena autonomía a los banqueros en la fijación de las tasas de interés, al tiempo que se multiplicaron las franquicias concedidas al establecimiento de nuevas instituciones bancarias y se transformó a la banca de desarrollo en segundo piso.⁸⁰

Como era de esperar, la calidad de las carteras de crédito se deterioró rápidamente. Un factor decisivo fue la multiplicación de los casos de insolvencia de productores incapaces de resistir la competencia externa desatada por la apertura comercial que tomó cuerpo simultáneamente.

También se venía produciendo desde años atrás debilidad en la generación de ahorros que seguramente incidió en reducir la captación bancaria. Por igual, influyó la disolución de la información bancaria sobre los viejos clientes, enfrentados a circunstancias transicionales críticas o su ausencia, en el caso de los numerosos acreditados nuevos, resultantes de la supresión de las restricciones a la asignación del crédito bancario. Todos estos fenómenos coinciden, además, con la reprivatización de la banca, proceso que acentuó pérdidas de información, de personal adiestrado y la incorporación de nuevos funcionarios sin suficiente experiencia en el manejo financiero.

Los bancos nacionales perdieron de facto el grueso de su capital, los depositantes y ahorradores quedaron en peligro de perder sus recursos. En tales circunstancias, el gobierno optó por emprender el rescate de esas instituciones y permitir su extranjerización que pronto se extendió a casi todos los intermediarios financieros. Aun así, no pudo soslayarse la debacle del sistema de bancos, con costos enormes que están lejos de absorberse por entero. El ajuste macroeconómico que se implantó en 1995, llevó a elevar considerablemente las tasas de interés y las restricciones monetarias. Desde entonces, el papel de la banca en el financiamiento de la producción ha declinado hasta convertirse en rémora, más que en apoyo al desarrollo; la carga del Fobaproa-IPAB, de una u otra manera

⁸⁰ Ibarra, David, “Globalización y banca”, *Economía UNAM*, No. 2, Mayo-Agosto 2004, p.87.

transferida al contribuyente, suma cantidades gigantescas con peso creciente en los presupuestos nacionales mientras que la tasa de interés exceda al crecimiento de las recaudaciones.⁸¹

Además, la extranjerización coloca en desventaja a los bancos nacionales sobrevivientes. Las filiales de bancos extranjeros no sólo tienen acceso a fondeo comparativamente barato, sino pueden situar los contratos del crédito corporativo fuera del país, ahorrándose el costo de regulaciones mexicanas, como las del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Con el inicio de los años noventa como parte de las transformaciones que condujeron a la reprivatización bancaria y establecer las bases de la negociación del capítulo de servicios financieros en TLC, se legisla para aceptar hasta un 30% de capital extranjero. Antes del TLC, los bancos extranjeros no podían invertir más del 5% de capital en un banco mexicano, y la pertenencia total extranjera en cada banco estaba limitada al 30%.

También se procedió a desregular las tasas de interés y todas las comisiones por servicios financieros, se sustituyó el mecanismo de depósito obligatorio y su remuneración por un método de coeficiente de liquidez, que finalmente también se removió y se legisló para permitir la participación de extranjeros en la banca y casas de bolsa ya establecidas.

Con el Tratado de Libre Comercio, se abrió el sistema bancario mexicano a una mayor participación extranjera, facilitándose la entrada y establecimiento de nuevas filiales. En 1995, otros 13 bancos estadounidenses, europeos y japoneses entraron al mercado mexicano a través de la formación de una *holding company*, o grupo financiero cuyas actividades estuvieron también relacionadas con otro tipo de negocios como compañías arrendadoras y de corretaje.

La reforma financiera y la firma del TLCAN estimularon una nueva forma de crecimiento, operación y posición de los bancos que condujo a una rápida expansión del crédito bancario y que sólo fue frenada por la crisis financiera de 1995, evidenciándose así la fragilidad de la apresurada expansión y las consecuencias de una reforma que prometía mayor eficiencia y que condujo a la quiebra del sistema bancario y financiero en México.

Con el fin de controlar la difícil situación bancaria y allegarse de recursos, el Congreso Mexicano aprobó una reforma del marco jurídico que permitía a inversionistas extranjeros adquirir la totalidad o parte de los bancos existentes en el sistema. Sin embargo, la adquisición de los tres mayores permaneció aún denegada. Esta reforma permitió la adquisición de los bancos comerciales de mediano tamaño, entre 5,000 y 10,000 millones de dólares. Los principales adquirientes fueron Banco Bilbao Vizcaya Argentaria [BBVA] de España en 1996 y BSCH 1997. Adicionalmente, Citygroup a través de Citibank expandió su participación con la adquisición de Banca Confía en 1998. Cada adquisición involucraba de alguna manera, la asistencia financiera por parte del gobierno mexicano, que por su parte, tomó el control de 14 bancos con problemas para sanearlos y venderlos por precios muy por debajo de su valor en libros y su costo de rescate, circunstancia que aprovecharon los intermediarios extranjeros para sus adquisiciones.⁸²

Para finales de 1998, existían más bancos extranjeros que nacionales; sin embargo, controlaban menos del 20% de los activos bancarios del sistema.

Los legisladores terminaron por remover toda limitación existente con relación a la participación extranjera en el sistema bancario en diciembre de 1998 y crearon el Instituto de Protección al

⁸¹ Ibidem. p.89.

⁸² Maya, op. cit. p.231.

Ahorro Bancario (IPAB), que sustituía al Fobaproa. Este nuevo programa estaría sujeto a supervisión del Congreso.

Con la nueva regulación, a los inversionistas extranjeros les sería permitido el poseer y controlar las acciones con derecho a voto de los bancos comerciales, independientemente del tamaño del banco. La legislación anterior no permitía a los inversionistas extranjeros sostener más del 20% de acciones devengadas de bancos que mantuvieran una posición superior al 6% de capital contable del sistema bancario en su conjunto, por lo que la adquisición de los tres mayores bancos estaba prohibida aún (Federal Reserve of Dallas, 2002). Sin embargo, ha sido muy corto el tiempo transcurrido desde que inicia la desregulación del sistema financiero que permitió la participación extranjera en los bancos mexicanos, hasta que ésta se convirtió en mayoría y en el sistema bancario nacional. Por su parte, el capital contable ha dado un gran salto, pasando de ser 10% del total del sistema en manos de bancos extranjeros en 1995 a 77% en el 2001.⁸³

Debido a todas estas transformaciones una rápida secuencia de adquisiciones ha ocurrido en México en los últimos años, los tres mayores bancos del sistema han sido adquiridos (todo el proceso menos de un año). En mayo de 1999, el IPAB tomó el control del Grupo Financiero Serfin, y en mayo del 2000, este banco fue comprado por BSCH. Después de esta transacción, en agosto de ese mismo año, BBVA adquirió el control de Bancomer, el segundo grupo financiero más importante en México; esta transacción cambió radicalmente el panorama de la participación del mercado bancario, colocando al nuevo grupo BBVA-Bancomer como el mayor banco mexicano con una participación del 25%.⁸⁴

Esta adquisición fue la primera operación extranjera de importancia sin la asistencia financiera de parte del gobierno, es decir, de un banco no intervenido. En el segundo trimestre de 2001, Citibank anunció la compra de grupo financiero Banacci Accival (Banamex), operación que fue completada en septiembre de ese mismo año. En la actualidad, estos tres grandes bancos en conjunto, BBVA, Citibank, BSCH, mantienen el 66% del total activo.

Después de estas adquisiciones el sistema bancario mexicano quedó conformado por 11 bancos domésticos aunque con una importante participación extranjera en sus balances, y 19 instituciones extranjeras. Estas instituciones mantienen una participación mayor del 80% en todo el sistema bancario, con ingresos y pasivos de más del 80%. Tan sólo en el año 2000 la participación de los ingresos era de 44% de los nacionales y 56% de los extranjeros.⁸⁵

Sin embargo, con toda y una estricta supervisión y previsión del riesgo y la gran propiedad extranjera de los bancos mexicanos, el crédito no se ha visto incrementado; por el contrario, las líneas de financiamiento en los distintos sectores de la economía se ha reducido de manera significativa, de modo que el crédito ha sido accesible vía proveedores, pero no vía bancos, lo que significa que *los nuevos intermediarios no están cubriendo esa función indispensable para el crecimiento económico.*

⁸³ Ibidem. p.232.

