



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**LA DESREGULACIÓN  
DEL  
SECTOR BANCARIO  
MEXICANO:  
DIAGNÓSTICO Y  
PROPUESTAS  
T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A:  
LUIS ÁNGEL MORENO VALDIVIA**



CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 2013



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.



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.

## Índice

<b>1. Introducción</b>	
<b>El ambiente político-económico mundial en el último tercio del siglo XX..</b>	<b>2-15</b>
<b>1.1 Políticas de ajuste estructural en México: del proteccionismo al librecambismo.....</b>	<b>10-15</b>
<b>2. El reordenamiento bancario</b>	
<b>La nacionalización bancaria y su operación.....</b>	<b>16-22</b>
<b>3. Desincorporación bancaria</b>	
<b>Crisis y Estabilización.....</b>	<b>23-38</b>
<b>3.1 El fracaso de la banca privatizada.....</b>	<b>28-31</b>
<b>3.2 El rescate bancario: del FOBAPROA al IPAB.....</b>	<b>31-38</b>
<b>4. Evolución de la banca (1997-2012)</b>	
<b>la apertura financiera y crisis 2008-2009 .....</b>	<b>39-61</b>
<b>4.1 La banca durante la crisis financiera mundial.....</b>	<b>56-61</b>
<b>5. La regulación bancaria</b>	
<b>Impactos al sector.....</b>	<b>62-76</b>
<b>5.1 La reforma financiera: alcances y debilidades .....</b>	<b>70-76</b>
<b>6. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>77-81</b>
<b>7. Bibliografía .....</b>	<b>82-86</b>

## 1. Introducción

### **El ambiente político-económico mundial en el último tercio del siglo XX**

Para los años setenta y ochenta se da un cambio radical en el accionar de los gobiernos en el mundo; el dinamismo que había seguido la economía mundial durante la posguerra, se desvirtúa lentamente. Es así, que las políticas de corte keynesiano características del periodo rector de posguerra (1950-1973) son suprimidas, poniendo fin al periodo más largo de crecimiento en la conciencia histórica (Ibarra, 2006: 39 y 42).

Para 1973 y hasta los años noventa, se da una reconfiguración en las relaciones internacionales; el orden económico internacional, que se sintetizó en los acuerdos de Bretton Woods, el cual había surgido como respuesta al término del patrón oro en 1933, estableciéndose en 1934 el patrón oro-dólar y que se formaliza por Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, es suprimido a raíz de las decisiones estadounidenses de no seguir sosteniendo fijamente el precio del oro (35.70 dólares por onza), por lo cual, el sistema cambiario se desestabiliza (1971) y desata una gran variedad de regímenes cambiarios que provocan divergencias entre países complicando el comercio mundial y, además, incluyendo movimientos especulativos, volatilidad y contagios difíciles de corregir (Ibarra, 2006, 21 y Ugarteche, 2010:19).

La aceptación del gobierno estadounidense ante la derrota en Vietnam, el déficit comercial que por primera vez en el siglo XX se manifestaba, así como el estancamiento de la productividad, no sólo en los Estados Unidos, sino en Europa, aunado a la creciente inflación, el estancamiento del salario real y del empleo; echara abajo la estabilidad del sistema cambiario concebido en los pactos de Bretton Woods y con ello, la visión de política-económica a seguir en el plano mundial; con la firma del Acuerdo –en el Instituto-Smithsoniano en 1971 por parte del G-10 (G-7 más Bélgica, Holanda, Suecia y Suiza), se abandonarían el tipo de cambio fijo hacia uno flotante, ya que se había acordado que la divisa estadounidense se tendría que devaluar frente a las monedas europeas y japonesa; sin embargo, tras las presiones del gobierno francés para que los Estados Unidos pagara en oro el déficit comercial acumulado, Nixon decide terminar con la convertibilidad del dólar a oro para 73 (Ugarteche, 2010: 107). Este hecho desencadenaría descontrol en los tipos de cambio pues obedecerían a las condiciones determinadas en el mercado; reinaugurando la visión librecambista hegemónica de las siguientes décadas.

De tal suerte, que durante el segundo mandato de Richard Nixon en 1973, año en el que autores como David Ibarra (2006) y José Antonio Ocampo (2003), señalan como inicio de la restructuración del orden económico internacional y del surgimiento de la tercera fase de globalización, respectivamente, las ideas del gobierno rector de la economía y la condición primordial de lograr el pleno empleo son abandonadas por políticas ortodoxas que ven al libre mercado y la retirada del Estado de la producción como la panacea a la estanflación de los años setenta en los países desarrollados.

Gradualmente, las políticas keynesianas son sustituidas por otras sustentadas en la corriente monetarista encabezada por Milton Friedman y demás economistas de la Escuela de Chicago (como Edmund Phelps). Lo mismo pasó con el rol del gobierno, el cual cambia de uno nacionalista protector a otro con pérdida de soberanía encaminado a un proceso globalizante, dominado por las empresas transnacionales. Por este motivo, comienzan a imperar en el mundo gobiernos que obedecen –fielmente- el paradigma ortodoxo, tal es el caso del mandato de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, Raymond Barre en Francia, Helmut Schmidt y Helmut Kohl en Alemania, la presidencia de Ronald Reagan en los Estados Unidos y el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet en Chile (Delgado, 2006: 450, 451 y 452), que seguirían estas premisas. Chile en particular, sería el primer ensayo neoliberal en América Latina, impulsado por los Chicago Boys (exalumnos chilenos de la Escuela de Chicago), tras las conferencias dictadas por Friedman en dicho país (1975).

Sin embargo, la crisis de la Deuda en Latinoamérica arrastraría a países como Argentina, Brasil, México y otros, a aplicar medidas como las de Chile – con Pinochet-, adicionalmente, el desplome del bloque socialista años después, se traduciría en la reiteración de la política neoliberal; implicando sobre todo en la periferia (África, América Latina, Europa del Este y Rusia), la reducción de los ámbitos de la soberanías económicas nacionales mediante la unificación de políticas socioeconómicas de los países, bajo la visión de la democracia liberal (Ibarra, 2006: 42 y 43).

Dichas políticas, conocidas también como de ajuste estructural, se formalizarían mientras se daba la caída del muro de Berlín y el fin del orden bipolar; con el objetivo de ser aplicadas a los países –latinoamericanos- que habían caído en crisis, aunque también serían aplicadas a las exrepúblicas socialistas que se encontraban en transición al capitalismo. El llamado Consenso de Washington –D.C.-, nombrado así por el economista inglés John Williamson, para sintetizar las reformas de política económica –Decálogo de

Washington-, en las que el gobierno de los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), idearon la agenda política para aplicarse en América Latina y de paso a la Europa y Asia del antiguo régimen socialista, así como a países de África. Al igual que los gobiernos desarrollados, los organismos multilaterales cambiarían su accionar perdiendo la esencia que habían tenido en el periodo rector, ejemplo de esto sería el Banco Mundial, pero principalmente el Fondo Monetario Internacional, quien pierde la capacidad propositiva que había tenido desde 1944 a 1971, promoviendo cuentas fiscales sanas, balanza de pagos estables y tipos de cambios reajustables en todo el mundo bajo convenciones keynesianas de déficits contra cíclicos, así como su papel de prestamista para corregir los desequilibrios en las economías, fundamentalmente cuando un gobierno tenía problemas de liquidez (Ugarteche, 2010: 23, 24, 32 ), para convertirse en un organismo estéril para el desarrollo económico mundial, enfocado en atender los problemas del sector bancario estadounidense, alejándose de la multilateralidad que regía en el sistema de Bretton Woods, y sobre todo como férreo vigilante de las políticas de estabilización, que se habían precisado en el Consenso, siendo utilizado unilateralmente como brazo derecho de los Estados Unidos en la política exterior –promoviendo las reformas estructurales en los países en desarrollo- (Ugarteche, 2010).

El decálogo de Washington tenía por objetivo, corregir los desequilibrios de precios, fiscales y endeudamiento externo que afectaron a las economías latinoamericanas a lo largo de la década de los ochenta; mediante la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público, la aplicación de una reforma impositiva, la liberalización financiera, la apertura a la inversión extranjera, los tipos de cambios unificados, la liberalización del comercio, la desregulación, la privatización, y el fortalecimiento de los derechos de propiedad (Ibarra, 2006: 71, 101, 104 y 109).

Bajo estas premisas, se consiguió corregir las fallas de la década perdida; los gobiernos tanto de derecha como de izquierda aplicaron las reformas estructurales de orden neoliberal; los Estados adelgazaron, privatizaron y se racionalizaron, esto fue eficiente para reordenar las cuentas fiscales, los déficits crónicos y los problemas inflacionarios (Rioseco, 2011: 16) que estabilizaron los indicadores macroeconómicos, sin embargo, a un elevado costo social, pues fueron un rotundo fracaso para satisfacer las demandas elementales de la sociedad; por ejemplo, el fomento al empleo, la equidad distributiva, así como el fortalecimiento de la democracia social (Ibarra, 2006, 71).

No obstante, el discurso del post-consenso en los años noventa, imperó aun y cuando las fallas estructurales ya estaban corregidas; los gobiernos latinoamericanos siguieron aplicando las políticas de ajuste estructural como plan edificante, incluso los que ascendían al poder con una plataforma política antineoliberal, como el gobierno de Carlos Menem en Argentina o el de Alberto Fujimori en Perú seguían puntualmente la propuesta del Consenso (Ibarra, 2006:72).

Las privatizaciones, la disminución en el gasto público y la disciplina fiscal se encontraban en prácticamente todo el Subcontinente, con sus especificidades y variantes, pero en esencia orientadas al librecambismo. Sin embargo, la premisa de la globalización neoliberal estaba fincada en la apertura financiera, la cual superó a la globalización comercial y productiva, debido al desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), a la vez que existía una hegemonía de lo financiero sobre lo real (Ocampo, 2003: 6 y 47). Por este motivo, los gobiernos abogaron por políticas de desregulación y privatización, encaminadas a ceder a la inversión privada – nacional y extranjera- el control del sistema financiero. Desde un punto de vista regulatorio, el proceso de integración financiera implicó la reducción o eliminación de restricciones a los movimientos internacionales de capital (Rojas-Suárez, 2010), no sólo en América Latina, sino en otras regiones como Europa del Este, partes de Asia y África; que empezarían primordialmente con el sector bancario.

En cambio, en todos los países en desarrollo existieron divergencias en cuanto a las restricciones de entrada al capital extranjero a sus respectivos territorios; la apertura financiera se matizó incluso llegando a los extremos, puesto que en un lado se situaron países que permitieron o cedieron la totalidad de los activos bancarios a inversionistas foráneos, de ahí países que tuvieron una penetración alta por arriba del cincuenta por ciento, otros que equilibraron o permitieron una baja cuota de participación, sin embargo, las naciones que no estaban obligados a adoptar las condiciones del Decálogo de Washington o que no seguían la política neoliberal, no permitirían o lo harían en un bajo porcentaje, tal es el caso de China, India o Irán, donde prácticamente fue nula su penetración (Márquez, 2008) (véase cuadro 1).

En América Latina, los cambios en la regulación para permitir la inversión extranjera en los sistemas bancarios comenzarían a partir de los años noventa, la tendencia se presentaría en prácticamente todos los países, con una participación de los bancos extranjeros por arriba del 10% de los activos bancarios, exceptuando a Ecuador (5%) y Guatemala (8%), que hasta 2008

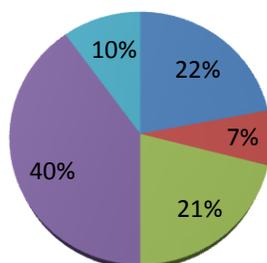
estaban por debajo de este porcentaje. Puntualmente, los activos pasaron al control de bancos de países desarrollados; los que entraron con más fuerza fueron los españoles, seguidos del conjunto de otros bancos europeos, estadounidenses y canadienses (véase gráfica 1) (Márquez, 2008).

<b>% de los activos bancarios en manos de bancos extranjeros (2008)</b>			
<b>país</b>	<b>0-10%</b>	<b>país</b>	<b>31-50%</b>
Sudáfrica	0	Chile	32
China	0	Venezuela	32
Vietnam	0	Nicaragua	34
Irán	0	Bolivia	38
India	5	Panamá	42
Ecuador	5	Uruguay	44
			<b>51-70%</b>
Guatemala	8		
	<b>11-30%</b>	Jamaica	51
Egipto	12	Letonia	52
Rusia	13	Ghana	65
			<b>71-100%</b>
Colombia	18		
Argentina	25	Paraguay	71
Brasil	25	México	82
Indonesia	28	Perú	95
Honduras	29	Madagascar	100
<b>Cuadro 1.</b> Elaboración propia con datos del Banco Mundial en La Jornada (Márquez, 2008).			

Al mismo tiempo de que los sistemas bancarios se transnacionalizaban, surgían en el plano internacional acuerdos para llevar una misma regulación global, como los acuerdos de Basilea, que consistían en recomendaciones sobre la supervisión o regulación bancaria que debería llevarse en el mundo, emitidos por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CBSB), con su secretariado en el Banco de Pagos Internacionales.

## Procedencia de los bancos extranjeros que operan en América Latina (%)

■ Europa (Sin España) ■ Canadá ■ EUA ■ España ■ otros



**Gráfica 1.** Elaboración propia con datos del Banco Mundial en La Jornada (Márquez, 2008).

El primer acuerdo, “Basilea I” se daría en 1988; consistía básicamente en un conjunto de recomendaciones para establecer un capital mínimo (8% del total de los activos de riesgo) a los bancos de acuerdo a los riesgos que afrontaban (capital regulatorio), el cual tendría que ser suficiente para enfrentar los riesgos de crédito, mercado y tipo de cambio; Basilea I a lo largo del tiempo sería firmado por más de 130 países; aunque originalmente estaba pensado para naciones desarrolladas particularmente con el G-10, se refrendaría en diversas regiones del mundo, pero debido a sus limitaciones -como la valoración crediticia-, sería modificado en junio de 2004 (Rodríguez de Codes, 2010).

Después de esto, surgiría Basilea II, reforma basada en tres pilares fundamentales: primero, el cálculo de los requisitos mínimos de capital, segundo, el proceso de supervisión de la gestión de los fondos propios y tercero, la disciplina de mercado; aunque este acuerdo, se ha quedado rezagado pues únicamente en la Unión Europea, Japón, Australia y en 13 países asiáticos se ha implementado; en Latinoamérica (excepto Argentina), gracias al rápido avance de los cambios en la legislación bancaria, se ha podido aplicar (Rodríguez de Codes, 2010).

Estos acuerdos, sin embargo, surgen como respuesta a las fallas de la liberalización financiera, pues internamente, se suprimieron los encajes bancarios y otros mecanismos selectivos al otorgamiento de crédito; así como

la desregulación de las tasas de interés, la desaparición de los subsidios financieros y se fijaron toques al financiamiento del sector público; y al exterior, se permitió el movimiento irrestricto de capitales, para multiplicar las fuentes de financiamiento a nivel nacional, aunque a la vez atraía capitales especulativos, implicando que en el mundo se desatara una serie de crisis originadas desde el sector bancario y bursátil que comenzaban en un país, pero por la conexión de los mercados financieros internacionales, producían contagios a otras economías; crisis como la mexicana (1994), la crisis del sudeste asiático (1997), la rusa (1998), la brasileña (1998) y la argentina (2001) (Ibarra, 2006 y Ugarteche, 2010), todas ocurridas en la última década del siglo XX.

Estas repetitivas debacles financieras fueron propiciando a su vez la pérdida paulatina de credibilidad de las Instituciones Financieras Internacionales, principalmente el Fondo, quien a pesar de haber promovido las políticas reformistas que seguían vehemente los países, no fue capaz de asumir la corresponsabilidad que tenía en estas crisis, por lo cual, varios de sus clientes gubernamentales disminuyeron drásticamente los compromisos que tenían con este; para ejemplificar lo anterior, la cartera del FMI disminuyó en un 69% de 2000 a 2006, pasando de 36 mil millones de dólares a 11 mil millones de dólares, respectivamente. El caso del Banco Mundial es semejante, perdiendo el 42% de su cartera de préstamos entre 1996 y 2006 en términos monetarios disminuyó de 180 mil millones a 103 mil millones de dólares (Ugarteche, 2010: 59 y 60).

A pesar de esto, algunas naciones siguieron con la aplicación de políticas y no dieron la espalda al Fondo y al Banco Mundial, y como respuesta a las crisis originadas por la liberalización financiera diversos países se dieron a la tarea de crear comisiones, instituciones e instancias encargadas de procurar el buen funcionamiento de la banca y del sistema financiero, aunque otros, como los Estados Unidos optaban por menos regulación al sector en su conjunto, hecho que desencadenaría la crisis financiera de 2008, que tuvo repercusiones a nivel global principalmente en el mundo desarrollado –que no había sido obligado por el Fondo a seguir las políticas de estabilización- pero que se propagó a los países en desarrollo debido a la disminución en la demanda global; llevando a países como Grecia, Portugal o España a una severa crisis no sólo económica sino social, mediante medidas de austeridad similares a las aplicadas a los países de América latina y los países en transición al capitalismo. No obstante, la volatilidad financiera afectó a los países que acataron las recomendaciones del FMI y BM, mientras que Malasia, Chile, Cuba, China y Argentina, que no siguieron lo propuesto por ambos

organismos, tuvieron tasas de crecimiento y de menor volatilidad (Ugarteche, 2010: 75).