⁸⁴ Ibidem. p.232.

⁸⁵ Ibidem. p.234.

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS BANCARIAS EN EL APARATO PRODUCTIVO DE MÉXICO

El presente capítulo tiene por objetivo mostrar de manera general las consecuencias que tuvieron las políticas implementadas en el sistema bancario sobre la micro, pequeña y mediana empresa, ya que su vinculación se da a través del crédito. Por esta razón y aunque se sabe que las Pymes enfrentan varios problemas estructurales y funcionales, este capítulo abordará lo relativo a la falta de financiamiento a partir de la década de los noventa.

En principio, es necesario recordar por qué son tan importantes en cualquier economía y particularmente en México.

IMPORTANCIA DE LAS MIPYMES

Las pequeñas empresas constituyen un grupo muy diferenciado de establecimientos. No sólo varían en dimensión y en la complejidad de su estructura; producen además una amplia gama de artículos destinados a una gran diversidad de mercados. De hecho, son sus múltiples condiciones de producción las que dan origen a la llamada heterogeneidad estructural industrial.

Casi en todos los países en desarrollo la micro, pequeña y mediana empresa asumen un papel relevante en términos de producción y empleo. Pero su importancia no es sólo cuantitativa; puede llegar a significar el tejido industrial más importante en ciertos sectores productivos y en determinadas regiones. Provee empleo e ingresos a los estratos más desfavorecidos de la sociedad y, en términos del desarrollo industrial de largo plazo, se le ha considerado el “semillero” de empresarios.⁸⁶

ESTRUCTURA EMPRESARIAL EN MÉXICO

La micro, pequeña y mediana empresa en México y el mundo constituyen la base fundamental de la economía de la mayor parte de la población. Éstas, en su conjunto, representan casi el 70% de las fuentes de empleo en nuestro país y son el 99.34% del número total de ellas, contra el 0.66% de las grandes empresas.⁸⁷ Sin embargo, pese a todos los beneficios que aportan a la economía de los países, particularmente en el nuestro, confrontan grandes problemas que deben ser resueltos para hacerlas más competitivas tanto en el comercio regional y nacional, como en el internacional.

En México, la micro, pequeña y mediana empresa (Mipymes), es justo reconocerlo, que pese a su problemática, constituyen un factor importante para el crecimiento y desarrollo económico de nuestro país, ya que en él existen 2'899,196 de microempresas, 101,003 pequeñas y 27,319 medianas empresas, en comparación con las 19,996 grandes empresas registradas en los censos económicos. En éstos, se destaca que las microempresas generan empleos para 6'347,278 personas, las empresas pequeñas 2'058,867 y las medianas empresas 2'317,328 empleos, contra los 4'318,374 que generan las grandes empresas; es decir, las micro, pequeñas y medianas empresas generan el

⁸⁶ Calvo, Thomas, Méndez, Bernardo, *Micro y Pequeña Empresa en México. Frente a los Retos de la Globalización*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1995, p.21.

⁸⁷ <http://www.uv.mx/iiesca/revista2001-1/empresas.htm>

69.1% de los empleos de las empresas del sector productivo, sin considerar otras fuentes de empleo. Sin embargo, los micro, pequeños y medianos empresarios representan el eslabón más débil de la cadena productiva y de servicios, debido principalmente a que carecen, por lo general, de sistemas de planeación, organización, así como tecnologías propias para la gestión y desarrollo de sus actividades productivas.⁸⁸

Las *políticas crediticias*, la fundamentación y alcance de los programas de apoyo, la competencia desleal e ilegal del comercio informal, así como los deficitarios programas de innovación tecnológica y de capacitación, son algunas de las problemáticas que han tenido que enfrentar desde tiempo atrás hasta la fecha.

CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA

La información de los censos económicos de 1999 (INEGI, 1999) respecto a la micro, pequeña y mediana empresa para 1989, 1994 y 1999 son:⁸⁹

1. En 1999 la micro, pequeña, mediana y gran empresa generaron 30%, 11%, 21% y 38% del valor agregado, respectivamente. Es decir, las Mipymes participaron con más de 33% del valor agregado de la economía mexicana y alrededor de 42% del valor agregado en la manufactura.
2. En cuanto a los establecimientos, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) se han mantenido constantes durante el período con más de 99.7% de los establecimientos, aunque los de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) han disminuido sensiblemente de 4.90% en 1989 a 3.78% en 1999.
3. Durante el período 1989-1994 la microempresa fue la principal generadora de empleo y su aporte a la ocupación total aumentó de 41.97% a 48.52%. A diferencia, particularmente las Pymes, aunque también la gran empresa, vio caer su participación de 34.15% a 30.67% y de 23.88% a 20.88%, respectivamente. La caída en la participación del empleo de las Pymes se dio en todos los sectores –manufactura, comercio y servicios- y fue particularmente pronunciada en comercio, donde desciende de 32.61% a 28.56%.
4. Durante el período 1994-1999, las Pymes continúan su descenso en su participación en el empleo de 30.67% a 28.79%. A diferencia de 1989-1994, sin embargo, para 1994-1999 también la microempresa disminuye su participación en el empleo total de 48.52% a 46.61%. Desde esta perspectiva, durante 1994-1999 el principal generador de empleo fue la gran empresa, cuya participación aumentó de 20.80% a 24.57%.
5. Las Pymes presentan grandes dificultades en el acceso al financiamiento formal, independientemente de su costo. Así, sólo 13% de esas unidades solicitaron crédito bancario, de las cuales 76% lo obtuvo. Las principales causas de este desempeño son primordialmente el desinterés del banco hacia el sector, la falta de garantías y la carencia de información.

⁸⁸ <http://www.uv.mx/iiesca/revista2001-1/empresas.htm>

⁸⁹ Dussel, Enrique, "Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política", en *Economía UNAM*, No. 2, México, Mayo-Agosto 2004, p. 75.

LOS PROBLEMAS DE LAS MIPYMES

Con la apertura comercial, se debió iniciar una transformación en la estructura de las organizaciones productivas, tendiente a modernizar a las empresas mexicanas que, durante muchos años se dedicaron a producir para el comercio interno y aisladas de la competencia externa, lo que generó una serie de consecuencias como: mercados altamente regulados, falta de inversión tanto en tecnología, como en desarrollo de los recursos humanos y finalmente la incapacidad de la gran mayoría de empresas para insertarse en el mercado mundial.

En México existen problemas estructurales que dificultan el adecuado desarrollo de las pymes, fenómeno que no es privativo de nuestro país, dado que es posible analizarlo en casi todos los países del mundo. Entre los problemas más importantes relativos a éstas, destacan los siguientes: a) inadecuada articulación de nuestro sistema económico, que favorece, casi prioritariamente, a las grandes y muy grandes empresas y corporaciones; b) políticas gubernamentales inadecuadas, c) corrupción administrativa de funcionarios al sector público, d) *falta de financiamiento o carestía del mismo*, e) inadecuada infraestructura técnico-productiva, f) carencia de recursos tecnológicos, g) la casi nula aplicación de adecuados sistemas de planificación empresarial, h) competencia desleal del comercio informal, i) globalización y las prácticas desleales a nivel internacional, y, j) en general, la carencia de una cultura empresarial de los empresarios mexicanos.⁹⁰

El curso seguido por las Pymes en los años noventa se explica por diversos factores. De una parte, las políticas públicas de reforma aplicadas por los diferentes gobiernos desde principios de los años ochenta, en las que las políticas industriales no tuvieron un papel importante. Las políticas decisivas para promover la transformación de las empresas han sido las de comercio exterior, los tratados comerciales y la desregulación de la inversión extranjera y de los mercados en el país. Ello refleja el enfoque desde el que se concibió la reforma económica, según el cual, la reorganización industrial debía estar guiada por la competencia de empresas privadas en el mercado. Así, se asignarían los factores productivos a distintas actividades y se tomarían las decisiones de producción más adecuadas a las ventajas comparativas que tuvieran las empresas en las distintas industrias dentro del país.

Con ese enfoque, el ajuste de la economía nacional, y particularmente de las Pymes, se dio sin mediaciones frente a las condiciones que impone la competencia directa o indirecta con las cadenas mundiales de producción. Al mismo tiempo, las reformas han significado un sostenido estancamiento en la evolución de las actividades orientadas al mercado interno, junto a una marcada regresión en la distribución funcional del ingreso y una fuerte informalización de las actividades económicas, en particular en pequeñas y microempresas.⁹¹

Por último, la gestión estatal de los equilibrios macroeconómicos, principalmente centrada en dar certidumbre respecto de la inflación, tuvo efectos significativamente adversos para la marcha del mercado interno, y de las Pymes en particular, porque se encareció el crédito y se contrajo la demanda local. A esto habrían de sumarse los efectos de la volatilidad y fragilidad que generó la nueva organización financiera nacional y los modos de inserción del país en los mercados financieros internacionales. Todo ello llevó a la crisis de finales de 1994 y al catastrófico colapso económico y financiero del año siguiente, que tuvo una repercusión importante sobre las Pymes.

⁹⁰ <http://www.uv.mx/iiesca/revista2001-1/empresas.htm>

⁹¹ Garrido, Celso, "Las pequeñas y medianas empresas manufactureras en México", en *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Peres Wilson, Stumpo Giovanni (coordinadores), Siglo XXI, México, 2002, p.303.

Entre 1988 y 1998, México tuvo dos programas industriales. El primero se denominó “Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994”, y fue formulado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) en la administración Salinas de Gortari (1988-1994). El programa en la administración Zedillo (1994-2000) se denominó “Programa de Política Industrial y Comercio Exterior” y comenzó a operar en 1996. En ambos programas se proponen las estrategias y políticas públicas relativas a las Pymes. Sin embargo, el cumplimiento de la obligación de diseñar programas dentro del marco del sistema nacional de planeación no impidió que las políticas industriales se aplicaran de forma subordinada a otras áreas de política, en particular, a la macroeconómica.⁹²

Programa de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994

Con la llegada al gobierno de la administración Salinas de Gortari, en 1988, se aceleró la realización de un conjunto de reformas radicales que cubrieron múltiples campos de organización institucional y de la actividad económica nacional, y que transformaron sustancialmente las condiciones macroeconómicas y de operación de las empresas.

En ese marco, se aplicó el Programa de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994, el cual se basaba en el diagnóstico de que la industria nacional presentaba altos costos, bajos niveles de economía cerrada a la competencia con el exterior y bajo fuerte intervención gubernamental. Conforme a este diagnóstico, el programa asumió que la apertura al exterior iniciada en 1986 sería el gran motor del cambio económico, ya que estimularía la competitividad de los sectores productivos al propiciar la especialización según ventajas comparativas, al tiempo que permitiría economías de escala en el sector industrial, así como la adopción de tecnologías adecuadas.

En ese contexto, en el programa se sostiene que las grandes empresas tienen capacidades competitivas diferentes para enfrentar la nueva competencia y, por lo tanto, serían las que encabezarían esta transformación. En contraste, las Pymes eran caracterizadas como un agente económico que enfrenta “obstáculos” surgidos principalmente de su reducida escala productiva. Según dicho diagnóstico, éstas tienen limitada capacidad de negociación, bajos niveles de organización y gestión, atraso tecnológico, mano de obra poco calificada, reducida productividad, pobre acceso a la exportación, escasa disponibilidad de crédito y patrones de localización que no responden a una planificación de largo plazo.

Para enfrentar esos obstáculos, en el marco del Programa de Modernización se formuló un programa específico que se denominó Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994. Éste comprendía siete acciones principales, mediante las cuales se buscaba promover la asociación entre las Pymes: la subcontratación, el *financiamiento*, la capacitación, la difusión en el exterior, la desregulación y simplificación administrativa, así como el monitoreo y seguimiento de las acciones. Dentro de los limitados alcances que tuvieron estas acciones, las más importantes fueron las de promoción, que se dieron mediante dos instrumentos básicos: las sociedades de responsabilidad limitada de interés público y de las empresas integradoras.⁹³

También habría apoyos financieros dentro del Plan Estratégico 1992-1994 implementado por Nacional Financiera (Nafin) para cumplir con su nuevo papel de banco de desarrollo para las micro,

⁹² Garrido, Celso, “Las pequeñas y medianas empresas manufactureras en México”, en *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Peres Wilson, Stumpo Giovanni (coordinadores), Siglo XXI, México, 2002, p.337.

⁹³ Garrido, Celso, op. cit. p.338.

pequeñas y medianas empresas, que había asumido esta institución desde 1989. Este plan estratégico se aplicaría a cuatro grandes áreas de desarrollo: a) de la empresa; b) de los mercados financieros; c) regional, y d) empresarial. En el área de Desarrollo de la Empresa se estableció el Programa para la Micro y Pequeña Empresa (Promyp) con el fin de proporcionar apoyos crediticios a este tipo de empresas mediante créditos concesionados otorgados por Nafin y operados principalmente por uniones de crédito, arrendadoras y afianzadoras. El crédito a las Pymes otorgado por la red de intermediación operada por Nafin y el número de empresas apoyadas creció en forma acelerada hasta 1993 y cayó abruptamente a partir de la crisis de 1994; a finales de la década aún se mantenía en niveles muy bajos.

CRÉDITO OTORGADO A LAS PYMES POR LA RED NAFIN ⁹⁴
(número de empresas y millones de dólares)

	Empresas apoyadas	Crédito
1989	4,963	466.1
1990	4,871	531.6
1991	9,181	1,240.9
1992	10,354	2,014.1
1993	12,451	2,789.8
1994	13,399	2,519.4
1995	3,792	287.8
1996	1,012	394.2
1997	1,465	338.9
1998	1,783	370.5
1999 ^a	896	192.3

^a Datos preliminares.

FUENTE: Cálculos con base en datos de la SHCP.

Además de estos apoyos financieros, el Programa de SECOFI para las Pymes brindaba capacitación y asesoramiento, sobre todo mediante el Programa de Desarrollo Empresarial en Nafin.

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1996-2000

La administración del Presidente Zedillo llegó al gobierno en el marco de una crisis financiera externa extremadamente grave, seguida de la quiebra del sistema bancario local. Los alcances de esta crisis pueden apreciarse en la caída de más de seis puntos porcentuales del PIB en 1995, mientras el PIB manufacturero caía en casi cinco puntos. La conjunción entre crisis financiera y caída del PIB provocó un impacto muy severo en las empresas en general, pero en especial sobre las Pymes, como lo muestra una investigación del Centro de Estudios Económicos de la Canacintra. En ese estudio se señala que:

“En diciembre de 1994 existían 121,197 establecimientos manufactureros, mientras que en abril de 1995 éstos se habían reducido a 115,341 debido al cierre de 5,856 establecimientos. (...) El sector que más cierres registró fue el de productos metálicos, con el 24% de todos los establecimientos cerrados en el período. Otra de las ramas productivas más golpeadas por la recesión económica fue la del vestido, al contribuir con el 15.42% en la mortandad de empresas, mientras que en cuero y

⁹⁴ Garrido, Celso, op. cit. p.339.

calzado (...) desaparecieron 617 establecimientos, representando el 10% de los cierres en el período mencionado.”⁹⁵

Dadas estas circunstancias, el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior se elaboró en el marco de negociaciones muy tensas con las cámaras empresariales, lo que demoró su promulgación, pero llevó a introducir algunos elementos novedosos relativos a las Pymes y las articulaciones productivas.

En el enfoque del nuevo programa se actualiza el discurso sobre la política industrial del programa anterior, al proponer que ésta tenga las siguientes características: debe ser una política activa, aunque entendiendo por tal que el gobierno asuma la promoción empresarial sin interferir en los mercados; asimismo, debe ser integral en el sentido de vincular los diversos campos de acción de política pública; también debe ser de largo plazo, mediante la participación de los empresarios en el diseño y aplicación de la política, y, finalmente, debe ser decidida en consenso con los sectores productivos.⁹⁶

Otro programa importante y que fue anunciado por el gobierno a principios de 1997, fue el Pronafide, que traza la política de financiamiento y reitera que no habrá crisis financiera en lo que restaba de la administración y que se alcanzarían tasas de crecimiento económico de más del 5% anual.

Se insiste en la reducción de la inflación en forma sostenida y sostenible. Considera la estabilidad monetaria como condición para el crecimiento sostenido. De ahí la congruencia entre la política monetaria, fiscal y de apreciación cambiaria predominantes para mantener el entorno macroeconómico de reducción de la inflación. Es decir, se instrumentan políticas fiscales contraccionistas para alcanzar el ajuste fiscal y del sector externo. Junto a esta política está la contracción del crédito para disminuir las presiones de demanda sobre precios y para reducir el riesgo del acreedor. A ello se suma la apreciación cambiaria para abaratar las importaciones y contribuir a la reducción de la inflación.⁹⁷

El Pronafide establece cuatro estrategias de financiamiento para aumentar el coeficiente de inversión al 25% del PIB para alcanzar las tasas de crecimiento del 5% del PIB.