La regulación quedó rebasada por prácticas especulativas de entidades bancarias, por este motivo, la urgencia de aplicar cambios en la regulación a fin de erradicar los inconvenientes de la liberalización financiera se apresurarían con Basilea III en 2010, orientada a vigilar los activos bancarios en valores y derivados y las prácticas de estos que pudieran ser un riesgo para el sistema financiero; las reformas que gradualmente se implementan desde 2013 (Rodríguez de Codes, 2010).

La débil recuperación de la economía mundial, es síntoma de la incapacidad de los gobiernos para dar solución a los problemas que se han derivado por los desequilibrios del sector financiero, manifestaciones como la de los jefes de gobierno de la Mancomunidad Británica (junio de 2008) en Londres, para reformar las instituciones financieras, reconociendo que las que hoy se tienen han dejado de funcionar, pues la arquitectura financiera global no ha respondido a los retos del siglo XXI, por lo cual proponen reformar e incluso crear nuevas instituciones que reconozcan la representación igual de todos los países, que tengan la misma voz y voto, en especial los países más pobres y pequeños (Ugarteche, 68 y 69); es reflejo de la necesidad de volver a un esquema multilateral en dichos organismos que permita por lo menos alcanzar el equilibrio y crecimiento económico que se tuvo en la etapa desarrollista de posguerra, así como una regulación a nivel global que pueda combatir las prácticas nocivas para el sistema financiero, especialmente de los bancos y del sector bursátil.

### **1.1 Políticas de ajuste estructural en México: del proteccionismo al librecambismo**

En el contexto internacional, las políticas de ajuste estructural eran implementadas pragmáticamente por los gobiernos que emergían en el mundo desarrollado, en tanto que en América Latina, encontraban resistencia por el ambiente nacional-desarrollista que imperaba en esta región. Mientras la ortodoxia económica triunfaba en el Reino Unido, los Estados Unidos y otros países de Europa Occidental, en México, la abundancia petrolera reforzaba la visión estatista y se minimizaba el creciente endeudamiento público con el exterior, no obstante, los desequilibrios económicos mundiales iniciados con la caída de Bretton Woods y con la volatilidad del mercado petrolero a partir de 1973 (primera crisis del petróleo), cuando el precio del petróleo comenzó a mostrar una tendencia creciente al pasar de 3.29 dólares por barril en 1973, hasta alcanzar los 35.69 dólares en 1980, este hecho, llevaría a las

economías latinoamericanas en especial a los países petroleros a subestimar sus crecientes déficits comerciales y de endeudamiento con acreedores del exterior (Ibarra, 2006 y Urquidi, 2005).

México particularmente, se caracterizaba por un elevado déficit comercial y fiscal, que desde los años setenta fueron sostenidos con la actividad petrolera y con financiamiento del exterior, sin embargo, al finalizar la escalada de los precios del petróleo en junio de 1981, cuando las cotizaciones internacionales del crudo se redujeron en un 10%, esto porque algunas naciones (importadoras netas) como Japón y Francia, replazaron su consumo de petróleo por otras fuentes de energía como el carbón y en especial la energía nuclear, pero sobre todo, la disminución de los precios del petróleo obedecería a la política monetaria restrictiva que llevaría Estados Unidos con el fin de reducir su inflación, la cual se situaba en más de 10%; traduciéndose en una baja de la demanda del petróleo, que implicaría para México, la cancelación de casi todos los contratos que había pactado, por lo tanto, el volumen de exportaciones cayó pero no el de importaciones (Urquidi, 2005: 388 y 389).

El déficit comercial iba en aumento, tolerado por el financiamiento externo y por un tipo de cambio sobrevaluado, mas, el pago de los créditos del exterior presionaban al país, de tal suerte, que el gobierno mexicano se vio en la necesidad de pedir extensiones en los plazos de sus créditos inmediatos y a solicitar nuevos créditos para pagar deudas de largo y mediano plazo, pero a un vencimiento de corto plazo y con elevadas tasas de interés, implicando un desmesurado aumento de la deuda externa (primordialmente con los bancos comerciales), con gran preocupación la del sector público que era la mitad a corto plazo, hacia 1981 (Urquidi, 2005: 389, 390 y 412). A pesar de esto, México creció a una tasa de 8.8%, aunque a finales de ese año, ya se presentaban síntomas de debilidad en la economía, lo mismo pasó con el conjunto países de América Latina, algunos con tasas negativas desde 1981 como Argentina (-6.7%), Brasil (-2%), Costa Rica (-2.4%) y Venezuela (-1%), y aunque diversas naciones tomaron medidas en el gasto, el crédito y restricciones a la importación, no fueron suficientes para soportar el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente; de tal forma, que a mediados de 1982 se manifiesta en mayor grado la conducta depresiva de la actividad económica (Urquidi, 2005: 393).

Por ello, los bancos acreedores de los países desarrollados, pensando en una posible suspensión de los pagos de sus principales deudores, renunciaron a renegociar sus créditos; esto trajo para los países latinoamericanos, la incapacidad de seguir sosteniendo sus compromisos con el exterior, en especial para México, que sería el primero en avisar a finales de agosto del

mismo año al gobierno estadounidense y al FMI, no poder cubrir las obligaciones de la deuda externa (Urquidi, 2005: 394).

El gobierno mexicano trató de evitar la vecinada fuga de capitales, mediante la creación de un mercado paralelo de cambios y limitando los retiros de los fondos de las cuentas bancarias en dólares que desequilibraran a la economía, sin embargo, la medida más trascendental y que iba en contra de la ortodoxia económica imperante en el mundo desarrollado, fue sin duda, la nacionalización bancaria el primero de septiembre de 1982, esta acción gubernamental permitió evitar una mayor fuga de capitales, no obstante, el sobreendeudamiento del país era insostenible.

El difícil acceso al crédito externo, aunado al debilitamiento de la producción y del nivel de exportaciones, así como las presiones inflacionarias, fueron motivos suficientes para que se buscaran alternativas ante la crisis; la propuesta llegó desde los organismos financieros internacionales, la cual consistía en llevar un proceso de restructuración de la deuda externa ofreciendo créditos contingentes, a cambio de ajustar las políticas económicas de los países endeudados. Al mismo tiempo, en los Estados Unidos y Europa desde su cúpula financiera argumentaban que las políticas de sustitución de importaciones eran causantes de la crisis y se abogaba por la apertura comercial y financiera (Urquidi, 2005: 404 y 410).

Para finales de 1982, comenzaba una nueva administración en México, dando un giro radical a los planteamientos del anterior gobierno, con cierta compatibilidad al nuevo orden económico internacional y con el fin de seguir teniendo el apoyo del financiamiento externo, se abandonaría el proteccionismo y la acción intervencionista del Estado (con rechazo implícito a la nacionalización de la banca), comenzando una etapa de ajuste económico con el fin de restablecer los equilibrios macroeconómicos, es decir, corrigiendo el déficit fiscal, el sobreendeudamiento público y el alza de los precios.

Las políticas de ajuste a pesar de ser implementadas al siguiente año (1983) no tuvieron éxito inmediatamente, pues el déficit presupuestario no se redujo, la inflación creció todavía en 1984, el endeudamiento neto se incrementó (1983-1984), y se devaluó en un 20% el peso frente al dólar; a pesar de eso el gobierno siguió con el plan de austeridad, reduciendo el gasto público en inversión y en gasto corriente (Urquidi, 2005:415); así mismo, se reorientó la política industrial y comercial, trayendo consecuencias desastrosas para la producción y la creación de empleo a causa del abandonamiento de sectores reservados o apoyados por el sector público.

De igual forma, los salarios se deprimieron, debido a que la política salarial se basó en reducir los costos salariales para ser competitivos y con esto promover las exportaciones para conseguir divisas que aligeraran el estrangulamiento externo; sin embargo, la estrategia exportadora era nulificada por la apertura arancelaria en 1985, eliminándose toda clase de barreras arancelarias y no arancelarias; la política comercial en poco tiempo pasó de ser ultraproteccionista a una de apertura plena, permitiendo la entrada de un gran volumen de manufacturas, afectando severamente a la industria nacional (Urquidi, 2005: 408 y 409).

Para colmo, el precio del petróleo comenzó a reducirse a finales de octubre, repercutiendo directamente en los ingresos de exportación, que para entonces absorbía el 65% de las exportaciones totales del país, aunado al debilitamiento de los ingresos fiscales por esta materia; por esta razón, se continuó sin equilibrar las cuentas externas, al año siguiente (1986), se esperaba que el petróleo promediara 22 dólares por barril, no obstante, el precio rondó los 15 y 10 dólares por barril, incluso se vendió a cinco dólares y se cancelaron muchos de los contratos por esta razón, significando que se perdiera la tercera parte de sus ingresos por exportación, equivalentes al 80% de los pagos por el servicio de la deuda (Urquidi, 2005: 416, 417 y 419).

Al no contar con las suficientes divisas para seguir pagando los intereses de la deuda y estar sujetos al financiamiento externo para sostener a la economía, el gobierno mexicano para obtener créditos nuevos, implementó las políticas sugeridas en el Plan Baker, propuesto por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos James Baker con el fin de lograr crecimiento sostenido y dar solución a las naciones endeudadas, siguiendo la línea de las políticas de ajuste sugeridas por el Fondo (presentado en Seúl en 1983) (Urquidi, 2005: 422 y 433). De tal suerte, que México se convierte en el primer país que adopta el Plan Baker (otras naciones latinoamericanas no pudieron llevarlo a cabo, debido a la disciplina que implica su implementación), aunque hubo intentos por parte de los países latinoamericanos de renegociar la deuda en mejores términos, concretamente buscando anular los condicionamientos del FMI, tal es el caso del Consenso de Cartagena (Colombia) en 1984, la reunión de en Mar la Plata (Argentina) y la firma del Acta de Quito (Ecuador) en la que participó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Sistema Económico de América Latina (SELA), no tuvieron repercusiones positivas, por parte de México, ni siquiera hubo el respaldo a estas iniciativas, incluso fue criticado por diversos gobiernos de la Región por dar la espalda a estos planteamientos (Urquidi, 2005: 430, 431 y 432).

El gobierno mexicano, se empeñó en continuar los señalamientos de política económica que había hecho el Fondo y el gobierno estadounidense -con el Plan Baker- para seguir recibiendo préstamos que le permitieran contrarrestar la caída del PIB y la inflación (105%), que se había acentuado a finales de 1986. Mediante el ofrecimiento de altos rendimientos atrajo a capitales de corto plazo, que permitieron incrementar las reservas para hacer frente a los compromisos con los acreedores del exterior, mas, no contuvo los problemas inflacionarios que aquejaban y comenzaban a tomar fuerza en 1987; con vísperas de elecciones, el gobierno implementó un programa de estabilización. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE), de común acuerdo con los sectores productivos y el gobierno, para evitar la hiperinflación en el país, consistió en congelar los salarios, precios y el tipo de cambio, así como el compromiso de reducir el gasto corriente y de inversión del sector público en términos reales, si bien lograron una disminución de la inflación para el segundo semestre de 1988, no favoreció a mejorar las condiciones sociales, especialmente la disminución del ingreso. El poder adquisitivo había sido gravemente afectado, el PIB per cápita había decrecido en -10.7% durante el periodo de 1983-1988 (Urquidi, 2005: 420 y 421).

Los ajustes realizados desde 1983, pasando por el Plan Baker y el PSE, ayudaron a combatir el sobreendeudamiento del país, sin embargo, no fueron eficientes en reactivar el crecimiento económico ni el nivel de ingreso de la población. Las políticas de ajuste promovidas por el Fondo no devolvieron la senda del crecimiento que por décadas había imperado en México y en América latina, el BID y el Banco Mundial dejaron de ser actores cruciales para estimular el desarrollo de los países y fueron marginados a las determinaciones del FMI (Ibarra, 2006 y Urquidi, 2005).

Por el contrario, las presiones que ejercía los pagos de la deuda en México y en otros países, obligaron a seguir implementando políticas de ajuste estructural, ahora con los planteamientos de otro Secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, a los que se le conocieron como la Iniciativa Brady, teniendo más trascendencia y aplicabilidad que el Plan Baker, con esto México logró reducir 7% el monto de los pagos anuales por amortización, a cambio de comprar bonos del Tesoro, no obstante, seguiría el problema de deuda todavía para la década de los noventa, por lo cual, los países del G7 junto con el FMI, el BM y el BID, se sentarían a discutir la solución de los problemas financieros de los países en desarrollo, derivando en lo que se conoció como el Consenso de Washington, en donde se delinearon los principios de política económica, para ser implementados en los países endeudados (Ibarra, 2006 y Urquidi, 2005).

En México las políticas de ajuste estructural que sugirieron los organismos financieros fueron bien recibidas, seguían la lógica de las políticas implementadas desde 1983, pero con un plan más ambicioso con el fin de alcanzar la globalización productiva y financiera desde una perspectiva librecambista. Al iniciar un nuevo gobierno en 1988, la afinidad que se tenía por estas políticas fue perceptible, ya que se inició un proceso acelerado para acatar las recomendaciones que se habían plasmado en el Decálogo de Washington (Ibarra, 2006: 104).

Se dio paso a la reducción del gasto público, con el fin de lograr equilibrio en las finanzas, para esto también, se desincorporaron una abultada cantidad de empresas estatales y de participación mayoritaria del Estado, hubo desregulaciones de los distintos sectores económicos, permitiendo la participación de empresas privadas; sin embargo, la más importante fue la reprivatización de la banca, que hasta hace poco tiempo se había estatizado. La justificación de privatizar nuevamente a la banca, se fincó en los ideales de la ortodoxia económica dominante (Consenso de Washington); al igual que otros sectores privatizados, se buscó la eficiencia mediante el principio de libertad económica, en cambio, se obtuvo conversiones de monopolios públicos a monopolios privados, como lo sucedido con la empresa Teléfonos de México (Telmex), o en otros casos sin promover la competencia y el manejo transparente de los sectores, como lo ocurrido con la banca.

La ineficiencia con la que se manejo el sistema bancario lo llevaría prontamente a su caída, teniendo una gran repercusión para las finanzas públicas, se apoyaron nuevas reformas para reestructurarla, como la inversión extranjera y la apertura financiera, siguiendo con la tradición de ajuste estructural, pero sin resolver uno de los principales problemas del país: la escasez del crédito.

La banca de desarrollo también sufrió reformas en los noventa, debilitando el financiamiento a sectores productivos. El sistema bancario mexicano, a pesar de sus reformas, no ha sido capaz de mejorar la función de intermediación y con esto impulsar el crecimiento de la economía. Las políticas de ajuste estructural que a propósito de resolver el sobreendeudamiento con el exterior fueron implementadas, darían término al rol proteccionista e intervencionista del Estado -teniendo como máxima expresión la nacionalización de la banca-; estas políticas que siguieron sexenio tras sexenio en la Agenda Pública, hasta hoy vigentes, continúan sin tener éxito para encaminar al país a la senda de desarrollo.

## **2. El reordenamiento bancario**

### **La nacionalización bancaria y su operación**

La administración del presidente José López Portillo (1976-1982) estuvo marcada de un sinfín de altibajos, desde el auge petrolero que llevó a una tasa anual de crecimiento de la economía entre siete y nueve por ciento, hasta llegar a una de las peores crisis que haya tenido el país, internamente se conjugaron diversos factores que iban convirtiendo a la economía en una bomba de tiempo a punto de hacer explosión, el déficit fiscal creciente, la corrupción incesante en paraestatales y secretarías de estado, así como el estancamiento de la productividad y con ello el agotamiento del desarrollo estabilizador, que fueron minimizados por el gobierno debido a la pujante actividad petrolera que permitió el lujo de seguir sosteniendo los términos de intercambio deficitarios y el déficit fiscal a costa de un sobreendeudamiento con el exterior, esta dependencia al oro negro traería una mayor vulnerabilidad a los vaivenes de la economía mundial; fragilidad que se presentaría con la caída de los precios del petróleo en mayo del 81 (influida por las decisiones de la OPEP), así con el incremento en las tasas de interés anunciado por el gobierno de los Estados Unidos y organismos financieros internacionales, que llevarían al país a la suspensión de pago del servicio de la deuda.

Diversos países de América Latina como Argentina y Brasil presentan en este periodo dificultades semejantes a las de México para solventar los niveles de endeudamiento externo, con ciertas especificidades pero que habían padecido de la decisión estadounidense de elevar las tasas de interés y sobre todo de la inflexibilidad del Fondo para renegociar la deuda – que para 1983 tanto el gobierno estadounidense como el FMI reconocerían la “corresponsabilidad” en la denominada Crisis de la Deuda -, (Ugarteche, 2010: 39) lo que propició una fractura de sus respectivos sistemas financieros derivados de los flujos de capitales especulativos hasta llegar a la caída de sus economías; aunque a diferencia de los demás países latinoamericanos, el gobierno mexicano llevaría una estrategia distinta para estabilizarla.

La respuesta mexicana fue distinta; en marco de la debacle económica del país, en un acto inesperado para detener la fuga de capitales, el alza en las tasas de interés y del tipo de cambio, aunado a las presiones inflacionarias se anuncia una de las medidas de mayor trascendencia llevada a cabo por el gobierno; esa fue, la nacionalización de la banca, que más que eso fue una estatización, pues la operación de la banca paso de banqueros privados mexicanos al gobierno.

Esta medida, a pesar de ser severamente criticada por la cúpula empresarial en especial por los banqueros quienes argüían que era inconstitucional debido a que transgredía el artículo 5º, en donde se establece la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo siendo lícito, sin embargo, era más que justificada, pues no sólo el sistema bancario – corazón del sector financiero-, estaba en peligro, sino de todos los sectores económicos - y sociales- que directa o indirectamente dependían de él; así que aunque los banqueros mexicanos sollozaban por la acción gubernamental, eran incapaces de asumir las cuantiosas pérdidas que traería reparar el daño al sector.

Por tal razón, en el último mensaje presidencial celebrado el 1º de septiembre de 1982, el presidente López Portillo decreta la expropiación de la banca y el control generalizado de cambios, de la mano del entonces secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog y del director del Banco de México Carlos Tello, en agosto de ese año, la banca comercial estructurada casi en su totalidad por bancos múltiples, de los cuales existían 35, subsistiendo aún 12 bancos de depósito, seis sociedades financieras, una hipotecaria, 24 fiduciarias y 12 departamentos de ahorro, todos estos últimos en proceso de fusión para construir nuevos bancos múltiples (Turrent, 2009: 57) que ahora serían administrados por el Estado.

Básicamente se entendía esta medida para detener la fuga de dólares y aumentar los recursos para hacer frente a los compromisos crediticios que se habían intensificado con el modelo de desarrollo implementado en dicha administración, además se daba castigo a las imprudencias de los banqueros denunciadas por el mismo López Portillo, así como a las prácticas nocivas a la banca puntualizadas por Carlos Tello, como;

- el otorgamiento de créditos blandos, a tasas inferiores a las de mercado.
- créditos a empresas propiedad de los accionistas de la banca cuyos montos exceden de los límites legalmente autorizados; así,
- como la renovación automática de los créditos a dichas empresas, independientemente de las posibilidades reales de recuperación del préstamo.
- créditos blandos a inmobiliarias propiedad de los socios de los bancos
- no constituir las provisiones o reservas para castigo de adeudos irrecuperables, ni la constitución de reservas para baja de valores de renta variable
- préstamos a sus funcionarios sin intereses (o con muy bajos intereses)

- pago de intereses a los depósitos de clientes especiales por encima de los autorizados por el Banco de México
- préstamos a tasas de interés menores que las del mercado por parte del Banco de México. De esa forma, con un crédito blando privado adquiriría otro banco para fusionarse
- tratamiento fiscal favorable, exención en el pago de impuesto sobre la renta a cierto tipo de ingresos bancarios (Tello, 1984:66).

Estos aspectos ocasionados por la banca, desestabilizaron al país durante el año 1982, particularmente por las operaciones cambiarias, por lo cual eran motivos suficientes para que se diera el proceso de estatización, a la par, los detractores de la estatización argüían que esta medida era desfavorable para la economía, pues la encontraban atrasada ante el cambio de paradigmas en el mundo, atada a una retórica socialista e imitativa, debido a que un año antes el gobierno francés presidido por François Mitterrand, había llevado a cabo la nacionalización del mismo sector (además de once grupos industriales), por considerarse estratégico, dejando 50 de los 340 bancos existentes, en manos privadas por considerarse “pequeños” (Fidalgo, 1981). En cambio, la mexicana comprendió a todas las instituciones de banca múltiple y especializada, reduciendo de 68 a 35 los bancos (y a 19 para 1985), con excepción de Citi Bank, por ser extranjero, el banco Obrero y la banca mixta por ser mayoritariamente propiedad del Estado (Tello, 1984: 133 y 2004).

Con esto, se incrementó la autonomía en la política monetaria del país, ya que por años estuvo fincada en los intereses de los banqueros, facultando al Banco de México para fijar las tasas de interés activas y pasivas y en materia de control de cambios y de fijación de la paridad (Tello, 1984: 162 y 161), y de su mano las políticas financieras que llevaría la banca nacionalizada, basadas en tres premisas, fortalecer el aparato productivo y distributivo del país, contribuir a las presiones inflacionarias y finalmente, dar seguridad a los ahorradores en especial a los pequeños ahorradores y cuentahabientes de las instituciones de crédito del país (Tello, 1984: 169). Así mismo, se reforma el artículo 28º, en donde se establece la exclusividad del Estado para manejar la actividad bancaria y con ello la agitación de los banqueros privados ante la medida expropiatoria.

Sin embargo, esta visión nacionalista, sucumbiría ante el fin del mandato de López Portillo. Contraponiéndose a la política globalizadora que se erigía con

fuerza en el mundo y que era adoptada por la siguiente administración presidencial.

La continuación de la operación gubernamental de la banca quedaba en manos del presidente electo Miguel de la Madrid (1982-1988) y de su equipo de trabajo. A finales de septiembre de 1982, mandó elaborar el documento “Bases conceptuales del sistema financiero”, en donde se plasmaba los lineamientos que habría de seguir la administración de la banca. Básicamente encaminado a dos apartados; la estructura del sistema financiero y a la organización de los bancos.

Para la estructura se proponía:

- Dar mayor equilibrio al sistema, con el objetivo de reducir la concentración en el sector.
- fusionar a los bancos que no tuvieran arraigo regional.
- dar la especialización requerida a la banca de desarrollo, además de la liquidación de las instituciones del sector que fueran innecesarias.

Para la organización de los bancos se planteaba:

- aplicar al sector la forma de capital mixto.
- impulsar una “sana” competencia entre los bancos.
- garantizar una rentabilidad “razonable”.
- establecer en los bancos un sistema de planeación estrategia (Turrent, 2009: 392 y 393).

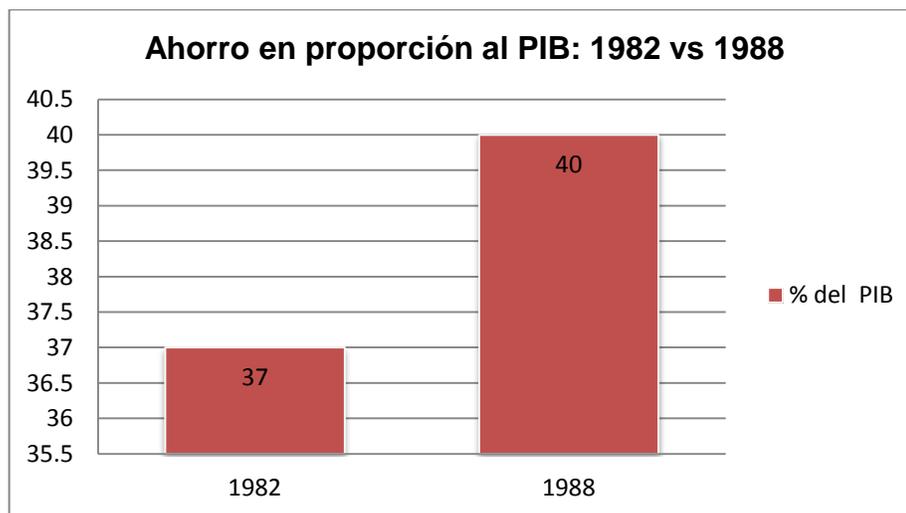
No obstante, y aunque parecía que el gobierno seguiría con la propuesta de López Portillo, el presidente De la Madrid – que no había visto con buenos ojos el decreto expropiatorio de su antecesor- a unos días de tomar posesión, enviaría una iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito siendo aprobada casi de inmediato, estableciendo la posibilidad de que el sector privado volviera a participar en el capital social de los bancos que meses antes habían sido nacionalizados; para 1985 otra modificación a la legislación hace posible dicha participación. Bajo la figura de los certificados de aportación patrimonial –serie B-, se da acceso a que hasta un 34% del capital de la sociedades nacionales de crédito pudieran ser suscritos los usuarios del servicio Público de la Banca y Crédito, así como la restricción para que cualquier persona física o moral pudiera adquirir más del 1% del capital de la sociedad (artículo 16) (Tello, 1984 y 2004).

De la misma forma, también se pensó en reparar los daños a los banqueros expropiados, que a tan sólo un año de haberse dado la nacionalización (septiembre de 1983), el gobierno daba a conocer la forma y la cantidad que los antiguos propietarios de la banca recibirían por concepto de indemnización, esto fueron cuantiosos recursos que además estuvieron exentos de impuestos (Tello, 1984). Así mismo, para marzo de 1984 el ejecutivo, por conducto del subsecretario encargado de los asuntos de la banca nacionalizada en la Secretaría de Hacienda, anunciaba la puesta en venta de acciones de diversas empresas que eran propiedad de la banca; dentro de las acciones puestas a la venta destacaban las de los intermediarios financieros no bancarios (aseguradoras, afianzadoras, arrendadoras, casas de bolsa, entre otras); lo que manifestaba la intención del gobierno por compensar a los banqueros expropiados, ya que lejos de democratizar dichas acciones, el orden de prelación que se estableció para la venta de dichas acciones favoreció a los antiguos propietarios de los bancos y a dueños de las empresas de las acciones que se ponían en venta (Tello, 1984).

Si bien el sistema bancario desde 1983 a 1988 estuvo enfocado en el financiamiento al déficit público, se puede identificar tres periodos evolutivos de en la operación de la banca en manos gubernamentales, que van de 1982 a 1985, de 1986 a 1988 y por último de 1989 a 1991-92; los dos primeros, tuvieron como objetivos la organización jurídica e institucional del sistema financiero, se crea la Sociedad Nacional de Crédito y se expide una nueva Ley Bancaria; al igual se contribuyó a la recuperación de la crisis. Otro elemento importante, fue la promoción de la competencia; hacia afuera con las casas de bolsa y hacia adentro con los propios bancos; también se movilizó los recursos para mantener la captación, tan sólo el ahorro financiero creció de 37% del PIB en 1982 a 40% del PIB en 1988 (véase gráfica 2) (Tello 2004 y Turrent, 2009).

El sector en manos del Estado según Silva-Herzog: “cumplía razonablemente bien con su papel de intermediario entre el ahorro y la inversión. La organización y su tecnología eran referentes de vanguardia dentro del ámbito bancario de América Latina. El desempeño de la banca en manos del Estado, fue altamente positivo e incluso, en diversos casos, considerablemente mejor que en manos privadas” (Silva-Herzog, 2011), se mantuvieron las cerca de 4300 sucursales y los casi 150 mil empleados, las utilidades aumentaron 223 % de 1982 a 1990 en términos reales (Suarez, 2009:140); aunque esto no tuvo una repercusión tan amplia en el crecimiento del país debido al estrangulamiento externo, ya que la banca estatal se enfocó primordialmente en reestructurar la deuda del país, siendo una preocupación para el gobierno

asegurarse de su propio financiamiento ante los choques de la economía mundial (Huidobro, 2012: 194).



**Grafica 2.** Elaboración propia con base en la Estatización Bancaria (Turrent, 2009).

Por tal razón, los bancos propiedad del Estado poco a poco perdieron competitividad frente al sector no bancario, particularmente con las Casas de Bolsa, entidades que mostraban mayores índices de capitalización, mayores crecimientos en sus operaciones y ofrecían instrumentos financieros más flexibles, más líquidos y con mejores rendimientos, esto por el apoyo del gobierno, ya que se les permitió operar con instrumentos del Estado, (casi 70% de sus transacciones eran con Cetes y Petrobonos) (Tello, 2004 y Huidobro, 2012). En ese sentido, fueron años de estancamiento bancario –en cuanto a su contribución al crecimiento económico- y de cambios irrelevantes en este sector, inducido principalmente por el gobierno y el Banco de México que se encargaba de limitar el crédito, solicitando un encaje legal de más de 90%, obligando a los bancos a racionalizar el subsidio financiero; así mismo restringiendo el financiamiento al mismo gobierno que en su afán de sanear las finanzas –y sin el apoyo del crédito externo-, recortaba el gasto a áreas como la inversión, tornándose en un estancamiento de la economía durante todo el sexenio (Huidobro, 2012 y Tello, 2004).

En términos generales, la situación económica y política del país abogaba por la adopción de nuevos esquemas financieros (de corte ortodoxo) que permitieran reabrir las posibilidades de desarrollo del sector productivo sin descuidar la salud financiera de los bancos. Se adoptó un modelo de banca de segundo piso para garantizar la solidez financiera de las instituciones de fomento, para profundizar los procesos de complementariedad operativa con

las instituciones de banca comercial y eliminar los riesgos crediticios para la banca de desarrollo (Huidobro, 2012: 194).

La estructura de la banca también había cambiado, de 68 bancos existentes en 1982, se habían reducido a 19 para 1985, seis de cobertura nacional, siete multirregionales y seis regionales fungiendo como pilares del sistema de pagos; no obstante, la disminución de bancos, beneficiaria posteriormente a la concentración del sector. Igualmente, se crea el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de la Banca Múltiple (FONAPRE) en 1986, con el fin de hacer frente a los problemas de insolvencia en las entidades crediticias (Hegewisch, 2004), siendo el primer intento de protección al ahorro del país.

Aunque también, durante esta etapa, resultó casi imposible aplicar una supervisión bancaria adecuada y, en varios casos, las motivaciones para otorgar créditos fueron políticas y no económicas, dado que la administración de la banca expropiada quedó a cargo de funcionarios públicos o figuras políticas con experiencia bancaria superficial (Turrent, 2008: 68) que otorgaban parcialmente los financiamientos según su conveniencia y limitaban los efectos del crédito al sector productivo especialmente.

Por otro lado, existía una crítica muy fuerte hacia la operación de la banca estatal, los detractores de la estatización, argüían que la administración gubernamental había generado un atraso tecnológico con respecto a los sistemas bancarios de países avanzados como el estadounidense o el inglés principalmente; también se hacía referencia al alto costo para las finanzas públicas por su operación.

En el plano gubernamental, las ideas de reformar a la banca y otros sectores de la economía comenzaban a tomar forma. En el ámbito nacional, pero sobre todo en el internacional los cambios de paradigmas - ortodoxos- , que cuestionaban el papel rector del Estado en la economía y abogaban por el libre mercado, lograrían iniciar un acelerado proceso de desregulaciones y privatizaciones a nivel mundial. En México que en aras de alcanzar el ansiado primer mundo (Carlos Salinas de Gortari) se llevarían a cabo, bajo las figuras de Miguel de la Madrid y de su entonces Secretario de Programación y Presupuesto Carlos Salinas de Gortari (secretaria desaparecida por el mismo Salinas durante su periodo presidencial).

### **3. Desincorporación bancaria**

#### **Crisis y estabilización**

En el marco de la restructuración de la deuda por la crisis de 1982, la agenda de política pública en México, se encontró permeada de intereses externos emanados de los principales gobiernos liberales (Reagan 1981-1989 y Thatcher 1979-1990) que se erigían ante el inminente derrumbe del bloque socialista y que imponían el plan de acción para el reajuste de la deuda conocido como Plan Brady, formalizado en el Consenso de Washington y sus políticas de ajuste estructural (1989). Políticas basadas en la disciplina fiscal mediante la reducción del gasto gubernamental y una política fiscal capaz de incrementar los ingresos (equilibrio presupuestal), la apertura externa y el control de los precios y salarios, en donde existe un compromiso del gobierno mexicano por acatar dichas indicaciones de política económica.

De esta forma, surge el primer gobierno que adopta las políticas de ajuste estructural (aun no formalizadas) vulgarmente llamadas políticas “neoliberales” (por su corte ortodoxo) como proyecto económico a seguir. En el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado se lleva a cabo un cambio radical en el modelo de desarrollo del país, comenzando por las modificaciones a las leyes para poder implementar las políticas sugeridas por las instituciones financieras internacionales y el gobierno estadounidense, significando el abandono de las políticas proteccionistas características del modelo de industrialización hasta entonces en México y América Latina, para dar paso a un modelo de libre mercado, ejemplo de esto, fue el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 que daba inicio a la etapa “modernizadora” del país, en el contexto de globalización.

La privatización de empresas públicas, fue una de las medidas tomadas para sanear las finanzas del Estado; para esto, se reforma el apartado de la Ley de Entidades Paraestatales, dando paso a un proceso acelerado de desincorporación de organismos descentralizados de la Administración Pública, donde se desintegran muchas de las actividades que proveía el Estado como agente promotor del desarrollo. Las empresas públicas, se redujeron de mil ciento cincuenta y cinco en 1982 a cuatrocientas doce, seis años después (Loaeza, 2009: 248).

El sector bancario no fue la excepción de la estrategia concebida desde Washington. A pesar de que no se dio la liberalización financiera en la administración de Miguel de la Madrid, regresó una parte importante de los activos que habían perdido los banqueros con la nacionalización a través de la

emisión de los Certificados de Aportación Patrimonial o Caps, que permitieron el reposicionamiento de los banqueros afectados por la expropiación.

No obstante, la importación de reformas siguió en pie (Ibarra, 2006: 88); el sistema financiero mexicano sufrió considerables transformaciones. Entre otras acciones, la banca fue reprivatizada y el sistema se desreguló de manera radical (Hernández, 2001: 363), con la idea de mejorar el sector bancario bajo el dogma liberal de la eficiencia del agente privado por encima del agente público, la cual llevaría a que los banqueros privados se involucraran en una competencia virtuosa que alentara el crédito en pro del crecimiento de la economía.

Es hasta el sexenio encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari, (1988-1994), cuando es presentado el 2 de mayo de 1990, la iniciativa de reformas a la Constitución (Artículo 28), para suprimir la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de la banca. (Borja, 1991: 2), solicitando la modificación de los artículos 18 y 123, para poder aprobar la nueva Ley de Instituciones de Crédito el 18 de julio de ese año. La reforma financiera que promovió Salinas se sintetizó en las siguientes premisas:

- a) apertura de la cuenta de capital
- b) eliminación de los depósitos obligatorios de los bancos en el banco central
- c) prohibición del financiamiento del déficit público por el banco central
- d) eliminación de los cajones de descuento y del crédito dirigido a determinados sectores y los controles sobre tasas de interés
- e) desaparición de las actividades de primer piso de la banca pública
- f) cambios legislativos para aceptar la participación extranjera accionaria en banca
- g) privatización acelerada de los bancos nacionalizados en 1982 (Soto, 2010: 53).