- a) Promoción al ahorro privado;
- b) Consolidación del ahorro público;
- c) Aprovechar el ahorro externo como complemento del interno;
- d) *Fortalecer y modernizar el sistema financiero*

La liberalización y desregulación de la economía han actuado en detrimento del ahorro interno y han aumentado las presiones sobre el sector externo, y por lo tanto los requerimientos de entrada de capitales para su financiamiento. De tal forma, la política que acompaña a la liberalización económica se dirige a crear las condiciones de rentabilidad y confianza para favorecer la entrada de capitales.

⁹⁵ Garrido, Celso, “Las pequeñas y medianas empresas manufactureras en México”, en *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Peres Wilson, Stumpo Giovanni (coordinadores), Siglo XXI, México, 2002, p.340.

⁹⁶ Garrido, Celso, op. cit. p.340.

⁹⁷ Huerta, Arturo, “La liberalización económica impide condiciones financieras para el crecimiento”, en *Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, Mántey, Guadalupe, Levy, Orozco (compiladoras), UNAM. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, 1998, p.151.

El problema del ahorro interno se ha incrementado debido a que las políticas a favor de la entrada de capitales, tales como la reducción de la inflación, el saneamiento fiscal y la apreciación cambiaria atentan contra el crecimiento del mercado interno, contra las ganancias de las empresas e ingresos de los individuos y, contra el sector externo.

Por ello, en su afán de modernizar al sistema financiero para fortalecer a las pequeñas y medianas empresas y fortalecer la infraestructura, el gobierno, además de proceder a liberalizar y desregular más a dicho sector, ha fomentado los procesos de fusiones y absorciones de los bancos así como su mayor extranjerización.

Por más canalización de recursos a la banca para evitar su quiebra generalizada, y por más procesos de centralización y extranjerización, el sector financiero no alcanzó los niveles de modernización y estabilidad necesarios para que cumpla su función de otorgar financiamiento para el desarrollo.

A diferencia de los propósitos de la política gubernamental, la economía mexicana en los noventa demostró que la disminución de la inflación y los entornos macroeconómicos de equilibrio no se traducen en el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento ni en crecimiento económico sostenido. Por el contrario, las políticas de estabilización monetaria y de ajuste fiscal han descapitalizado a las empresas, han generado problemas de insolvencia y han aumentado la inestabilidad financiera, lo que merma las condiciones financieras para el crecimiento económico.⁹⁸

La economía nacional no tiene bases productivas y de acumulación, ni fundamentos macroeconómicos sólidos capaces de estabilizar al sector financiero para que otorgue financiamiento favorable a la esfera productiva.

EFFECTOS EN LAS MIPYMES DE LAS POLÍTICAS ADOPTADAS EN LOS NOVENTA

Entre 1989 y 1993 la economía registró un crecimiento moderado, revirtiendo de esta manera la influencia de algunos de los principales factores que habían sido adversos para la actividad de las pequeñas empresas. Sin embargo, nuevos factores incidieron en contra de esta categoría de empresas, destacando especialmente la aceleración de la apertura externa y la apreciación cambiaria.

En efecto, a partir de 1989 se inició la recuperación del crecimiento económico: el Producto Interno Bruto creció cerca del 3% en promedio anual, lo que vino a reflejarse en el aumento del producto por habitante, y a reanimar los gastos privados de inversión y de consumo. Asimismo, el entorno económico mejoró progresivamente al lograrse la estabilización de las finanzas públicas y abatirse la inflación. La renegociación de la deuda externa en 1989, junto con una serie de reformas estructurales adoptadas en el período, contribuyó a eliminar gradualmente la restricción al crecimiento impuesta por la disponibilidad de recursos del exterior. La privatización de empresas estatales y la desregulación de numerosas actividades generaron un clima de confianza que atrajo un importante flujo de capital extranjero, el cual imprimió dinamismo a los mercados financieros domésticos.⁹⁹

⁹⁸ *Ibidem.* p.155.

⁹⁹ Calvo, Thomas; Méndez Bernardo, *Micro y Pequeña Empresa en México. Frente a los Retos de la Globalización*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1995, p.35.

Pese a que el panorama económico general fue más positivo, las pequeñas empresas transitaron por un difícil proceso de reestructuración, resultado de la política de apertura comercial, de la política antinflacionaria y del cambio de los instrumentos de la estrategia de industrialización.

A esta situación cabe sumar las consecuencias del programa antinflacionario. Si se logró reducir el aumento de precios de casi 160% registrados en 1987 a sólo 12% en 1992, las tasas de interés activas reales se mantuvieron en niveles persistentemente altos. El alto costo del financiamiento obstaculizó los esfuerzos de adaptación de la industria para enfrentar la competencia en el propio mercado local. Debido a sus limitaciones y obstáculos característicos, las pequeñas empresas sufrieron directamente esta desventajosa situación.¹⁰⁰

De esta manera, tampoco la asignación de crédito fue un factor favorable para las micro, pequeñas y medianas empresas. En el período 1990-1994, éste se concedió en abundancia, pero con un pésimo análisis de riesgo de los prestatarios y sin estrategias para el seguimiento y la recuperación de la cartera, junto a una extraordinaria concentración de la misma en muy pocas entidades vinculadas a importantes funcionarios gubernamentales. En consecuencia, esa expansión del crédito no fructificaría en una expansión sostenida de las Pymes. Por otra parte, luego de 1995 se produjo una contracción total del crédito bancario comercial, mientras que la mayor parte del financiamiento otorgado por la banca de desarrollo se dirigió hacia las grandes empresas.

Desde 1988, tras varias décadas de un proceso y políticas de Industrialización Sustitutivas de Importaciones (ISI), se impone en México con la firma del primer Pacto de Solidaridad Económico (PSE) en diciembre de 1987 y la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari en enero de 1988 una variante de la industrialización orientada hacia las exportaciones, la cual se denomina "*estrategia de liberación*".

Esta nueva estrategia partió de una serie de aspectos fundamentales que incluyen:¹⁰¹

- ❖ La estabilización macroeconómica "induciría" un proceso de transformación y transición microeconómica y sectorial, es decir, la mayor parte de las políticas sectoriales y específicas se abolirían en favor de políticas "neutrales" u "horizontales", particularmente respecto a la industria, el empresariado y las empresas paraestatales. Se esperaba, además de la reducción de distorsiones, ahorros importantes en el presupuesto público.
- ❖ La principal prioridad económica del gobierno es estabilizar la macroeconomía. Desde 1988 el gobierno entiende a la macroeconomía como el control de la inflación (o precios relativos) y del déficit fiscal, al igual que la atracción de inversión extranjera, con apoyo de políticas monetarias y crediticias restrictivas por parte del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ❖ El tipo de cambio nominal se constituyó en el "ancla antinflacionaria", es decir, dado que el control de la inflación era la principal prioridad macroeconómica, la estrategia no permitiría una devaluación con los consecuentes efectos negativos en los niveles de inflación mediante mayores precios en los insumos importados. Lo anterior ha sido el caso tanto antes como después de la autonomía formal del Banco de México en 1994, cuya

¹⁰⁰ Calvo, Thomas; op. cit. p.37.

¹⁰¹ Dussel, Enrique, "Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política", en *Economía UNAM*, No. 2, México, Mayo-Agosto 2004, pp. 67-68.

exclusiva finalidad es la de estabilizar el nivel de precios relativos y la flexibilización del régimen cambiario.

- ❖ Mediante la reprivatización del sistema bancario y financiero desde mediados de los ochenta y de forma masiva en los noventa, así como la privatización de empresas paraestatales, el sector privado incrementaría su peso en la economía y se especializaría en las exportaciones manufactureras. Desde esta perspectiva, la apertura comercial, particularmente la reducción de los aranceles de importación, se convierte en uno de los principales mecanismos para impulsar la orientación exportadora de la economía. De igual forma, la liberación de las importaciones, tornando en aranceles cuotas y otras barreras no arancelarias y reduciendo los mismos aranceles sustancialmente, permitiría adquirir al sector exportador importaciones e insumos a precios internacionales.