De tal suerte, que el sistema bancario mexicano adquiere un carácter mixto, es decir, integrado por entidades de la Administración Pública Federal como por empresas privadas, donde el Estado ejercería la rectoría de dicho sistema plasmado en la Ley de Instituciones de Crédito, vigente a partir del 19 de julio del 1990. (Borja, 1991: 111), para esto, no se considera a la banca como servicio público, sino como de interés público aludiendo a la supresión de la exclusividad del Estado para su proporción. Al igual que se promueve en años subsecuentes el cambio en la regulación de la banca de desarrollo (capítulo específico para las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo), para hacerla más acorde a los criterios de la banca comercial y hacia los cambios de paradigma a nivel mundial (Huidobro, 2012: 195).

Para la desincorporación, se creó una Comisión de Desincorporación, la cual estaba conformada por CS First Boston, un importante asesor externo en el proceso y los servicios de Mc Kinsey & Co. y de Booz Allen & Hamilton que serían los encargados de la valuación de las instituciones crediticias (Hernández, 2001: 364), el mecanismo para la enajenación de los bancos se daría mediante subastas de paquetes de instituciones, con esto el gobierno pretendía obtener la mayor cantidad de recursos, que la medida abriera la posibilidad de mejorar la eficiencia operativa de los bancos y reservar la propiedad de estas sociedades a inversionistas mexicanos (Turrent, 2009: 395). Se otorgaron 144 constancias de registro, de los 35 grupos interesados para los 18 bancos disponibles. Tan sólo 13 meses, del 14 de junio de 1991 al 13 de julio de 1992, con un promedio de 20 días hábiles por banco, se remataron las 18 instituciones de crédito (Hernández y López, 201: 363 y López, 2010: 20).

Las instituciones se vendieron a precios considerablemente buenos (3.53 veces el valor en libros), oficialmente se informó que habían ingresado por la venta de bancos, 38 mil 961. 4 millones de viejos pesos. (Hernández y López, 2001: 365 y López, 2010: 21) (Véase cuadro 2).

Mas, las subastas permitieron a los grupos que anteriormente manejaban los bancos, volver a participar en este proceso, los mismos que para la administración de López Portillo “habían saqueado al país”, además de la incursión de las casas de bolsa. De igual forma, se pensó que el proceso de enajenación, no fue competitivo sino simulado, pues en varios casos, los apostadores que quedaban en segundo lugar en la subasta de un banco, casi siempre ganaban cuando se ponía otro a la venta de todos ellos, sólo tres tenían experiencia bancaria, muchos eran propietarios de casas de bolsa o no contaban con ningún mérito empresarial, y algunos tenían dudosa reputación pública incluso antecedentes penales; esto fue confirmado posteriormente con los problemas que enfrentaron el banco Confía de Jorge Lanckenau, Banpaís de Ángel Rodríguez y BCH de Carlos Cabal Peniche (López, 2010: 18 y 21 y Rubio, 1998).

Para 1991 y 1992 se dio un elevado crecimiento de crédito en país. La operación de la banca ahora estaba en manos de la iniciativa privada, manejandola sin ningún tipo de supervisión o control, lo que dio lugar al otorgamiento de créditos cruzados o autopréstamos, y créditos quirografarios o sin garantías, además de créditos para cuestiones electorales, como los autorizados en 1994 para financiar la campaña electoral del PRI (López, 2010: 21), aunado a los deseos de recuperar la inversión que habían realizado por la

compra de sus respectivas instituciones, con métodos de ganancia fácil, que fueron permitidos por la autoridad financiera, por la eliminación de instrumentos de control directo, como los topes a las tasas de interés, así como el subsidio a las tasas de interés para fijarse libremente y, se sustituye el encaje legal a un sistema de coeficiente de liquidez (reserva de liquidez de por lo menos 30% de su captación), hasta llegar a la desregulación total con la supresión de dicho coeficiente (1991) (Tello 2004).

Los bancos, por lo tanto, se dieron a la tarea de prestar desmesuradamente y con bajo control de calidad en sus carteras crediticias – consentidos por una regulación laxa y de opacidad por parte de la autoridad financiera, ante el sobreendeudamiento de familias y empresas-. Este aumento en el crédito se reflejó primordialmente, en la expansión de la cartera crediticia al consumo y a los bienes raíces; tan sólo, el crédito bancario pasó de 38% del PIB en 1988 a 49% para 1994 (CEPAL, 2011:184). A diferencia de la banca nacionalizada, quien tuvo la problemática de enfrentar la década perdida, debido a que impidió que durante los primeros años de gestión del Estado, existiera un financiamiento –basto- de la banca hacia el sector productivo y al consumo.

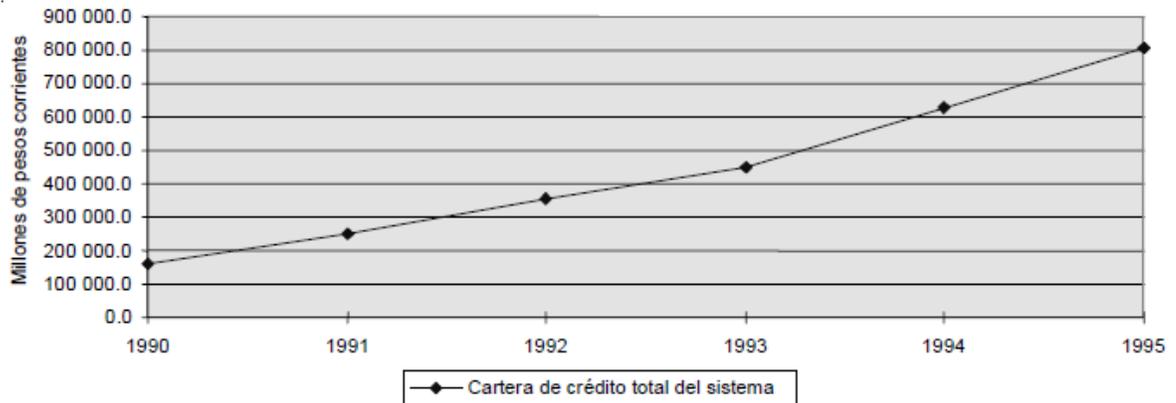
Fue hasta el periodo 1988-1994 cuando el crédito otorgado por la banca comercial representó la principal fuente de financiamiento de las empresas; antes de la crisis de 1995 el crédito al sector privado tuvo una tasa de crecimiento real de 39% (en términos nominales fue de casi 200 por ciento) (de la Cruz y Alcántara, 2011:19); tan sólo de 1992 a 1994, el incremento crediticio fue de 30%; sin embargo, vino acompañado de una toma de riesgos por parte de los nuevos banqueros debido a la existencia de un seguro de depósitos de cobertura ilimitada y a un discurso político que proclamaba los beneficios sociales de la privatización bancaria (Cloter, 2004: 8), y a las expectativas sobrevaloradas por la entrada al TLCAN (véase gráfica 3).

Por otro lado, existía la preocupación del manejo de crédito en dólares que con motivo de la restructuración de la deuda en 1989 había otorgado la banca al gobierno; así mismo, los recursos del FONAPRE mismos que habían sido heredados al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) creado un año más tarde (en 1990, artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito) (Hegewisch, 2004: 115) y que recibieron algunos bancos para darles liquidez, por su delicadeza financiera, siguieron un tratamiento especial, generalmente estos apoyos consistían en créditos garantizados con acciones, los cuales permitían a los bancos operar sin problemas (garantizar sus obligaciones), pero a su vez comprometiendo al FOBAPROA ante un inminente rescate.

Desincorporación de la banca estatal de 1991-1992		
Institución Bancaria	Empresa compradora	monto (millones de dólares)
Banco Nacional de México (Banamex)	Casa de Bolsa Accival	3229.1
Banco de Comercio (Bancomer)	Grupo Valores Monterrey	2837.8
Banca Serfín	Operadora de Bolsa (VITRO)	931.8
Multibanco ComerMex	Grupo Financiero Inverlat	874.5
Banco Mexicano Somex	Grupo Financiero Invermexico	606.4
Banco Mercantil del Norte (Banorte)	Gruma (Grupo Maseca)	573.9
Banco Internacional	PRIME	480.5
Banco del Atlántico	Grupo Financiero GB	474.8
Banco del Noroeste (Banoro)	Estrategia Bursatil	367.7
Banca Promex	Casa de Bolsa Finamex	347.2
Banca Confía	Casa de Bolsa Abaco	295.7
Banco de Crédito Hipotecario (BCH)	Carlos Cabal Peniche	291.1
Banco del Centro (Bancen)	Multiva Grupo Financiero	280.9
Banca Cremi	Grupo multivalores	248
Multibanco Mercantil de México	Grupo Financiero Probursa	202.5
Banpaís	Grupo Financiero Mexival	170.3
Banco de Crédito y Servicio (Bancrecer)	Roberto Alcántara	140.9
Banco de Oriente	Margain Berlanga	74

**Cuadro 2.** Elaboración propia con base en Las fusiones y Adquisiciones en México en el período reciente 1986-2005 (Livio, 2007).

## Evolución del crédito otorgado por el sistema bancario



**Grafica 3.** Obtenida de La Banca en México, 1994-2000 (Hernández y López, 2001), con información de la CNBV.

A pesar de la evolución acelerada del crédito en el país, y aun con las expectativas positivas de crecimiento, acontecimientos políticos a lo largo de 1994, acompañados de desequilibrios financieros, ocasionarían fuertes corridas de capital presionando la caída de la divisa mexicana (Hernández y López, 2001: 367) y el desencadenamiento de la crisis al finalizar el mismo año.

### 3.1 El fracaso de la banca privatizada

La vinculación de los mercados financieros internacionales, mediante la liberalización de este sector, genera una vulnerabilidad latente en las economías en vías de desarrollo ante la entrada de flujos de capitales especulativos, puesto que en ocasiones, para retener capitales foráneos se recurre a altas tasas de interés y a tipos de cambio sobrevaluados, lo cual erosiona la competitividad de las exportaciones y genera nuevos desequilibrios, (Calderón, 2010: 109) y no sólo eso, también –la liberalización financiera- implica que decisiones externas produzcan un fuerte impacto internamente ligado al comportamiento de los flujos especulativos.

México fue uno de los países que padeció de una decisión del exterior; a lo largo de 1994, se dio un alza de casi 4 puntos de la tasa de rendimiento de los bonos del tesoro de los Estados Unidos, modificando las decisiones de portafolio de los grandes fondos de especulación internacional; la fuga masiva de capitales de México a Estados Unidos fue constante (Asiain y Crivelli, 2011: 3); del mismo modo que en 1982, reaparecían algunos de los fantasmas que obligaron a nacionalizar la banca a López Portillo, aunque esta vez el gobierno tendría una respuesta distinta.

El 20 de diciembre de 1994, a tan sólo tres semanas de la llegada a la presidencia de Ernesto Zedillo, se anuncia la devaluación de la moneda, la reacción de los inversores que habían colocado sus ahorros en fondos gestionados por empresas tales como Fidelity, Scudder, Goldman Sachs y Salomon Brothers perdieron más de treinta mil dólares. En el mercado de capitales, la pérdida estimada fue de setenta millones de dólares en valor bursátil de las empresas mexicanas (Gray, 2000: 35).

Las políticas anticíclicas llevadas por el presidente Salinas con el fin de expandir la economía, se basaban en los ingresos de capitales que garantizaran el financiamiento de la convertibilidad pese al déficit de cuenta corriente (tesobonos o bonos en dólares), y permitiera la expansión de la base monetaria del país financiando el incremento de la demanda, especialmente, por la vía del crédito al consumo; sin embargo, cuando los inversionistas decidían retirar sus capitales –especulativos-, el rol anticíclico del Estado era el de endeudarse en el exterior. Haciendo más endeble la balanza en cuenta corriente financiada por flujos especulativos del exterior. Para 1994, el déficit en cuenta corriente alcanzaba el 7% del PIB, financiado por flujos de capital de corto plazo (Cloter, 2004:8 y 9), y esto era un peligro latente debido a que la liberalización de la cuenta de capital creó un ambiente de volatilidad, sobre todo por los flujos de capital de corto plazo (Ibarra, 2006: 27).

Pero no sólo la debacle de diciembre de 94 fue precedida desde el exterior, sino que internamente, se combinaron diversos factores que propiciaron y acentuaron la caída de la economía. Varios autores, identifican como causa principal, la rápida transición de la banca mexicana de una situación de represión financiera a otra de expansión de la intermediación financiera, en un contexto de desregulación bancaria y de sistemas deficientes de supervisión que provocaron los altos niveles de apalancamiento en el sector empresarial y de la baja calidad crediticia. Para diciembre del mismo año, la cartera vencida de los bancos crecía a una tasa anual del 36% y representando el 17% de la cartera crediticia (Cloter, 2004: 9); en porcentaje del PIB, la cartera vencida llegó a representar el 15%, la cual sería absorbida -más adelante- por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (CEPAL, 2011:184).

Otro factor, fue la falta de transparencia en el manejo corporativo y de transacciones financieras, así como la ineficiencia en los sistemas de control de riesgos de los bancos y el rezago tecnológico. El incremento del riesgo moral en dicho sector, ocasionado en gran medida por el esquema del seguro de depósitos (FOBAPROA); este seguro al respaldar la solvencia de los bancos creó la percepción de que el gobierno no permitiría que la banca

entrara en quiebra, por lo cual, los banqueros e inversionistas tomaron riesgos excesivos, dando como resultado la expansión del crédito, en otras palabras, se dio un desmesurado aumento de los empréstitos por encima de la dinámica real de la economía, aunado al incremento en el precio de los activos financieros, teniendo consecuencias desastrosas para el sector.

Además de la fragilidad externa con la apreciación del tipo de cambio real, acompañado de un deterioro continuo de la balanza de pagos, se presentaba al mismo tiempo, un problema de endeudamiento nacional de corto plazo, pues se encontraba relativamente por encima del nivel de reservas, esto lo volvía vulnerable a flujos negativos de capital; el elevado nivel de obligaciones a corto plazo, incentivaban comportamientos especulativos en los prestatarios foráneos, puesto que éstos percibían un aumento en la probabilidad de moratoria en sus préstamos (default) (Hernández y López, 2001: 368), ya que uno de los principales errores que se cometieron en la presidencia de Salinas fue aumentar la emisión de tesobonos a una fecha de vencimiento más próxima, concretamente a un plazo máximo de 12 meses y sin contar con los pesos necesarios para hacer frente a estos compromisos, cuerda floja que fue reventada por el nerviosismo que generaron acontecimientos políticos como el asesinato de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu que propiciaron una mayor emisión de Tesobonos que no tenían respaldo, pero con la expectativa de contener la fuga de capitales (Amador, 2004).

El Banco de México trató de evitar la salida de capitales, mediante la subida de la tasa de interés, pero fue más la incertidumbre en la quiebra de los bancos y los ataques especulativos a la divisa mexicana, provocando que para diciembre de 1994, el gobierno ajustara la paridad del tipo de cambio y esto desencadenara la crisis –error de diciembre-. La devaluación que para la teoría ortodoxa regresaría el equilibrio, trajo mayor incertidumbre y vulnerabilidad de otras economías emergentes, llevándolas también a la debacle. Ya que al no contar con los mecanismos reguladores del mercado, la liberalización financiera dio origen a una oleada de crisis bancarias en buena parte de América Latina (Ibarra, 2006: 73). El Efecto Tequila en México conduciría al desplome de otras naciones como Argentina y Brasil, que siguieron de la misma forma las políticas anticíclicas como el fin de hacer crecer sus economías, en general, la apertura de la cuenta de capitales no se vio reflejada en mayores tasas de inversión, sino en fracasos de los sistemas bancarios; de igual forma, mediante la crisis mexicana se aprendería que mantener el tipo de cambio en un contexto de apertura plena del mercado de capitales puede llevar a un retiro masivo de capitales en una situación de incertidumbre que desestabilice a otros mercados (Ugarteche, 2010: 74 y 96).

Por lo cual, era inaudito pensar que el Error de Diciembre que desencadenó la crisis del 94, pasaba por las decisiones -en un par de semanas- del gobierno de Ernesto Zedillo mediante el cambio de régimen cambiario, encargado al Banco de México, en el cual la moneda había pasado de un tipo de cambio de 3.4 pesos por dólar (20 de diciembre de 1994) a \$5.7 en 7 días a un promedio de \$7.30 (diciembre de 1995) (Banxico, 2013), sino, que se venía gestando con la política practicada por el ex presidente Salinas de Gortari y su antecesor de la Madrid; donde se combinaron componentes de retraso cambiario, diferenciales de tasa de interés con el mercado estadounidense (Ugarteche, 2010: 96). No sólo había colapsado la moneda sino la totalidad del modelo de desarrollo económico. México sufrió una pérdida de entre 250 mil y un millón de empleos antes de finales de 1995, una evasión de capitales a una escala desconocida, un aumento de la inflación y, como consecuencia de ello, una ola de quiebras de empresas y bancos, además de la amenaza latente de bancarrota de algunos gobiernos estatales (Gray, 2000:35). Aunque sin duda, los más afectados por la crisis fueron la micro, pequeña y mediana empresa, que ante el incremento en las tasas de interés, así como de la disminución en el consumo del país, las llevarían a la quiebra.

Para dar cuenta del daño que había causado la banca; en 1995, la economía mexicana había sufrido una contracción del 7%. Según la agencia estadounidense de valoración de créditos Standard and Poor's, la crisis bancaria que siguió a la devaluación tuvo un coste de 12% del producto nacional bruto del país de 1996, más del doble de los costes de la privatización del sistema bancario en 1991-1992 (Gray, 2000: 69).

### **3.2 El rescate bancario: del FOBAPROA al IPAB**

El interés del gobierno estadounidense por solucionar el problema de crisis en México, no fue exactamente la de una nación hermana, en el fondo se encontraba la vinculación del mercado financiero mexicano y los inversionistas estadounidenses, es decir, los inversores del vecino del norte que tenían colocado su dinero -por algunas de sus empresas- en el país y que habían perdido a raíz de la crisis más de treinta mil millones de dólares; de igual forma, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a casi un año de su puesta en marcha, no podía perder credibilidad, por este motivo, el gobierno estadounidense, dirigido por el entonces presidente Bill Clinton, apuró el rescate -debido a que la compra de pesos mexicanos para estabilizar el tipo de cambio no resultó- esquivando las oposiciones en el Congreso,

mediante el Fondo de Estabilización de Divisas, puesto que no se requería de ninguna aprobación de los congresistas.

De esta manera, se presentó un paquete de rescate de \$20 mil millones de dólares, sin embargo, no bastaría, pues la crisis era más profunda de lo que parecía; así el Fondo Monetario Internacional contribuiría con \$17 mil millones, más \$10 millones del Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés), además de mil millones del Banco de Canadá en forma de swaps de corto plazo (derivados) y mil millones más provenientes de diversas naciones como la argentina y brasileña que además estaban siendo severamente afectadas por los efectos de la crisis en México.

Al interior, el sector bancario se encontraba mermado después de la crisis, la cartera crediticia había disminuido drásticamente, por lo cual era necesario aumentar los índices de capitalización para evitar el desplome del sector. La intervención del Estado era necesaria para la capitalización bancaria, frente al colapso del sistema financiero, el gobierno implementaría un conjunto de programas destinados al fortalecimiento de la banca, los cuales se llevaron a cabo mediante el FOBAPROA.

Aunque ya antes se había procedido a intervenir a instituciones como el Banco Unión (septiembre de 1994) y Cremi (adquiridos mediante autopréstamos) propiedad de Carlos Cabal Peniche, que tan sólo el proceso de liquidación para Unión costó al erario 50 mil millones de pesos, a pesar de que muchos de las operaciones habían sido de origen duso, -involucradas en desvíos de fondos en apoyo al partido Revolucionario Institucional-, detectadas por el auditor canadiense Michael Mackey, quien también criticara como se había manejado el rescate por parte de las autoridades mexicanas, ya que el costo por cerrar al banco oportunamente hubiera sido de 11 mil millones de pesos en caso de su recapitalización en 1995, sin embargo, este ascendió a más de 50 mil millones. Desde que fueron intervenidas en septiembre de 1994 y hasta el cierre de 1996, cuando empezó el proceso para liquidarlos, los bancos Unión y Cremi habían recibido apoyos del Fobaproa por 19 mil 779 millones y 8 mil seis millones de pesos, respectivamente (González, 2004). Mientras tanto, los bancos que habían podido sortear la crisis pretendieron fusionarse, tal es el caso de Bancomer y Banamex los más grandes del sistema, mas, el gobierno no lo permitió, pero si entraron al esquema de saneamiento (Minkow, 2011).

Inicialmente el fondo creó un programa de capitalización temporal (PROCAPTE), para dar respuesta a la insolvencia y quiebra de los bancos, al mismo tiempo se instaló una ventanilla, para el cambio de dólares, para

solventar los créditos de los bancos en moneda extranjera. Para complementar la cobranza de los bancos, el gobierno llevó a cabo un programa de compra de cartera, -Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCC)-, en el cual se comprometió a adquirir dos pesos de cartera vencida por cada peso adicional que los accionistas aportaran a la capitalización del banco. Estos créditos fueron adquiridos por medio de pagarés del FOBAPROA con el aval del gobierno federal, mismos que no podían ser negociados por las instituciones bancarias y que producían un rendimiento capitalizable cada tres meses (Hernández y López, 2001: 374).

Mediante el PCC con ciertas restricciones los bancos seleccionaron la cartera que le venderían al gobierno. Esta fue vendida a un precio equivalente al valor contable de la misma (valor del crédito, neto de reservas) y a cambio recibieron un pagaré de 10 años que devengaba un interés de Cetes a 91 días más dos puntos porcentuales (Cloter, 2004:9). La deuda del saneamiento de los bancos y sus deudores fue una carga gigantesca al erario público, en especial el PCC, -que para diciembre de 2001 representaba el 25% del saldo de pagarés de los 78 mil millones de dólares a los que ascendía la deuda en dicho periodo- (Cloter, 2004: 9 y 10).

Los bancos mientras tanto se comprometieron a cobrar los créditos que vendieron al FOBAPROA, obligándose a compartir las pérdidas que resultaran de la cartera incobrable. Para aquellos casos en que los programas de capitalización fueron insuficientes, el FOBAPROA procedió a la intervención y saneamiento de las instituciones (Hernández y López, 2001: 374).

Así mismo, con la finalidad de aumentar la capitalización del sector, se modificaron las disposiciones respecto a la participación del capital extranjero, obligados por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. El gobierno Federal llevó a cabo simultáneamente distintos programas para aligerar la carga de los deudores. Estos programas beneficiaron, según datos de la SHCP, a alrededor de cuatro millones de deudores, con lo que se buscaba detener el crecimiento de la cartera vencida. Para 1995 se creaba una nueva unidad de cuenta (UDI) para reestructurar todo tipo de créditos, así como la puesta en marcha del Acuerdo de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE), con el que se subsidiaban los pagos de interés mediante UDIS (Hernández y López, 2001: 375).

No obstante, el ingreso de las familias se había reducido considerablemente, las tasas de interés seguían elevadas, por tanto, la ayuda del gobierno fue insuficiente, por lo cual en 1996 volvería a extender el apoyo. El FOBAPROA

seguía emitiendo deuda a diferentes plazos; estos pasivos ascendían en febrero de 1998 a 552 300 millones de pesos, que a la postre serían considerados como deuda pública por mandato del Ejecutivo en 1998 (Hernández y López, 2001: 375). .

Cabe destacar que los programas implementados por el gobierno de Zedillo fueron de igual forma preceptos de la propaganda política que llegaba desde Washington –Consenso-, ya que era impensable que el sector financiero pudiera caer, aunque de forma errónea, puesto que en los Estados Unidos cuando quiebra un banco, en general, el Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), inyecta capital para que los ahorradores no pierdan su dinero, después, se dedica a rematar la totalidad de los activos del banco para así recuperar el dinero que inyectó a éste. Bajo este esquema se castiga a los banqueros que imprudentemente llevaron a la debacle su negocio, contrario a lo que se implementó en México, donde el gobierno premio la irresponsable toma de riesgos de los bancos haciendo suyas y de todos los mexicanos las deudas (Amador, 2004).

Cuando el gobierno de Zedillo decide rescatar al sector que había llevado a la quiebra al país, pierde la capacidad de resolver el problema de fondo; la disminución de la inversión privada que se aceleraba con el cierre de empresas y con esto el incremento del desempleo, problemas que se hubieran contrarrestado en cierta forma, mediante la acción efectiva del gasto público en áreas productivas para fortalecer el endeble mercado interno; sin embargo, se optó formalmente por el rescate (contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación) altamente costoso, y por una política restrictiva fincada en el control de la inflación para beneficiar al sector bancario, debido a que los bancos mueven la mayor cantidad de dinero en efectivo, permitiendo estabilidad financiera y atracción a los flujos de capitales especulativos, pero a su vez generaba desincentivos a la inversión productiva y con esto a la generación de empleos.

El programa de ajuste estructural mediante la política monetaria y el empoderamiento del sector financiero repercutirían directamente en la actividad económica y la degradación social; no obstante, la política monetaria podría tener margen de acción, no así el saneamiento bancario, este sería irreversible para las finanzas públicas.

Al convertirse los pasivos del FOBAPROA en deuda pública, el Fondo entraría en proceso de liquidación mientras se transferían al nuevo Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) los activos que fueran productos de

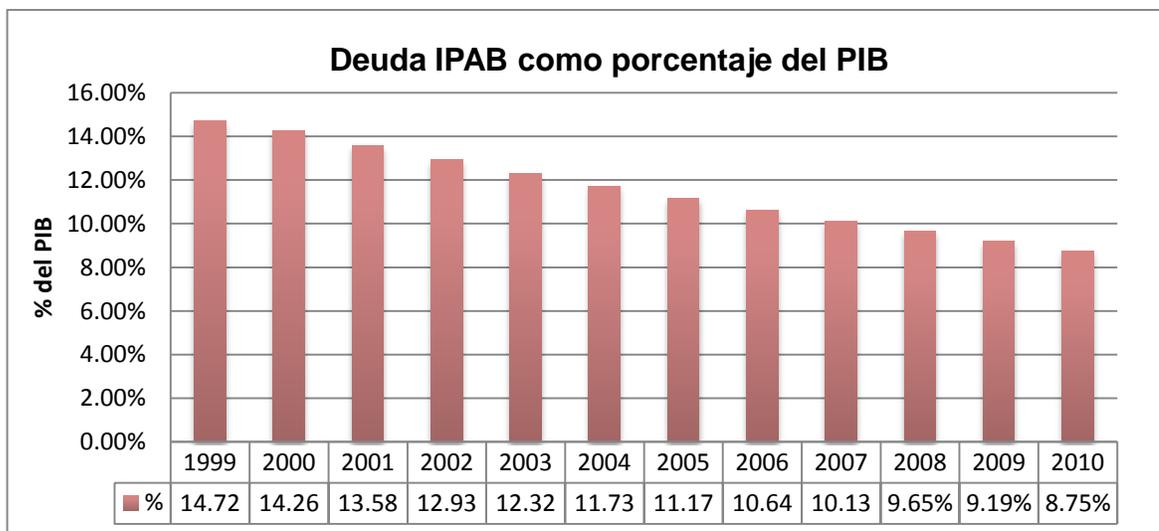
operaciones válidas. A pesar de la oposición que ejerció los legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y de la crítica a esta medida por parte de la Academia y de buena parte de la sociedad; los representantes de Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Institucional (PRI) unirían fuerzas para crear mayoría y aprobar la iniciativa que tenía por objetivo hacer que los pasivos del Fobaproa se socializaran e institucionalizaran mediante el IPAB y, mientras se daba esta discusión, pasaba de noche la reforma que permitía a los bancos foráneos la participación en la totalidad del sistema bancario.

El IPAB estimó que las obligaciones contraídas representarán una proporción considerable del PIB nacional durante los siguientes 30 años. El costo fiscal que pagaría el IPAB sería de 467.4 miles de millones de pesos, representando el 10.3 % del PIB para 1996, aun siendo Fobaproa.

Así mismo, mientras era institucionalizado el IPAB, pasaba en el Congreso, la iniciativa de reforma para que el control de los activos de la banca pudieran ser adquiridos por inversionistas extranjeros sin alguna gradualidad y tope; para 1999, año que se pondría en marcha; se eliminarían las restricciones para que la banca extranjera participara hasta en un 100% dentro del sistema bancario. Adicionalmente, a la banca extranjera no se le excluiría del programa de saneamiento del gobierno.

De los tres programas implementados por el gobierno con el fin de capitalizar los bancos, subsistió únicamente uno, el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, puesto que el primer programa basado en un paquete en dólares para evitar el descontento de los acreedores de la banca y la mayor fuga de capitales, y el segundo basado en la capitalización temporal mediante el cual la autoridad compraba instrumentos emitidos por la banca, pagando una tasa por encima de la interbancaria, y que dentro de cinco años podrían convertirse en capital si continuaban con el deterioro, habían sido liquidados en septiembre de 1995 y junio de 1997, respectivamente (Cloter, 2004:9).

En tanto, el Instituto erróneamente había estimado que el crecimiento real de la economía iría en un promedio de 5%, lo cual haría disminuir la deuda -relacionada al saneamiento de los bancos-, sin embargo, contrario a lo esperado estaría por varios años más por encima del 10% del PIB (véase gráfica 4), y en términos monetarios creciendo año con año.



**Gráfica 4.** Elaboración propia con datos del IPAB en La banca en México (Hernández y López, 2001).

Otra tarea que se le encomendó al Instituto fue la emisión de nuevos instrumentos financieros y garantías a quienes se determinaran merecedores de apoyo y se encentraran libres de irregularidades.

Mas, la pretensión de solucionar la crisis mediante este rescate, fue contraproducente, la deuda a lo largo del tiempo se incrementó de manera insólita, tan sólo el Banco Mundial ha estimado que el costo de la crisis alcanzó 135 mil millones de dólares, equivalente a 25% del PIB en términos fiscal directo e indirecto; 112 mil millones por el rescate y 23 mil millones de costos asociados a la provisión de liquidez y financiamiento, canje de bonos y perdidas de reservas internacionales (Rodríguez, 2012).

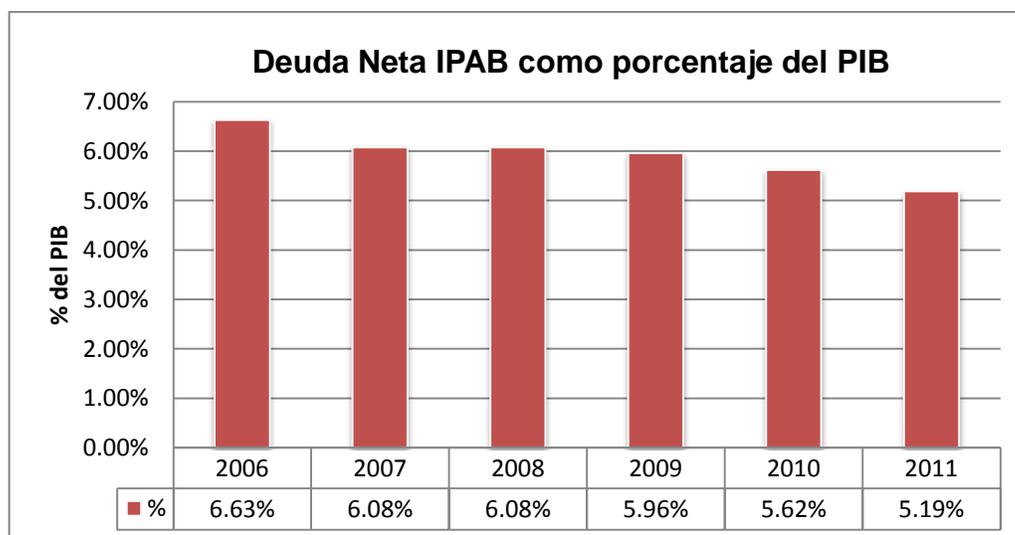
Para tener en cuenta la magnitud de la deuda, en 2004, a casi diez años de la crisis, el monto de la deuda representaba la mitad del Presupuesto de Egresos para ese año, generando intereses en favor de los bancos, con cargo a los contribuyentes por 61 mil millones de pesos al año.

Pese a las importantes erogaciones y aunque el manejo de la deuda a partir de 2006 comenzó a disminuir como porcentaje del PIB (véase gráfica 5), esta ha seguido en ascenso; en 2006 se situaba en un monto de 701 mil 399.6 millones de pesos; en 2007, ascendió a 712 mil 839 millones; en 2008 aumentó a 730 mil 963.3 millones; en 2009 subió a 751 mil 495.2 millones; en 2010 escaló a 773 mil 615.2 millones; en 2011 se incrementó a 802 mil 493 millones y a junio de 2012 se ubica en 811 mil 105.3 millones de pesos. De esta manera, se puede concluir que los pagos anuales sólo han contribuido a

cubrir los intereses de la deuda bancaria. En 2006 se destinaron 38 mil 600 millones de pesos; en 2007, 28 mil 12 millones; en 2008, 30 mil 42 millones; en 2009, 31 mil 76 millones; en 2010, 13 mil 720 millones y en 2011 se canalizaron 15 mil 446 millones de pesos (Rodríguez, 2012).

En cambio, bajo este esquema los bancos se vieron beneficiados, por ejemplo hacia 2003, a Bital le correspondía 5 mil 932 millones; 10 mil 298 millones a Banamex; 9 mil 231 millones a BBVA-Bancomer; 5 mil 515 millones a Santander, y 7 mil 961 millones de pesos a Banorte, mediante dicho mecanismo de saneamiento (Howard, 2004).

De tal suerte, que si a los seis bancos más grandes del país les descontaran lo que reciben vía pagares del Fobaproa-IPAB, sus ganancias se reducirían en 73%, debido a que esta es su principal fuente de ingresos, incluso antes de lo que perciben por el cobro de comisiones por los servicios que les prestan a los usuarios (hasta 2003) (Howard, 2004). Mientras los bancos saneados con recursos públicos han tenido ganancias de 2000 a 2011 por 569 mil 434 millones de pesos, los contribuyentes mexicanos han pagado 889 mil 403 millones para financiar el costo del rescate bancario, y que siguen creciendo según la Auditoría Suprema de la Federación, debiéndose aun 826 mil 663 millones de pesos (2013) (González, 2012), siendo recursos que no se emplearon y que no se emplearan en áreas esenciales para el país como educación, salud, infraestructura, investigación y desarrollo u otras de suma importancia.



**Gráfica 5.** Elaboración Propia con datos del INEGI en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012 (IPAB, 2012).

El esquema implementado por el gobierno, a través del rescate bancario y su capitalización mediante capital extranjero cambiaría radicalmente la actuación de la banca en los años subsecuentes a la crisis.