La estrategia seguida generó una serie de resultados macroeconómicos contradictorios. Si bien se ha logrado el control de la inflación y del déficit fiscal, así como atraer inversión extranjera, también se dio lugar a importantes costos en otros rubros macroeconómicos.

- ❖ Destaca, por un lado, que el uso del tipo de cambio nominal como “ancla antinflacionaria” generó una sobrevaluación del tipo de cambio real. Con excepción de la crisis de 1994-1995, el período de 1990 se caracterizó por este desempeño de sobrevaluación significativa. Desde esta perspectiva, la sistemática sobrevaluación del tipo de cambio real se convirtió en la principal distorsión macroeconómica resultado de la estrategia de la liberación y del proceso de apertura.¹⁰²
- ❖ Respecto al sector bancario comercial –si se considera que la participación en el financiamiento a la economía por parte de la banca de desarrollo es limitada y no ha superado 34% durante 1990-2003- ha reducido de manera constante el crédito al sector productivo: el financiamiento de la banca comercial, como porcentaje del PIB, ha caído en sus principales rubros de manera persistente desde 1995; al segundo semestre de 2003 el coeficiente total al sector privado, al consumo y a las empresas representó 38.8%, 57.7% y 21.7% de 1995, respectivamente. En ese contexto la situación de las empresas pequeñas es aún peor.¹⁰³

Algunas de las características del financiamiento a las empresas de menor tamaño respecto a las empresas muy grandes en el lapso de 1998-2003 destacan:¹⁰⁴

- ❖ Sólo alrededor de 20% de las empresas pequeñas tuvieron acceso al crédito, a diferencia de más de 60% de las empresas muy grandes;
- ❖ La principal fuente de financiamiento de las pequeñas empresas son sus proveedores, con una significativa tendencia a la alza durante el período de 53.8% a niveles superiores a 60% desde 2002, seguida por la banca comercial con niveles cercanos a 20% y con tendencia a la baja durante el período. A diferencia, las muy grandes empresas se financian en más de 60% en la banca comercial y extranjera.

¹⁰² Dussel, Enrique, “Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política”, en *Economía UNAM*, No. 2, México, Mayo-Agosto 2004, p. 70.

¹⁰³ Dussel, Enrique, op. cit. p. 70.

¹⁰⁴ Dussel, Enrique, op. cit. p. 71.

- ❖ El uso del financiamiento fue similar en ambos estratos de empresas (pequeñas y muy grandes): alrededor del 60% de los recursos se destinaron a capital de trabajo, lo que indica la necesidad de las empresas por invertir, y
- ❖ De las empresas que no obtuvieron crédito bancario, las razones son semejantes; en orden de importancia: altas tasas de interés, renuencia de la banca e incertidumbre sobre la situación financiera, rechazo de solicitudes y problemas de reestructuración financiera.

Esas tendencias generaron, entre otros aspectos, el aumento de la deuda externa del sector privado durante 1990-1999. La deuda externa del sector privado aumentó más de seis veces para alcanzar 55,499 millones de dólares, aunque desde entonces se ha estabilizado ante la falta de crecimiento de la economía.

Así, las empresas orientadas al mercado interno como es el caso de la Pymes se han visto afectadas por la caída de la demanda interna, el aumento de la competencia interna vía importaciones y el tipo de cambio sobrevaluado.

Además, si se considera que las empresas de menor tamaño básicamente se orientan al mercado interno, tanto la debilidad del crecimiento económico durante los noventa como la limitada demanda han deteriorado su evolución. De igual forma, la estrategia de liberación seguida desde 1988 ha favorecido sustancialmente a las actividades financieras, vinculadas a la bolsa de valores y al comercio exterior, donde las Pymes no tienen presencia significativa. Adicionalmente, también como resultado de la estrategia macroeconómica seguida desde 1988 y a principios de 1990, las Pymes han sido directamente afectadas por la sobrevaluación del tipo de cambio –generando incentivos a las importaciones con las que compiten en el mercado interno- y la absoluta falta de financiamiento, además de una alta tasa de interés. Este último aspecto es muy preocupante, pues la carencia de financiamiento al sector productivo en general y particularmente a las Pymes afectará su desempeño futuro; a la fecha no hay indicios por parte de la banca comercial de cambiar su estrategia hacia el sector productivo.¹⁰⁵

Así se observa que desde principios de 1990 la estrategia de la liberalización ha permitido, el control y la aparente estabilidad de una serie de variables macroeconómicas –particularmente la inflación, el balance fiscal y la atracción de inversión extranjera directa-, pero ha sido incapaz de generar crecimiento económico, empleo con calidad, inversión y demanda interna, entre otras variables.

Es particularmente preocupante el alto nivel de sobrevaluación del tipo de cambio y la inoperancia del sector bancario comercial para el sector productivo desde 1994. Los tres aspectos, crecimiento económico y mercado interno, sobrevaluación del tipo de cambio y falta de acceso y alto costo del financiamiento son considerados críticos para el desarrollo de las Mipymes.

Para finalizar, cabe anotar que se está frente a un sector marcadamente heterogéneo y en muchos casos caracterizado por la informalidad, y además por una serie de limitaciones y rezagos que se han manifestado, particularmente, en los últimos años.

¹⁰⁵ Dussel, Enrique, “Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política”, en *Economía UNAM*, No. 2, México, Mayo-Agosto 2004, p. 82.

En síntesis, como resultado de la configuración económica que se adoptó con las reformas, las Mipymes no sólo quedaron en una situación marginal respecto a las grandes empresas nacionales y extranjeras, sino que la dinámica económica no generó una tendencia para integrarlas. Por el contrario, la combinación entre las inestables condiciones de la demanda interna y la volatilidad financiera, creó un ambiente desfavorable para la reorganización y evolución de este tipo de empresas en las nuevas condiciones económicas. Pero lo más significativo es que los modos de operación de la nueva economía no contribuyen a generar espontáneamente dinámicas sostenibles para las empresas. Por lo que, de mantenerse la actual situación, no habría perspectivas para la expansión de éstas acorde con las condiciones contemporáneas de competitividad a nivel mundial.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, cabe mencionar que las estrategias y políticas de desarrollo en México han sido expresiones que revelan los diferentes momentos por lo que ha atravesado la Intervención del Estado en el desarrollo que han recogido los distintos papeles, valores e intereses de los agentes sociales. Aspectos que han venido evolucionando frente a la modernización y mayor complejidad de la organización del Estado y la sociedad.

En México, las modalidades y niveles particulares de participación estatal dependieron de muchos y complejos factores históricos y por supuesto, en que la acción estatal se explica por la insuficiencia de los mecanismos del mercado para garantizar, por sí solos, el desarrollo más o menos equilibrado y sostenido de largo plazo.

Desde 1982 México ha vivido una etapa de transformación económica como consecuencia del cambio de modelo económico, pasando de una estructura semi cerrada a una de mayor apertura económica. Este proceso enfrentó al país a un período de crecimiento negativo en los años ochenta y a un episodio de crisis en los noventa, que destruyó el sistema financiero.

La política monetaria quizás haya perdido alguna eficacia en la medida en que la banca ha dejado de prestar y quedar parcialmente sustituida por otros intermediarios financieros, formales o informales, o en la medida en que las tasas reales pasivas de interés están próximas a cero o a punto de tornarse negativas. Pero es incuestionable que las medidas de restricción monetaria, unidas a la disposición limitada de los bancos comerciales a correr los riesgos del crédito a la producción, vienen provocando una aguda restricción financiera en perjuicio de la actividad económica y de la inversión, con efectos desproporcionadamente desfavorables en ciertos sectores y segmentos empresariales. Pese a la liberación financiera, hay racionamiento del crédito que afecta el grueso de los negocios privados.

La evolución del sistema financiero creó un dualismo en el acceso de las empresas al crédito. En la etapa del proteccionismo financiero, el grueso y la dinámica de las corrientes de fondos favorecía a los llamados sectores prioritarios de la economía nacional, discriminando a otras actividades. En este período resultan favorecidas las empresas grandes que abordan indistintamente los mercados internacionales o el interno.

En contraste, las empresas pequeñas y medianas, aparte de estar fuera del financiamiento internacional, cubren las tasas activas de interés más elevadas y cuando éstas últimas bajan, son desplazadas por la demanda de crédito interno de las empresas grandes, que traspasan sus adeudos de moneda extranjera a moneda nacional.

Por su alta rentabilidad, el crédito al consumo es la segunda preferencia de la banca comercial en la asignación del financiamiento al sector privado que elude las necesidades de la producción.

La otra segmentación del crédito se da entre los recursos canalizados al sector privado y los que se destinan al sector público o son utilizados por el propio sector financiero. Entre 1995 y septiembre de 2003, el sector privado vio descender su participación en la cartera crediticia de la banca comercial de 91% a 72% y si se le resta el consumo de 8% a 26%. Puesto en otros términos, la distribución del crédito está regresando hacia el patrón que prevalecía antes de la liberalización financiera con efectos menguados sobre el acrecentamiento de la producción y las inversiones.

También, queda claro que el papel y el funcionamiento de la banca de desarrollo se ha reformado paralelamente al Estado y al resto de la economía. Cada vez más, el crédito otorgado por la banca de desarrollo se dirige al sector privado. Sin embargo, el horizonte financiero de fomento, es decir, el financiamiento al desarrollo económico, no deja de ser un tanto incierto, sobre todo a corto plazo, no obstante los recursos canalizados a través de la banca mexicana de desarrollo, en particular Nacional Financiera aunque actualmente con mucho menor alcance, cuya función fue y es indispensable para el crecimiento y desarrollo económico del país.

Se debe reconocer que la banca de desarrollo, salvo tímidos esfuerzos sectoriales, tampoco ha impulsado proyectos grandes de transformación estructural, como serían los vinculados en especial al sector exportador. En los hechos, su cartera de crédito ha caído 50% en términos reales entre 1995 y 2003, esto es, más que los préstamos de la banca comercial. Además, instituciones como Nacional Financiera, financian preferentemente operaciones simples de factoraje, sin mayor riesgo ni contenido promocional.

Amplios sectores no reciben financiamiento: la agricultura, la pequeña y mediana empresas. La banca de desarrollo ha sido frenada y distorsionada. Nacional Financiera convertida en Factoraje Nacional; Bancomext, en brazo costoso de la política exterior. Se amenaza con su fusión, lo cual implica eliminar las pocas instituciones mexicanas que pueden competir con las extranjeras.

En este sentido, la banca de desarrollo no se ha transformado en pilar instrumentador de las políticas de crecimiento hacia fuera, ni ha auspiciado la reconversión de las actividades productivas frente a la apertura comercial externa. Al convertir en banca de segundo piso a los bancos de desarrollo y negarles presupuesto, se renunció a buena parte del plan modernizador del Estado y su control sobre el financiamiento del crecimiento y la evolución de la estructura productiva.

En parte, el financiamiento otorgado al Fobaproa-IPAB o la alta rentabilidad de los préstamos al consumo, explican las preferencias crediticias de la banca comercial y la segregación consiguiente de la actividad productiva propiamente dicha en la asignación de recursos.

Ante estos argumentos, es palpable que la transición financiera mexicana registra avances y graves problemas. Se ha progresado en el campo institucional, regulatorio y en el abatimiento de la inflación. Sin embargo, la economía no dispone de un sistema suficiente, eficiente y competitivo de intermediación bancaria. En rigor, el sistema vigente no llena su función más importante en el desarrollo: la de contribuir a la asignación apropiada de los recursos hacia las actividades más promisorias de elevar la productividad y la competitividad.

El fenómeno de la desintermediación financiera es creciente y no parece dar marcha atrás; la aportación del crédito bancario al crecimiento económico ha disminuido notablemente, por lo que el crecimiento económico se ha sustentado en el desarrollo de mecanismos paralelos de crédito que tienen que ver principalmente con proveedores, matrices y deuda externa para las medianas y grandes empresas; en tanto que la micro y pequeña empresa permanecen al margen de los servicios financieros sobreviviendo de mecanismos de las finanzas populares (agiotista, recursos familiares, empleos paralelos de los propietarios, etcétera).

Por otro lado, la extranjerización de la banca tampoco ha aportado soluciones y al contrario de lo que se esperaba, esta banca extranjerizada no presta y no contribuye al desarrollo de la economía que está severamente lisiada por la falta de una de sus más eficaces palancas. Algún sector de empresas ha sido salvado por créditos de proveedores de las grandes empresas exportadoras, que

reciben financiamiento externo. La liberalización, el eliminar el eficaz sistema de encaje legal, quiso reducir el crédito orientado al gobierno, pero alcanza otra vez el 80%; quiso hacer el sistema más competitivo, pero ha resultado más concentrado y oligopólico. El crédito de la banca extranjera se orienta, sobre todo al crédito al consumo, tarjetas de crédito y algo al hipotecario, a tasas de interés y márgenes verdaderamente excesivos y vergonzosos.

El acceso de la micro, pequeña y mediana empresa a los mercados de deuda es limitado y declinante. La percepción de los riesgos sigue siendo alta, limitativa del crédito bancario a la producción y avalada por una elevada y segura demanda de recursos del sector público (singularmente el financiamiento del IPAB), sin contar con que las altas tasas activas de interés disuaden a los clientes potenciales. La política monetaria vigente no aborda el problema de la disponibilidad real de fondos prestables, creando la paradoja de un sistema bancario con liquidez pero que raciona el crédito.

En términos reales, el financiamiento otorgado por la banca comercial ha caído más de 45% entre diciembre de 1995 a septiembre del 2003. Los sectores más afectados son los vinculados directamente con la producción. A precios constantes de 1994, los préstamos de la banca comercial a la agricultura bajaron 88%, 74% a las manufacturas, 76% a la construcción y 78% a los servicios. En contraste, los recursos tomados por los sectores financiero y público, principalmente destinados al fondeo del IPAB, subieron casi 300%.

Ante este panorama, resulta lógico que el grueso de las empresas viva una aguda astringencia financiera, complicada por la disminución artificial de la competitividad-productividad asociada a las altas tasas activas de interés y a la sobrevaluación más o menos sistemática del tipo de cambio entre episodios devaluatorios. Además de lo anterior, se suma la falta de regulación a los créditos, a las tasas activas de interés y a las comisiones, y en los efectos creados por la ascendente demanda de crédito del sector público que convalidan implícitamente la conducta de los bancos.

El destino de la banca de desarrollo ha estado marcado por varias decisiones del gobierno que en realidad se han quedado como buenas intenciones, así de esta manera, el resultado es que en la actualidad no existe una banca de desarrollo consolidada, aunque dentro de sus innovaciones y funciones está el de apoyar sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, simplemente no tienen recursos.

Esto conlleva a un círculo vicioso, el Estado no ha podido implementar mecanismos y mucho menos políticas que ayuden a resurgir el papel de los bancos de desarrollo, a su vez éstos no dan apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que en el caso de México, conforman el grueso del sistema productivo del país; éstas al estar olvidadas y no contar con apoyos que las hagan competitivas, redundan a que no existe crecimiento y mucho menos desarrollo económico.

Por estas razones y pese a la idea que algunos textos manejan, en el sentido de que la banca de desarrollo ya cumplió su función y que debería desaparecer para permitir a las instituciones privadas que sean ellas las que financien el desarrollo de México, la realidad es que la banca comercial tiene más problemas que resolver antes que constituirse como una firme fuente de financiamiento del progreso económico en México.

Es cierto, el actual panorama torna muy complicado el diseñar soluciones sencillas, y sobre todo, efectiva, sin embargo, considero que existen alternativas que podrían ir abatiendo paulatinamente las distorsiones plasmadas.

Respecto al Banco de México cabría anotar que si bien ha sido galardonado por su eficaz control de la inflación, no así ha desempeñado sus funciones de promover el sano desarrollo del sistema financiero; la función de regular la intermediación y los servicios financieros. El sistema financiero incluye a los bancos que realizan la función de intermediación y de prestar los servicios financieros que de acuerdo con la Ley deben estar regulados por el Banco de México.

En este sentido, aunque los bancos sean privados, no pueden gozar de autonomía total en la operatividad crediticia, ya que ésta es materia de regulación que constituye una facultad irrenunciable del Banco de México.

La operatividad crediticia implica creación monetaria y en ese sentido la Ley del Banco de México le otorga a éste todas las facultades regulatorias.