#### **4. Evolución de la banca (1997-2012)**

##### **La apertura financiera y crisis de 2008-2009**

A pesar del desastre que había ocasionado la desregulación del sector bancario promovida en el periodo salinista, el gobierno de Zedillo continuó irrestrictamente aplicando la política de ajuste estructural mediante una nueva desregulación, la cual permitía que la participación de los activos bancarios pudiese controlarse sin alguna objeción por extranjeros; si bien, anteriormente se había iniciado la apertura financiera consolidada obligatoriamente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte -y que a pesar del carácter de acuerdo OMC-plus que incluía mayores concesiones comerciales en inversiones y otros rubros que los establecidos en Tratado Mundial de Comercio (Calderón, 2010: 112)-, sólo se trataba de una concesión a los países signatarios –Canadá y Estados Unidos-, además de restringirlo a un cierto porcentaje, siempre menor a la tenencia de activos en manos nacionales.

Sin embargo, la supresión abrupta de fronteras creó un régimen de competencia no entre iguales (Ibarra, 2006: 73), la banca internacional aprovechó las debilidades de la banca nacional -así como de las decisiones políticas para reestructurarla después de la crisis- permitiéndole apoderarse de una manera acelerada de gran parte de los activos financieros del país; esto llevó a un proceso precipitado de extranjerización del sistema bancario.

A finales de 1993, el único banco extranjero que operaba en México era City Bank con el 0.5% de participación en los activos totales de la banca, habiendo iniciado operaciones (1929) antes de la legislación bancaria de 1966, que prohibía la participación de extranjeros en el sector; no obstante, a raíz del colapso de la banca en diciembre del 94 y principios del 95, se perfilaron dos tipos de bancos: los de participación extranjera y los nacionales que se fueron fusionando a partir de sus propias crisis de capitalización, entendiéndose que la mayoría o el total de los activos este en poder de los inversionistas en el exterior” (CEPAL, 2011: 184 y Turrent, 2009: 399).

Particularmente, hubo tres aspectos que siguió la banca mexicana para iniciar el proceso de extranjerización; el primero fue la firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN), el segundo fueron las medidas tomadas por el gobierno de Zedillo para resolver la crisis bancaria y el tercero más agresivo fue la continuación del proceso desregulatorio promovido desde Washington.

La participación anunciada del capital extranjero, en marco de la entrada en vigor del TLCAN, era de 30% de todo el sector y del 5% del capital de cada banco en lo individual, también, se estableció un lapso para que la participación de la banca extranjera se incrementara gradualmente, pues la participación de cada banco extranjero en el mercado en lo individual se estableció en un 1.5% del mercado y la participación global de la banca extranjera en 8% hasta alcanzar el 15% para diciembre de 1999, aunque esto sería modificado como consecuencia de la crisis bancaria del 94, iniciando el proceso de saneamiento bancario en 1995 y trayendo consigo modificaciones como la de febrero -del mismo año-, que permitió el incremento en el límite de participación extranjera establecido en el Tratado.

El 1.5% máximo en la participación de un banco extranjero se elevó a 6%, y el 8% de la totalidad del sector permitido para la banca extranjera en su conjunto pasaría a 25%, la participación accionaria pasó de 30 a 49%. En ese mismo año, el gobierno prepararía los programas de apoyo a deudores de la banca y de intervenciones bancarias, al mismo tiempo, el capital extranjero ascendía de 5% en 1994 a 52% para 1996, pero de este último porcentaje, 42.7% pertenecía a acciones de bancos nacionales y el restante (9.7%) a la participación accionaria en filiales de sus propios bancos.

Al final de cuentas, se impuso la supremacía del Tratado, ya que a pesar de la existencia de la Ley de inversión extranjera, la cual se aplicaba a los distintos países, el trato preferencial que se le concedía a Canadá pero en especial a Estados Unidos era explicado por la jerarquía del TLC -por estar a la par de las leyes federales-, además del carácter prioritario que le daba el gobierno mexicano permitiendo acelerar la participación de estos dos países en el sistema bancario mexicano antes de la fecha prevista para hacerlo.

La extranjerización de la banca se intensificó a partir de la modificación de la Ley de Inversión Extranjera, en diciembre de 1996, la participación en el Gobierno de Salinas era de un 30% para las actividades y adquisiciones con regulación específica, donde se limitaba a las sociedades controladoras de agrupaciones financieras, a la banca múltiple, a las casa de bolsa y especialistas bursátiles.

En el periodo presidencial de Zedillo, se permitió que la participación del capital extranjero en los activos financieros no tuviese límites, es decir, que sin restricción alguna los grupos financieros extranjeros pudieran controlar la totalidad de los activos en nuestro país. A finales de 1998 se modificó la Ley de Instituciones de Crédito permitiendo que el 100% de las acciones de los

bancos pudieran ser adquiridas por extranjeros, la iniciativa había pasado de noche, sin debate en el congreso o en la opinión pública (Silva-Herzog, 2011), debido a que la atención estaba puesta en la transformación del FOBAPROA al IPAB, en donde, de nuevo el PRI con el apoyo del PAN conseguían implementar otra reforma estructural (apertura financiera).

Únicamente el 35% de los 20 bancos que operaban en 1999 provenía de las privatizaciones, dos de ellos se encontraban intervenidos por el IPAB (Bancreser e Inverlat), dos más habían sido absorbidos por bancos extranjeros (Serfín por Santander Mexicano y Bancomer por BBVA) y Bital estaba siendo capitalizado por bancos europeos. Por consiguiente, sólo dos de estas instituciones, Banamex y Banorte, se conservaban para 1999 al 100% con participación accionaria nacional (Avalos y Hernández, 2006: 32).

Pues la mediada antes mencionada, llevó a que para 2001, a tan sólo una década de la reprivatización, la participación del capital extranjero en los activos del sector bancario fuese de 82%; no obstante, este fenómeno no fue exclusivo del país, sino del conjunto de países de América Latina, donde en Argentina, Chile, Perú y Venezuela la participación para el mismo 2001, se había incrementado por arriba del 50%; 61, 62, 61 y 59%, respectivamente, según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (La Jornada, 2003), en donde México es señalado como el país con el mayor crecimiento de cuota extranjera en el sector bancario (véase cuadro 3).

<b>Tenencia accionaria de la banca extranjera 1990 vs 2002</b>		
<b>país</b>	<b>1990 (%)</b>	<b>2002 (%)</b>
Argentina	17	41.6
Chile	18.6	44.8
Colombia	3.7	16.4
México	0.3	81.9
Perú	0	30.4

**Cuadro 3.** Elaboración propia con datos de *The increased role of foreign bank entry in emerging markets* (Moreno y Villar, 2005).

Sin embargo, muchos de los países a pesar de haber iniciado su proceso de apertura primero que México, incluso antes de la crisis de la deuda, como Argentina, Chile, Colombia y Uruguay u otros que se iniciaron en periodos similares, han logrado revertir el proceso de extranjerización de sus activos en sus respectivos sistemas bancarios, tal es el caso de Argentina, que a principios del año 2000 contaba la banca extranjera con aproximadamente el 40% de los activos en el sistema y que para 2007 la proporción se había reducido en un 20% aproximadamente, del mismo modo que en Bolivia, Brasil y Chile que para el año 2000 el control de los bancos extranjeros de los activos en sus países representaban 55, 20 y 43% respectivamente y que para el año 2007 en el mismo orden ya representaban sólo el 39, 18 y 40% (Márquez, 2008). De la misma manera lo hizo Colombia, Ecuador, Guatemala, Republica Dominicana y sobre todo Venezuela que en pleno 2009, nacionalizaba al Banco de Venezuela controlado por Santander. Puesto que en muchos de los casos, los principales bancos son locales privados o estatales o han formado un fuerte banca de desarrollo que complementa en buena parte al sector crediticio.

Mientras tanto, la banca de desarrollo en México, se empieza a dismantelar; en todo el siglo XX, se habían creado 45 bancos de desarrollo – 15 bancos y no menos de 30 fideicomisos de fomento- (sin coexistir al mismo tiempo), sin embargo, al terminar 2008, estos se habían reducido a seis bancos de desarrollo y cinco fideicomisos (Huidobro, 2012: 174), que a su vez perdían referencia en plano nacional e internacional.

Lo anterior, se puede demostrar mediante el análisis de la estructura bancaria latinoamericana, donde los bancos de desarrollo de México no son referentes, es decir, no se encuentran entre los – 50 bancos- más importantes; en cambio, en Brasil dos de los principales bancos son propiedad del Estado, el Do Brasil y el Caixa Econômica Federal, otro importante en Chile es el Bancoestado, el Banco Nación en Argentina, el Banco República Oriental del Uruguay, además que entre los países como, Brasil, Chile y Venezuela los bancos privados locales tienen una gran participación dentro de los bancos más importantes de América Latina (Márquez, 2008).

A tal grado que para 2007, la estructura bancaria de América Latina dentro de los 50 mayores bancos que operan nueve son estatales, 20 son privados de capital local y 21 son bancos transnacionales; separando a los 15 mayores (con activos de 20 mil millones de dólares o más), sólo dos son estatales, cinco privados locales, y ocho transnacionales (extranjeros). De estos 21 están en Brasil, siete en México, seis en Chile, cinco en Argentina, cuatro en

Venezuela, tres en Colombia, dos en Perú, y uno en Uruguay y Panamá (Márquez, 2008). Esto como resultado a un proceso acelerado de fusiones, adquisiciones de bancos locales a grandes corporativos financieros mundiales, como BBVA Bancomer, Banamex Citigroup o Santander Serfin en México; En Brasil, Santander Banespa y ABN AMRO, en Chile Santander Santiago y BBVA (Márquez, 2008).

En México, la estrategia de la banca extranjera, se enfocó en la adquisición de bancos nacionales, desde el año 1996, BBVA adquirió a Probursa, Oriente y Cremi; Santander un año después lo hizo con el banco Mexicano y Citibank en 98 compró Confía; sin embargo, la primera gran operación se dio con la compra de Bancomer por el Banco Bilbao Vizcaya en agosto 2000, para el año subsiguiente, Citibank adquiere Banamex convirtiéndose en la más grande operación bancaria de Latinoamérica, con un monto de 12 821 millones de dólares (CEPAL, 2011), Serfin ya había sido comprado por Santander e Inverlat por Bank of Nova Scotia (Scotia Bank) y en 2002 se da la última compra importante, la de Bital por HSBC (véase cuadro 4).

<b>Bancos adquiridos por extranjeros (1996-2002)</b>			
<b>banco adquirido</b>	<b>banco adquirente</b>	<b>País de origen</b>	<b>Año de adquisición</b>
Mercantil			
Probursa	BBVA	España	1996
Oriente	BBVA	España	1996
Cremit	BBVA	España	1996
Mexicano	Santander	España	1997
Confía	Citibank	EUA	1998
Alianza	GE Capital	EUA	1997
Bancomer	BBVA	España	2000
Serfin	Santander	España	2000
Inverlat	Scotia Bank	Canadá	2000
Banamex	Citibank	EUA	2001
Bital	HSBC	Reino Unido	2002

**Cuadro 4.** Elaboración propia con datos de Las fusiones y adquisiciones en México en el periodo reciente 1986-2005 (Livio, 2007) y de Expansión de la Banca Extranjera en México (Correa y Maya, 2001).

En 2002 la tenencia accionaria de la banca extranjera era de 81.9% (Gil, 2011), pasaron menos de cinco años para que el país pasará a ser uno de los

más cerrados a la inversión extranjera para el sector bancario, a uno de los más altos de América Latina y el Mundo (CEPAL, 2011: 185). Para 2003, la proporción de capital foráneo con respecto al nacional había incrementado en 82.3%, distribuida por origen nacional: España, 37.6%, Estados Unidos, 27.6%, México, 17.7%, Reino Unido, 10.1%, Canadá, 10.1% (Turrent, 2009: 405). Para el 2012, alcanza el 90 por ciento los activos controlados por extranjeros. Quedando únicamente dos bancos locales importantes dentro del sistema, Banorte que se fusionaría con Ixe grupo financiero, e Inbursa propiedad de Carlos Slim aunque con participación del banco español Caixa en un 20% del capital social; si bien estos dos son de renombre en el país y se encuentran dentro de los -50- bancos más importantes de América Latina, están por debajo de BBVA Bancomer, Banamex Citigroup, Santander y HSBC.

Cabe destacar que los mecanismos de supervisión y de regulación, así como la respuesta inmediata para llevar el rescate bancario – saneamiento y recapitalización por medio de la banca foránea- por parte de la autoridad mexicana lograrían en gran medida que los bancos redujeran la excesiva toma de riesgos con los cuales operaban antes de la crisis de 1994 y que en un periodo relativamente corto los bancos volvieran a la estabilidad.

Basta observar la mejora de la banca en sus indicadores básicos. Las provisiones respecto a la cartera vencida (índice de cobertura), pasó de 20.8 en 1994 a 94.6; la cartera vencida respecto a la cartera total (índice de morosidad), de 17.1 que representaba en 1994 bajó a 7.4 en 2000; la cartera vencida no provisionada respecto a la cartera total (índice de solvencia) decreció de 151.4 a 2.3, para el mismo periodo y el capital neto a activo en riesgos (índice de capitalización) se ubicó de 10.4 en 1994 a 15.4 en el año 2000 (Cloter, 2009: 7).

Sin embargo, la evolución de la banca después de la crisis de 1994-95, aun y cuando fue recapitalizada y después adquirida en gran parte por bancos extranjeros de primer orden, tuvo un desempeño desfavorable para el país, no por los riesgos derivados de créditos excesivos e incobrables como en la etapa de reprivatización bancaria - que de igual forma habían sido regulados, mediante disposiciones del Banco de México a consecuencia de la crisis-, sino por la poca contribución al crecimiento del país, puesto que los créditos –a la producción, principalmente- se redujeron considerablemente.

Algunas de las disposiciones de la autoridad y los programas de capitalización bancaria y de apoyo a deudores lograron restablecer el orden del sector a consecuencia de las crisis, además de la capitalización del sistema mediante

la entrada de inversión extranjera, provocaron una reconversión del negocio bancario (Cloter, 2009: 7). La más notable, fue la disminución en la participación de la banca en el mercado formal de crédito, pues esta pasó de niveles aproximados al 70% en el último trimestre del 94 a aproximadamente 44% para el mismo periodo pero de 2001, es decir, la cartera total descendió, pero al mismo tiempo pasó a representar una fuente importante de activos bancarios los pagarés del PCC.

Recién privatizada la banca (1992), la cartera crediticia representaba el 80% de los recursos de los bancos, a tan sólo 12% en el año 2002, en contraste la emisión de bonos públicos no comerciables de largo plazo, que en su punto más alto llegaron a constituir 23% de los recursos de la banca. La proporción de los créditos disminuyó drásticamente, el dinamismo del sector financiero entre 1995 a 2002 había decaído en prácticamente 50% (Cloter, 2004:7).

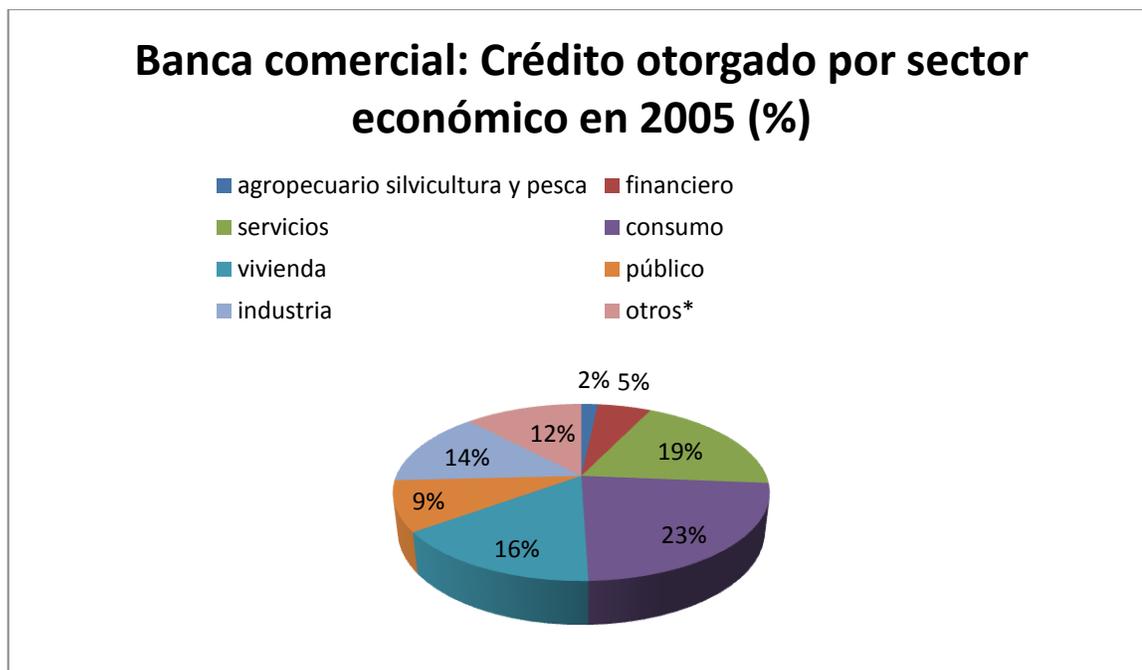
En el último trimestre de 1994, el crédito total rondaba el 72.85%, para el mismo periodo, para 2001 éste se encontraba en 44.20% (véase cuadro 5).

<b>Participación del Sistema Bancario en el mercado formal de crédito</b>				
<b>En porcentaje</b>				
	<b>crédito al consumo</b>	<b>crédito a la vivienda</b>	<b>crédito comercial</b>	<b>crédito total</b>
1994-IV	95.88	100	67.42	72.85
1996-IV	80.45	98.34	63.16	69.48
1998-IV	55.93	95.73	50.97	58.28
2000-IV	47.4	87.7	40.27	46.75
2001-IV	49.46	81.04	38.01	44.2

**Cuadro 5.** Elaboración propia en el rescate bancario y su impacto sobre la cartera crediticia: el caso México (Cloter, 2009).