La naturaleza de lo que manejan los bancos, dinero y crédito, no les permite tener autonomía total, sino que de acuerdo con el Artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, sus operaciones se sujetarán a lo que determine en esa materia el Banco de México, pues se establece que:

“Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas, que realicen las instituciones de crédito y la inversión de pasivo exigible, se sujetarán a lo dispuesto por la Ley del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia” (CNB, 1994)

Por tanto, creo que el Banco de México debería ejercer sus facultades de regulación y control sobre los bancos. Propiciar cobros dignos por servicios, comisiones y disminuir la brecha entre las tasas activas y pasivas de los bancos comerciales, ya que cuenta con todos los instrumentos legales y operativos para fomentar el sano desarrollo de los bancos de acuerdo con expectativas reales de la economía.

Es necesario reconocer que se necesita de una eficaz participación del Estado, que ejecute renovadas políticas industriales, de financiamiento y de fomento, así como la esencial contribución de una banca de desarrollo capaz y dinámica.

Definir la estrategia de esta banca dentro del marco de la política económica y social, así como fijar políticas específicas respecto de la actuación de cada entidad, sin que éstas se disputen el mercado, al dejar bien definidos sus radios de acción o sectores de operación y evitar que se empalmen las funciones de cada una de ellas, así como concretar su función complementaria del sistema financiero.

Además es necesario estructurar su operación con amplia participación de los gobiernos locales, estatales y municipales. Y finalmente, establecer un enfoque de gestión de autonomía que conjunte los objetivos de fomento con los de rentabilidad y eficiencia (eliminar la vieja tradición de los subsidios).

Por último, respecto a la banca comercial sólo me queda mencionar que hay que incentivar y promover la creación de bancos mexicanos, ya que ante la actual estructura extranjerizada es muy difícil coordinar y entrelazar los objetivos nacionales con los de ellos mismos.

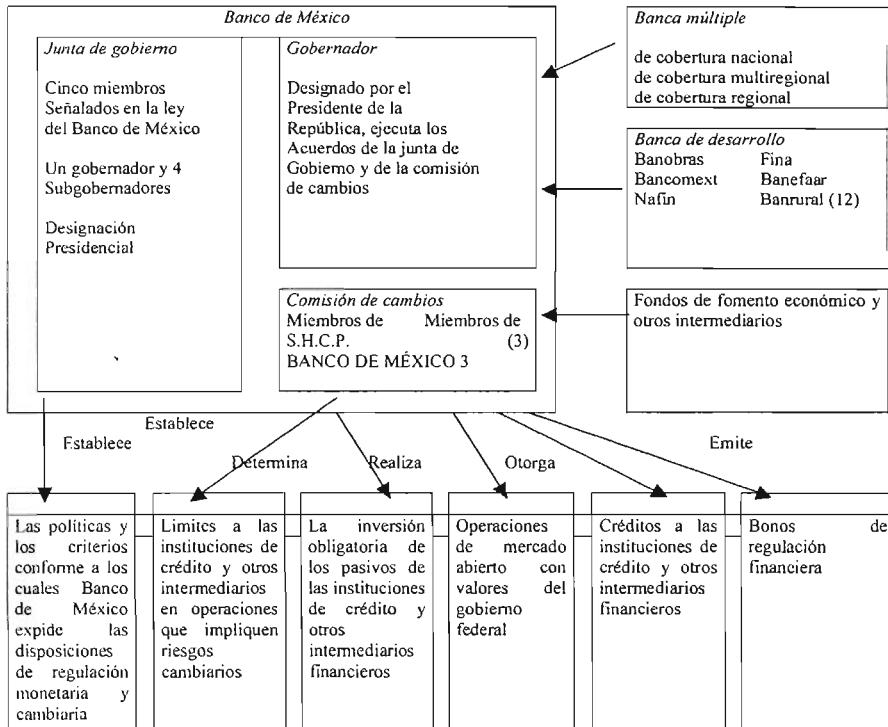
Es por esta razón que para las empresas el recurrir al financiamiento bancario, si bien amplían sus posibilidades de financiamiento, su alcance se limita al corto plazo, dada la naturaleza del crédito bancario. En este sentido, considero que dentro de las opciones que se deberían atacar es el de fortalecer el mercado de valores, concretamente en los mercados de capital donde se ofrecen diversas formas de titulación para la adquisición de fondos a largo plazo por parte de las empresas.

De este modo, la política financiera debiera reorientarse con prudencia, pero sistemáticamente, hacia la satisfacción de importantes objetivos olvidados: el apoyo a la producción, el fortalecimiento de la oferta de crédito a sectores excluidos y estratégicos, el abatimiento competitivo de las tasas activas de interés y de los márgenes de intermediación bancaria, el rejuvenecimiento de la banca de desarrollo, la revisión equitativa de los marcos legales y, la adecuación de las normas regulatorias vigentes.

A N E X O S

ANEXO 1

ESTRUCTURA DEL BANCO DE MÉXICO



Fuente: Ramírez, Ernesto, *Moneda, banca y mercados financieros. Instituciones e instrumentos en países en desarrollo*, Pearson Educación, México, 2001, p. 210.

ANEXO 2

FUENTES DE FINANCIAMIENTO POR ESCALA PRODUCTIVA, 1998-2000 (ESTRUCTURA PORCENTUAL)

	Empresas pequeñas	Empresas medianas	Gran empresa	Empresas AAA
Proveedores	58.9	49.4	39.7	21.8
Financiamiento intrafirma	11.4	14.5	12.3	6.4
Casas matrices	3.2	3.0	4.4	1.3
Fuentes no bancarias	73.5	66.9	56.4	29.5
Bancos comerciales	19.5	24.6	27.7	35.9
Bancos extranjeros	2.9	4.9	10.7	23.5
Banca de desarrollo	3.6	2.7	2.1	2.6
Fuentes bancarias	26.0	32.1	40.5	62.0
otros	0.5	0.9	3.1	8.6

Fuente: Ruiz, Clemente, "Empresarialidad y desarrollo económico en México. El caso de las Mipymes", en *Desarrollo Empresarial en América Latina*, Nacional Financiera. UNAM, No. 13, México, 2002. p. 120. Elaborado con datos de Banco de México. hoja web, banxico.org.mx

FINANCIAMIENTO A LAS EMPRESAS Y PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL (ESTRUCTURA PORCENTUAL)

	Financiamiento total	Al sector privado	Financiamiento directo	Empresas y personas físicas con actividad empresarial
Financiamiento otorgado por la banca comercial al sector no bancario (% del PIB)				
1994	44.89	42.98	42.98	30.86
1995	44.33	41.68	33.77	24.56
1996	36.31	34.40	20.45	16.10
1997	31.68	29.15	15.93	12.20
1998	29.74	27.28	14.35	11.09
1999	25.27	23.04	11.64	8.65
2000	20.43	18.59	9.84	7.26
Financiamiento otorgado por la banca de desarrollo al sector no bancario (% del PIB)				
1994	13.9	5.6	5.6	3.7
1995	16.3	5.8	5.8	4.1
1996	11.5	4.8	4.7	4.1
1997	9.3	3.4	3.4	3.0
1998	9.1	3.4	3.4	2.9
1999	8.0	3.1	3.1	2.7
2000	7.0	1.7	1.7	1.41

Fuente: Ruiz, Clemente, "Empresarialidad y desarrollo económico en México. El caso de las Mipymes", en *Desarrollo Empresarial en América Latina*, Nacional Financiera. UNAM, No. 13, México, 2002. p. 131. Elaboración con base en la información de la hoja web del Banco de México.

ANEXO 3

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LA BANCA COMERCIAL AL SECTOR NO BANCARIO DE MÉXICO, 1994-2001

(Millones de pesos, saldos nominales)

Periodo 1	Total	Al sector público ²	Al sector privado	Sector público (%)	Sector privado (%)	Total como % del PIB
1994	637,439	26,994	610,445	4.2	95.8	39.1
1995	814,295	48,605	765,690	6.0	94.0	35.7
1996	916,981	48,128	868,853	5.2	94.8	31.1
1997	1'005,592	80,346	925,245	8.0	92.0	27.5
1998	1'143,771	94,481	1'049,290	8.3	91.7	26.5
1999	1'158,385	102,189	1'056,196	8.8	91.2	22.1
2000	1'100,763	99,861	1'000,902	9.1	90.9	19.3
2001*	1'087,247	113,666	973,581	10.5	89.5	19.5

Fuente: Correa, Eugenia, "Reforma Financiera en México", en *Economía Financiera Contemporánea*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p.159. Elaborado con datos del Banco de México, Indicadores económicos y financieros.