Hasta 2003 el crédito empezó a fluir, aunque estuvo por debajo del alcanzado previo a la crisis de 1994. Además, una parte significativa de ese crecimiento estuvo centrado en el crédito al consumo (Elizondo, 2009), llegando a representar en 2005, el 23.2 por ciento del crédito total, gran parte del crédito al sector no productivo que concentró el 65.5% del crédito otorgado (véase gráfica 6). En tanto, el crédito al sector productivo (recursos financieros otorgados al sector privado, ya sea mediante préstamos, compra de valores que no constituyen una participación de capital y créditos comerciales y otras cuentas por cobrar, que crean un derecho de reembolso) (Banco Mundial: 2013), en especial a las pymes fue disminuyendo drásticamente; en cambio, la

figura de los proveedores, pasó a primer plano en cuanto al financiamiento para la micro, pequeña y mediana empresa (pymes) en el país.



**Gráfica 6.** Elaboración propia con datos del Banco de México en Apuntes de Economía Mexicana. \*Incluye Pidiregas, IPAB y sector externo (Micheli, 2013).

Pues, a la par de la caída del crédito otorgado por la banca comercial al sector productivo, también se desplomaba el ofertado por la banca de desarrollo, puesto que las reformas al sector financiero en el periodo salinista modificarían en gran medida la forma de operar de los bancos de desarrollo; principalmente, porque fueron retiradas las transferencias directas del gobierno, obligando a obtener una parte sustancial de sus fondos en el mercado, elevando así sus costos de fondeo, además que se desvirtuaba su función, puesto que comienza a ofrecer financiamiento a través de la banca comercial, es decir, eliminando el trato directo de la banca del gobierno con el sector productivo, y teniendo como intermediarios a los bancos comerciales, no obstante, la reforma permitía conceder al acreedor de primer piso poder determinar libremente la tasa final aplicable al acreditado, la cual podía ser diferenciada de acuerdo a los criterios de evaluación del riesgo, pero que a su vez resultaron en muchos casos mayor a las tasa preferencial internacional, pues no se aprovechó la calificación crediticia que se le otorgaba al gobierno federal (Huidobro, 2012: 197).

La participación en el financiamiento a las pymes por parte de la banca de desarrollo ha venido en declive; en 2001, Nacional Financiera y Bancomext

aportaron 2.9% del crédito utilizado por las pymes, y para 2007 esta participación se redujo a 1.9%; de igual forma, los créditos proporcionados por los bancos comerciales pasó de representar el 19 al 12% del financiamiento total de las pymes para el mismo periodo (González, 2009).

Esta disminución constante en el otorgamiento de crédito al sector productivo por parte de la banca, ha sido el principal problema para el crecimiento del país, el sector bancario se ha encaminado a un proceso de desbancarización para el sector productivo, puesto que el ahorro bancario se ha canalizado cada vez menos a la inversión productiva; y esto no ha sido compensado por la banca de desarrollo, debido a las modificaciones en el marco regulatorio de 1991 a 1994, debido a que se introdujeron ciertas restricciones a los préstamos como las relativas a la calificación de cartera, a los requerimientos de capitalización, y a la medición, control y administración del riesgo de la banca de desarrollo, con el propósito de hacerlas más acordes a las que rigen para la banca privada (Huidobro, 2012: 195), no obstante estas modificaciones, implicarían un declive en la cartera de crédito de la banca de desarrollo, pasando de 7.2% del PIB en 2000 a 2.6% en 2008 (Pavón, 49: 2010) dificultando el financiamiento a las empresas.

Para el periodo 2000-2009, el financiamiento principal para las pymes fue proporcionado por sus proveedores, representando en promedio 56.7%, muy por encima de la participación de la banca comercial (20%) y de la banca de desarrollo (2%) (Pavón, 2010: 27) en cuanto a su financiamiento para el mismo periodo.

En general, la inversión y el capital de trabajo de la mayoría de los agentes económicos se financian, básicamente, con recursos propios o por medio de proveedores, que en 2007 proporcionaron el 71% del crédito a las pymes (González, 2009), sin embargo, esto no ha sido suficiente para poder expandir a dichas empresas. Se estima que sólo 15% de lo que invierten las empresas se obtiene mediante crédito bancario o emisión de deuda (Gutiérrez, 2011).

De acuerdo con el Banco Mundial (2013), en 2010 únicamente 16.3% de las empresas que hay en nuestro país, utilizaron a los bancos para financiar su inversión, en contraste, 30.3% de las empresas argentinas, 48.4% de las brasileñas (dato para 2009) 44.8% de las chilenas, las colombianas en 35% y las de Venezuela en 35.3% utilizaron a la banca para financiar su inversión. Aproximadamente, sólo el 11% de las empresas mexicanas cuenta con alguna línea de crédito o préstamo, menos de la mitad que en un país como Kenia. Comparado con América Latina, Perú (70%), Chile (69%), Brasil (65%),

Colombia (52%) y Argentina (39%) (Gutiérrez, 2011), en todos los casos, el financiamiento de la banca comercial es muy superior al de nuestro país.

En 2010 el crédito total otorgado por la banca comercial al sector privado fue equivalente a 16.5% como proporción del PIB, 19 puntos porcentuales por debajo de lo que estaba en 1995. En el mismo año el financiamiento de la banca de desarrollo a las empresas fue de apenas 0.8% como porcentaje del PIB, tres veces menos que hace 15 años (Gutiérrez, 2011).

La banca nacional y extranjera, prácticamente se han comportado de forma muy similar; si se analiza la proporción del crédito en sus tres áreas; el crédito a las empresas o al sector productivo, el crédito al consumo y el crédito a la vivienda. Los dos últimos –consumo y vivienda-, son los que han sido más importantes.

Prácticamente, debido a la proporción del mercado que ocupa los bancos más grandes del país en su mayoría extranjeros, la actividad se concentra en estos, ya que de 2003 a la 2010, la mayoría de los créditos los otorgan las filiales de bancos extranjeros; el crédito al consumo por ejemplo, en 2010, la banca nacional participó únicamente con el 20.8%, en vivienda la proporción es similar, 19.5% y en crédito al sector privado con el 38.1%, mientras que la banca extranjera, en el crédito al consumo su proporción fue de 79.2%, en vivienda de 80.5% y el crédito a las empresas fue de 61.9% (Mancera, 2011).

Los datos corresponden perfectamente a la dominancia de la banca extranjera dentro del sistema bancario, sin embargo, si se compara la oferta crediticia, con la de otros países, queda rebasada por muchas economías de igual desarrollo, pues tan sólo el crédito con respecto al PIB se sitúa en 45.7%, (tercer trimestre de 2010), sin embargo, si se toma el parámetro de la CNVB en consideración de la deuda total, el crédito total representa 72.6% del PIB, siendo la participación del sector público la más importante, con más de la mitad de esta deuda: 38.6% del PIB, y la deuda privada del 14% (Molano y Palacios, 2011).

Por lo cual, la deuda del gobierno ha sido primordial para los bancos, causando un fenómeno que se le conoce como *crowdingout*, que provoca que los bancos prefieran recibir 7.6% de tasa en Cetes a riesgo cero, que prestando al sector productivo privado, donde sí hay un riesgo de perder el capital (Molano y Palacios, 2011). En consecuencia, nuestro gobierno es el principal deudor de la banca; ejemplo de esto, ha sido el incremento del crédito de los bancos comerciales al gobierno en sus distintos niveles; éste representa 9.3% de la totalidad de la deuda pública externa (2010), lo cual es

muestra de la preferencia de la banca al sector público (Heath, 2012); esta tendencia se ha observado perfectamente con el incremento de la deuda de estados y municipios con la banca – comercial y de desarrollo– duplicándose en un periodo de seis años, pasando de 188 mil 233.9 millones de pesos en el primer trimestre de 2006 a 376 mil 382 millones (González, 2013b), representando una gran cantidad de ingresos para la banca.

Por esta razón, tanto bancos nacionales como extranjeros, han reusado a dar crédito a las empresas. El crédito al sector productivo ha sido insuficiente, México se encuentra rezagado en el mundo respecto al volumen de crédito a la producción, disputando los últimos lugares con Burkina-Fasso, Nigeria y Haití (Silva-Herzog, 2011). Por comparar algunas de las economías, el crédito al sector productivo en México es menor que en Brasil, Chile, sólo superior a Argentina (véase cuadro 6).

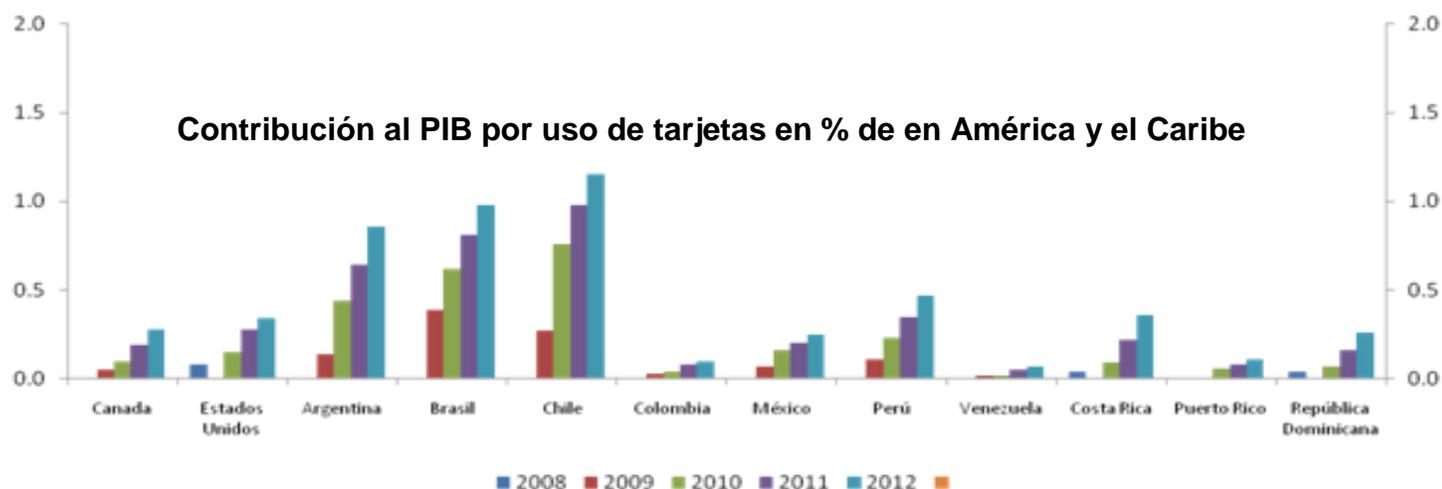
<b>Crédito interno al sector privado (% de PIB)</b>									
<b>País</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Argentina	10.76	10.49	11.67	13.03	14.46	13.71	13.53	14.62	16.57
Brasil	28.65	28.95	31.37	40.34	47.85	53.10	53.13	55.14	61.42
Chile	74.53	75.57	76.33	77.82	83.93	85.96	70.43	66.88	71.18
China	127.15	120.09	113.28	110.73	107.49	103.69	127.19	129.92	127.02
México	16.00	15.21	16.55	19.66	21.75	20.97	23.17	24.70	26.08

**Cuadro 6.** Elaboración propia. Fuente: Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial, 2013).

Esta insuficiencia en el otorgamiento de crédito al sector privado es relevante, debido a la importancia que tiene para la economía mexicana, pues sólo en 2008, las Pymes contribuyeron aproximadamente con 52% del PIB, representando el 64% del empleo total (Pavón, 2010); de 4.1 millones de empresas instaladas hasta 2011, 95.6% son microempresas, 3.4% son pequeñas y 0.8%, medianas y únicamente 0.2% son grandes empresas (Morales, 2011: 42); sin embargo, a pesar de que el grosor de las empresas - 99.8%- del país son pymes, estas son las más propensas al fracaso, puesto que de cada 10 empresas sólo 3 sobreviven durante su primer año de operación, lo anterior está relacionado directamente con el débil mercado interno, pero sobre todo, por la dificultad que tienen para financiarse, particularmente a las restricciones de los bancos al crédito imponiendo altas tasa de interés que en el actuar del empresario representa una traba fundamental para crecer, siendo según la Encuesta de Evaluación coyuntural del Mercado Crediticio (2000-2009), la razón más importante para no utilizar el crédito bancario (Pavón, 2010: 30).

La escasez del crédito ha repercutido negativamente en la actividad económica, estancando la creación de unidades económicas (micro, pequeña, mediana y grandes empresas) puesto que para el periodo de 1998-2003, el ritmo de expansión de las unidades económicas se situó en 1.7% por año, por debajo del alcanzado en 1993-1998 cuando el crecimiento anual de dichas unidades fue de 9.6%; siendo la disminución del crédito bancario al sector productivo así como la caída en el apoyo gubernamental a la actividad empresarial a partir de la crisis bancaria, explicaciones fehacientes en el lento avance de la creación de unidades empresariales (Morales, 2011: 42 y 43).

Y aunque, los banqueros privados argumenten que el crédito al consumo y en menor grado, el crédito hipotecario han sido prioridades para estos, el hecho es que no ha alcanzado para que esto contribuya al crecimiento del PIB. En el caso del uso de tarjetas, desde 2008 a 2012 han representado aproximadamente sólo 0.5% del PIB, cuando en otras naciones latinoamericanas de semejante desarrollo han impactado en mayor proporción como en Chile, Brasil o Argentina donde se tienen los más altos impactos del uso de las tarjetas al PIB (véase gráfica 7).



**Gráfica 7.** Elaboración propia con datos de Moody's Analytic's en *The Impact of Electronic Payments on Economic Growth*. (Moody's, 2013).

Uno de las causas para que el sector bancario haya dejado de prestar según Carlos Elizondo (2009), tiene que ver por los errores que llevaron a un manejo discrecional de los créditos previo a 1994 –la cartera crediticia antes de la crisis superaba su capital contable, incluso con los criterios contables que regían en aquel momento-, ya que la regulación se endureció, lo que limitaba

la expansión del crédito, aunado a que los bancos comerciales atribuyen esta disminución, a la dificultad que representa el cobro a los usuarios que no pagan.

Aunque existe otra explicación que pudiera ser más clara, la rentabilidad al crédito al consumo y a la vivienda, con altas tasas de interés y comisiones, que han desplazado al crédito al sector productivo, adicionalmente la participación de los recursos que vía Fobaproa recibían, puesto que representaron buena parte de los ingresos de la banca, los cuales siguieron vigentes aun y cuando los bancos ya habían sido vendidos a la banca extranjera; tan sólo para Banamex, BBVA Bancomer, Banorte y Bitel el PCC como porcentaje de sus activos representaban en 2001; 19.5, 20.8, 11.2 y 19.7 respectivamente; en tanto su cartera crediticia que como porcentaje total del sistema bancario representaba 22.9, 27.5 8.9 y 6.9%, en ese orden (Cloter, 2009: 7 y 10).

Pues no sólo las disposiciones regulatorias, en cuanto al requerimiento de capital y la evaluación del riesgo de los bancos, hicieron que el crédito se sometiera a un mayor control para evitar excesos, sino, que muchos de los bancos cambiaron de prioridad, ya que el crédito al gobierno fue la solución a los problemas de riesgos, así, como el cobro de elevadas comisiones e intereses que pasarían a representar gran parte de sus utilidades.

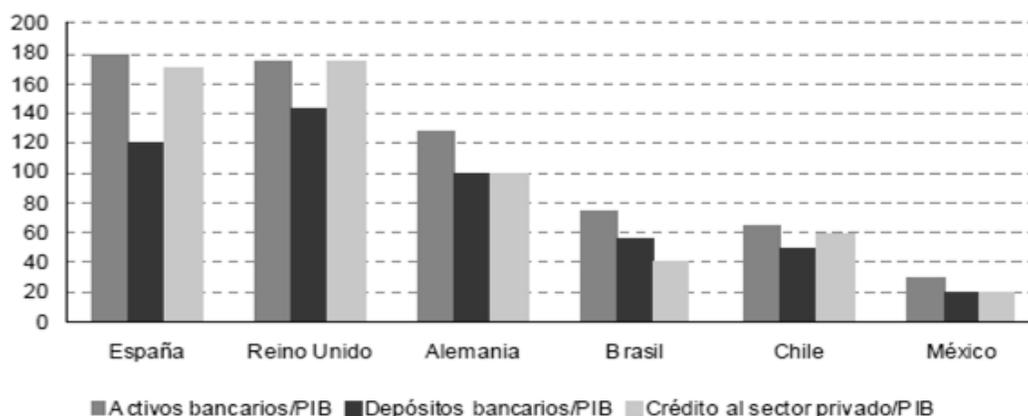
De igual forma, se puede observar que aun y con la participación de la banca extranjera, el proceso de bancarización y la inclusión financiera siguen siendo débiles, debido a que el cincuenta por ciento de la población, se encuentra excluida de cualquier actividad que tenga que ver con bancos, casas de bolsa, aseguradoras y otras actividades del sistema financiero, se ha rezagado en comparación con el resto de países de América Latina; la población con tarjeta de débito en México sólo es de 22%, mientras que en el promedio de la región es de 29%, lo mismo ocurre con las tarjetas de crédito con 13%, por debajo del 18% en América Latina. Otro indicador que permite conocer el grado de inclusión financiera, es el porcentaje de la población mayor de 15 años que ahorro en una cuenta bancaria que en 2012 fue de 6.73% en nuestro país, en tanto que en Brasil y Chile fue de 10.29% y 12.42%, respectivamente. Sin embargo, la exclusión es mayor en la población femenina debido a que únicamente el 21% de las mujeres mayores de 15 años tienen alguna cuenta bancaria en una institución financiera formal (en América Latina es de 35%), respecto al 33% de los hombres mexicanos, aun así se encuentran por debajo del promedio mundial que es de 50% (Morales, 2012).