* Cifras a octubre de 2001.

1 Datos fin de periodo.

2 Incluye a estados y municipios.

ACTIVOS DE LOS PRINCIPALES BANCOS EN MÉXICO COMO PROPORCIÓN DE LOS ACTIVOS TOTALES DEL SISTEMA, 1995-2001

(Porcentaje)

Banco	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
BBVA-Bancomer	0.0	0.0	20.8	20.2	18.9	26.0	25.6
Bancomer	18.7	17.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
BBVA	2.9	4.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banamex	20.9	20.7	23.9	20.1	20.1	20.4	25.5
Citibank	1.2	1.4	1.5	4.9	5.2	6.0	0.0
Serfin	15.1	13.6	13.8	13.2	13.1	8.5	7.8
Internacional	6.4	6.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Atlántico	5.1	4.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Vital	0.0	0.0	7.1	8.2	9.1	8.0	7.6
Santander Mexicano	0.0	0.0	6.2	5.5	5.1	6.7	6.8
Santander	0.5	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Mexicano	7.5	5.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banorte	0.0	0.0	2.8	3.1	4.4	6.7	6.4
Mercantil del Norte	2.7	2.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bancrecer	4.0	4.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banoro	2.0	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Scotiabank Inverlat **	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.2	4.2

Fuente: Correa, Eugenia, "Reforma Financiera en México", en *Economía Financiera Contemporánea*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p. 159. Elaboración con datos de Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Información Estadística.

* Datos al primer semestre de 2001.

** No se publicaron estados financieros de esa institución desde junio de 1995 hasta noviembre de 2000, por efectos del proceso de "saneamiento" a que se vio sujeto por parte del entonces Fobaproa.

ANEXO 4

CARTERA DE CRÉDITO DE LOS PRINCIPALES BANCOS EN MÉXICO COMO PROPORCIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITO TOTAL DEL SISTEMA, 1995-2001

Banco	(Porcentaje)						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
BBVA-Bancomer	0.0	0.0	23.1	21.6	20.2	27.5	27.8
Bancomer	21.0	20.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
BBVA	2.7	3.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banamex	21.8	19.9	18.8	20.0	19.2	22.8	25.6
Citibank	0.6	1.0	1.6	3.2	3.0	2.6	0.0
Serfin	15.5	14.5	14.3	13.6	15.9	9.3	8.0
Internacional	5.3	6.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Atlántico	4.0	4.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Vital	0.0	0.0	7.2	6.1	6.4	6.5	6.5
Santander Mexicano	0.0	0.0	6.8	6.2	6.0	6.3	6.6
Santander Mexicano	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banorte	6.1	5.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Mercantil del Norte	0.0	0.0	2.8	2.9	3.0	8.5	8.5
Bancrecer	3.1	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banoro	4.8	5.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Scotiabank Inverlat **	2.6	3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.3	4.0

Fuente: Correa, Eugenia, "Reforma Financiera en México", en *Economía Financiera Contemporánea*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p.161. Elaboración con datos de Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Información Estadística.

* Datos al primer semestre de 2001.

** No se publicaron estados financieros de esa institución desde junio de 1995 hasta noviembre de 2000, por efectos del proceso de "saneamiento" a que se vio sujeto por parte del entonces Fobaproa.

CARTERA VENCIDA DE LOS PRINCIPALES BANCOS EN MÉXICO COMO PROPORCIÓN DE LA CARTERA VENCIDA TOTAL DEL SISTEMA, 1995-2001

Banco	(Porcentaje)						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
BBVA-Bancomer	0.0	0.0	26.1	23.2	23.5	37.8	30.0
Bancomer	20.2	22.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
BBVA	4.4	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banamex	22.0	22.4	33.2	30.5	25.5	14.1	17.1
Citibank	0.3	0.7	0.2	0.2	1.2	2.5	0.0
Serfin	15.1	14.3	12.5	9.7	11.1	1.1	1.2
Internacional	6.9	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Atlántico	4.9	4.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Vital	0.0	0.0	8.9	9.2	8.5	7.9	8.9
Santander Mexicano	0.0	0.0	1.5	1.4	0.8	1.0	1.3
Santander Mexicano	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banorte	5.5	10.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Mercantil del Norte	0.0	0.0	2.5	2.2	2.9	7.2	8.5
Bancrecer	3.1	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Banoro	5.1	4.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Scotiabank Inverlat **	3.3	3.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.5	11.0

Fuente: Correa, Eugenia, "Reforma Financiera en México", en *Economía Financiera Contemporánea*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p.162. Elaboración con datos de Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Información Estadística.

* Datos al primer semestre de 2001.

** No se publicaron estados financieros de esa institución desde junio de 1995 hasta noviembre de 2000, por efectos del proceso de "saneamiento" a que se vio sujeto por parte del entonces Fobaproa.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía. UNAM, México, 1999, 815 p.
- Ayala José, *Economía Pública Una guía para entender el Estado*, Facultad de Economía. UNAM, México, 1997, 253 p.
- Ayala José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, 509 p.
- Cabello, Alejandra, *Globalización y liberación financieras y la Bolsa Mexicana de Valores: del auge a la crisis*, Plaza y Valdes, México, 1999, 372 p.
- Calvo Thomas, *Micro y Pequeña Empresa en México. Frente a los retos de la globalización*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1995, 273 p.
- Guillén Héctor, *La contrarrevolución neoliberal en México*, Ed. Era, México, 1997, 257 p.
- Herrerías Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, Ed. Limusa, México, 1980, 418 p.
- Hilferding, Rudolf, *El Capital Financiero*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1973, 420 p.
- Ortiz Guillermo, *La Reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 363 p.
- Ortiz Oscar, *El Dinero, la Teoría, la Política y las Instituciones*, Facultad de Economía. UNAM, México, 2001, 539 p.
- Ramírez Ernesto, *Moneda, banca y mercados financieros. Instituciones e instrumentos en países en desarrollo*, Ed. Pearson Educación, México, 2001, 474 p.
- Roll Erick, *Historia de las doctrinas económicas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 613 p.
- Serra Antonio, *Sistema económico y empresa*, Ed. Ariel, Barcelona, 1986, 267 p.
- Solís Leopoldo, *Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*, Ed. Siglo XXI, México, 1997, 301 p.

- Stiglitz Joseph E., *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, 2000, 815 p.
- Stuart John, *Principios de Economía Política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1943, 1031 p.
- Suárez Andrés, *Curso de Economía de la Empresa*, Ed. Pirámide, Madrid, 1992, 487 p.
- Villegas Eduardo, *Sistema Financiero de México*, Ed. Mc Graw Hill, México, 2002, 346 p.

HEMEROGRAFÍA

- Ampudia Nora C., “Treinta años de política monetaria en México”. 1970-2000”, en *Hacia una política monetaria y financiera para el cambio estructural y el crecimiento*, Ortiz Eitelberto (coordinador), Plaza y Valdes, México, 2003.
- Correa Eugenia, “Reforma financiera en México”, en *Economía Financiera Contemporánea*, Correa Eugenia, Girón Alicia (coordinadoras), Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- Dussel Enrique, “Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política”, en *Economía UNAM*, No. 2, México, Mayo-Agosto 2004.
- Garrido Celso, “Las pequeñas y medianas empresas manufactureras en México”, en *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Peres Wilson, Stumpo Giovanni (coordinadores), Ed. Siglo XXI, México, 2002.
- Huerta Arturo, “La liberalización económica impide condiciones financieras para el crecimiento”, en *Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, Mántey Guadalupe, Levy Noemí (compiladoras), UNAM. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, 1998.
- Maya Claudia, “Banca extranjera en México”, en *Economía Financiera Contemporánea*, Correa Eugenia, Girón Alicia (compiladoras), Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- Ruiz Clemente, “Empresarialidad y desarrollo económico en México. El caso de las Mipymes, en *Desarrollo Empresarial en América Latina*, Nacional Financiera. UNAM, No. 13, México, 2002.
- Tello, Carlos, “Transición financiera en México”, en *Nexos*, No. 320, México, Agosto 2004.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

- Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas, Kauffman González Sergio H, “El desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas: un reto para la economía mexicana”.
<http://www.uv.mx/iiesca/revista2001-1/empresas.htm>.
- Apuntes de Economía y Finanzas, Miranda Jacobo, “Sistema Financiero Mexicano”.
http://www.geocities.com/mircagruop/sistema_financiero_mexicano.html.