La bancarización también se ha atrasado en muchas regiones del país, puesto que en 56% de los municipios no se tienen bancos y en 50% de estos no se cuentan con cajeros –y sólo dos bancos controlan la red de los mismos (BBVA Bancomer y Banamex)-, ya que se han concentrado en regiones con mayor población y rentabilidad; de tal suerte, que el crédito ofertado por la banca múltiple se ha concentrado en 3 entidades federativas; el Distrito Federal, y en menor grado Nuevo León y el Estado de México, con 64, 10 y 5% del crédito total, respectivamente; con una participación menor de siete entidades con 11%, y marginando a 22 estados (de menor desarrollo relativo), que entre todas únicamente perciben el 10% de los créditos en el país (para 2003) (Tello, 2004).

Otra de las características del sector bancario, que se presenta a partir de la recuperación de la crisis y se propaga con el empoderamiento de los bancos extranjeros, es la menor participación de la banca en su función esencial, – captar recursos y otorgar créditos-, para dar pasó a las operaciones con instrumentos sintéticos, tales como derivados, futuros y opciones. Al punto de que las operaciones con instrumentos antes mencionados, hoy conforman la principal actividad bancaria, pues de los recursos operados por la banca, que en 2009 fueron de 14.603 billones aproximadamente, el 66.1% (9.650 billones), correspondieron a dichas operaciones, en comparativa con la captación de recursos públicos que fue de 2.386 billones, representando el 16.3% de los recursos totales y el crédito otorgado de 1.956 billones aproximadamente el 13.4% (Márquez, 2010).

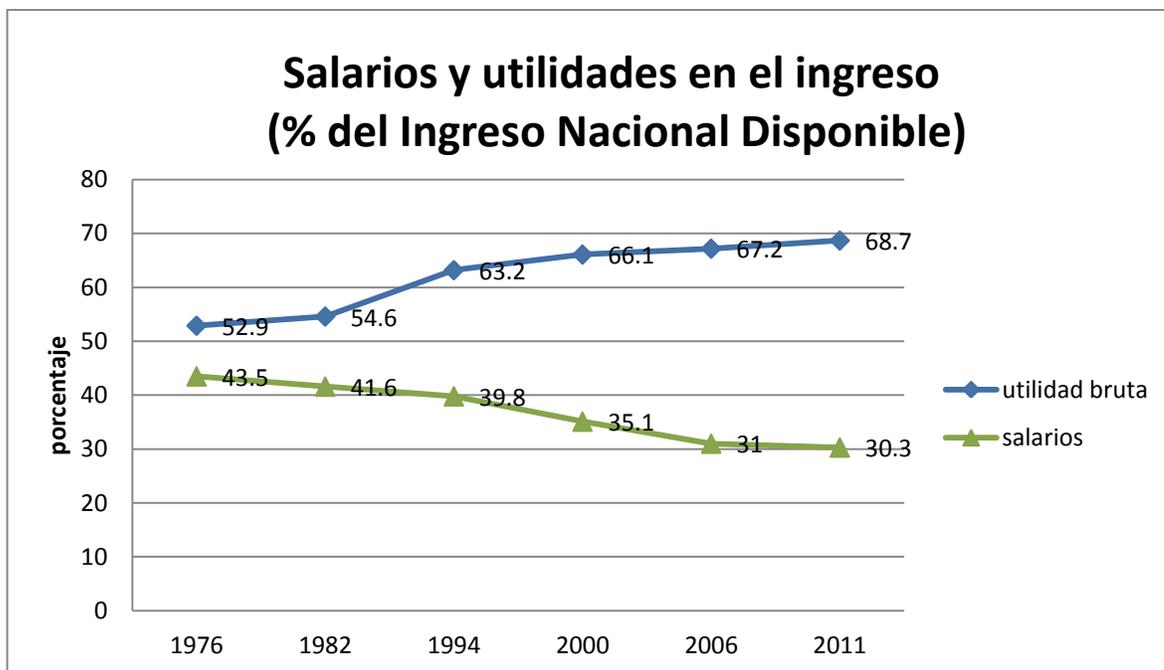
La extranjerización de la banca, también ha mermado el crédito a actividades productivas, además de acelerar el proceso de desintermediación bancaria, enfocándose únicamente a las operaciones con mayores rendimientos, operaciones meramente especulativas, esto ha implicado una penetración financiera insuficiente para el tamaño de la economía, con una profundización por debajo de países de semejante desarrollo como Brasil y Chile y con mayor diferencia con los países desarrollados (véase gráfica 8) (Pavón, 2010: 41), aunque lo más grave, es la fragilidad que representa el manejo de estos instrumentos financieros que hacen endeble no sólo el sector bancario, sino al sistema financiero en su conjunto.

**PROFUNDIZACIÓN BANCARIA EN PAÍSES SELECCIONADOS**  
(Porcentajes)



**Gráfica 8.** Fuente Banco Mundial (2007) y Banco de México (2008) en Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009).

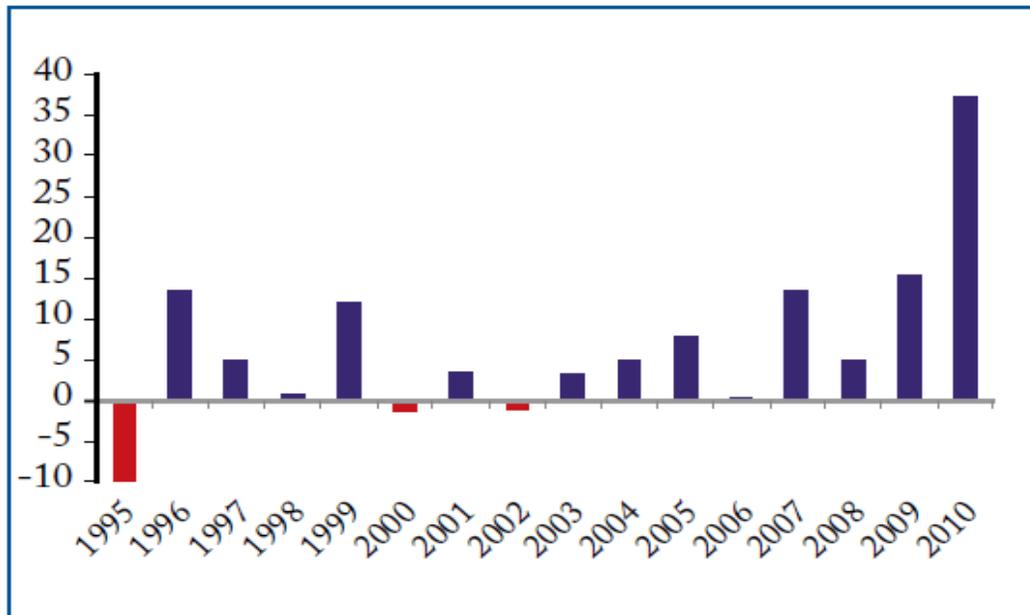
Sin embargo, una de las causas fundamentales, para entender la falta de crédito, ha sido la política monetaria llevada por las autoridades desde que adquiere la autonomía el Banco de México en 1994, la cual sentenció al país a una suerte de estancamiento, por un lado, con el fin de atraer capitales y de controlar las oscilaciones de precios internos, la política monetaria se basó en altas tasas de interés que lejos de atraer inversiones al país, si lo hacían a los flujos de capital especulativos - siendo uno de los principales factores que originaron la crisis del Tequila-, mientras que los inversionistas eran atraídos por otras causas, principalmente por la disponibilidad de mano de obra barata – calificada y poco calificada- y los atractivos regímenes fiscales. No obstante, las altas tasas de interés, se trasladaban a los bancos comerciales, en concreto a las tasas activas – solicitantes de crédito- complicando el financiamiento al sector productivo del país, y aunque la estrategia de política monetaria logró mantener flujos de capital positivos, no repercutieron en el crecimiento, ni el mismo incremento de las exportaciones debido a su dinámica de bajos salarios que condicionaron el estanco del mercado interno (Ugarteche, 2010: 75). Prácticamente, en la primera década del siglo XXI se perpetúa el estancamiento -estabilizador-, con índices macroeconómicos (inflación y déficit fiscal) estables, pero con crecimiento raquítico, por una débil demanda agregada, derivada de una constante degradación de los salarios y de su participación en la economía (véase gráfica 9) (Ibarra, 2006: y Márquez 2013a).



**Grafica 9.** Elaboración propia Fuente: Sistema nacional de cuentas INEGI en la Jornada (Márquez, 2013a).

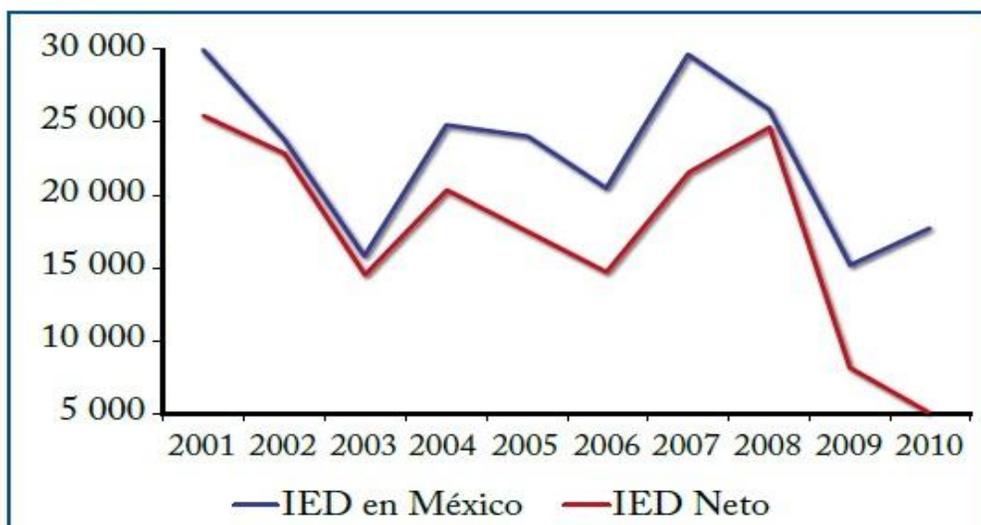
Para los años dos mil, con los sexenios de gobierno panista, la política monetaria se volvió aún más conservadora, con metas de inflación del 3%, que permitieron que creciera la inversión extranjera en cartera relativamente más que la inversión productiva (IED), registrando en 2010 la cantidad neta de inversión de cartera más elevada en la historia del país con un saldo positivo de 37.1 mil millones de dólares, siendo la más importante la entrada de recursos para el sector público (28.1 mil millones); No obstante, la IED neta -el saldo entre los flujos recibidos y los enviados al exterior-, han disminuido a tal grado (en 2009 y 2010), siendo los más bajos recibidos desde que entró en vigor el TLCAN en 1994 (Heath, 2012: 201, 202 y 203) (véase gráficas 10 y 11).

## Saldo neto de la inversión de cartera 1995-2010 (miles de millones de dólares)



**Gráfica 10.** Fuente: Banco de México en Lo que indican los indicadores (Heath, 2012).

## Saldo neto de la IED total en México 2001-2010 (millones de dólares)



**Gráfica 11.** Fuente: Banco de México y Secretaría de Economía en Lo que indican los indicadores (Heath, 2012).

Como resultado de esta creciente inversión en cartera, la deuda externa pública respecto a los bonos ha pasado de representar del 5.6% del total en 1990 a 57.6% para 2010 (Heath, 2012).

Sin embargo, la inversión en cartera se caracteriza por la facilidad para entrar y salir de forma rápida de un país, es decir, con los movimientos de capital a corto plazo, aunado a la expansión de las actividades de la banca en operaciones con sintéticos implican una peligrosidad constante para la economía mexicana.

La fragilidad del sistema financiero mexicano, en parte obedece a los fenómenos antes mencionados, por un lado, la política monetaria ha sugerido la entrada de flujos especulativos que pueden salir abruptamente según sus intereses; por el otro, está la participación creciente de los bancos comerciales con instrumentos meramente especulativos, hecho que se intensificó con la entrada de capital foráneo a la actividad bancaria, lo cual ha permitido mayor integración al sistema financiero mundial, implicando una dependencia mayor a los vaivenes de la economía mundial y por ende, aumentando la probabilidad de contagios por debacles financieras provocadas desde el exterior. Aunque debido a la dinámica en la previsión del riesgo que había tomado la banca a raíz de la crisis del tequila, impulsaría este proceso y reduciría el crédito con el fin de evitar que la crisis financiera de 2008, originada en los Estados Unidos pudiera mermarla, mas, esta contracción al crédito, en concreto al sector productivo, contribuiría a la caída de la economía mexicana.

#### **4.1 La banca durante la crisis financiera mundial**

A principios del año 2008, en contexto del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, Joseph Stiglitz premio Nobel de Economía (2001), había señalado que si se diera una posible desaceleración de la economía estadounidense, el país que más resentiría este hecho sería México, ya que argüía que la economía mexicana “no es más resistente” que en tiempos pasados, como lo había descrito el entonces secretario de Hacienda Agustín Carstens, con sus declaraciones ante la amenaza del colapso económico norteamericano, puesto que el funcionario mexicano insistía en la solidez económica del país y, que aunque las expectativas de una afectación en Estados Unidos tuviera repercusiones a la economía mundial para nuestro país esto sería “manejable”.

El mismo Nobel de economía, advertía que la desaceleración norteamericana era más delicada de lo que pronosticaban especialistas y analistas, por lo que visualizaba que la vulnerabilidad de México radicaba en la estrecha relación comercial con los Estados Unidos y en la participación de la banca estadounidense en el sistema bancario mexicano. Por lo cual, recomendó al gobierno un plan de desarrollo para contrarrestar los efectos de la desaceleración norteamericana, mediante inversiones en tecnología, educación e infraestructura, entre otros.

No obstante, el gobierno haciendo caso omiso a las recomendaciones de Stiglitz, profundizó la caída del PIB, mediante la subida de impuestos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pues estos pasaron de 28 a 30% y de 15 a 16%, respectivamente, para el año 2009. Las medidas anticíclicas tomadas por el gobierno del presidente Calderón, pronunciaron más el derrumbe del PIB, no sólo por la afectación al consumo por el incremento de impuestos, sino por los recortes al gasto en áreas fundamentales para compensar la disminución en la actividad productiva de las empresas privadas, en concreto, con las grandes empresas que tuvieron afectaciones directas por la caída de las acciones en la bolsa de valores e indirectamente, con la disminución de la actividad productiva de la iniciativa privada, tanto nacional como extranjera por la contracción de la demanda nacional e internacional .

Contrariamente a la reacción de países como Estados Unidos, China y de la misma Unión Europea, con paquetes económicos para el rescate de la crisis, con el fin de inducir el crecimiento de la demanda agregada, y no prolongarla más tiempo (ECLAC, 2009).

La economía mexicana entró en recesión a partir del último trimestre de 2008, lo que puso de manifiesto sus insuficiencias estructurales, su vulnerabilidad frente a los choques externos y la debilidad y escasa resiliencia del aparato productivo, así como el reducido margen de maniobra de la política pública para contrarrestarlos (ECLAC, 2009: 123).

La transmisión de la crisis financiera al país fue principalmente por la disminución de las exportaciones, que por su peso en el producto (35%), esparcieron sus efectos con vigor y rapidez en el resto de la economía, siendo una de las más importantes la caída de las exportaciones de la industria automotriz, en términos reales, la producción y la exportación de automóviles disminuyeron en un 35% y 33%, respectivamente; entre enero y octubre de 2009, sectores como el de la construcción, la industria manufacturera y de transportes y telecomunicaciones fueron los más afectados, descendiendo en

el mismo lapso -9.5%, -7% y -4.3%, respectivamente; esta disminución impactó al mercado de trabajo, la tasa de desocupación pasó de 3.9% en septiembre de 2007 a 4.3% en el mismo periodo para el año siguiente, y para septiembre de 2009 ubicándose en 6.4%; como referencia el número de afiliados del IMSS disminuyó casi en medio millón de octubre de 2008 a octubre de 2009 (-3.4%) (ECLAC, 2009: 123).

Al igual, el envío de remesas provenientes de Estados Unidos esencialmente, fue un punto crítico para la economía del país; entre enero y octubre de 2009 los ingresos por esta vía registraron un valor acumulado de 18.127 millones de dólares, cifra inferior en un 16,1% a la registrada en el mismo período de 2008. De manera semejante, ocurrió con la inversión extranjera directa, pues está en 2008 era de 25.138 millones de dólares y para 2009 descendió a 8.315 millones de dólares (-66.9%) (Márquez, 2011: 28).

En el ámbito internacional, México fue catalogado como uno de los peores países en cuanto al manejo de la crisis; sin duda las políticas procíclicas y la subestimación de la recesión estadounidense por parte del gobierno trajeron consecuencias catastróficas; el propio Stiglitz, ratificando las críticas a las medidas tomadas por el gobierno de Calderón, hizo hincapié en que el “exceso de austeridad” derivarían en una economía débil... y que los gravámenes aprobados de IVA y ISR habían sido negativos para la economía (Tejada, 2010: 40).

En comparación con América Latina, el PIB de México decreció en -6.1% en 2009, en la Región, el PIB promedio se ubicó en -2.1%, y en algunos países como Argentina, el crecimiento fue positivo en un 0.9%, otros como Brasil y Chile si presentaron decrecimiento, pero muy por debajo del promedio latinoamericano, -0.6% y -1.7%, en ese orden (Márquez, 2011).

Paradójicamente, uno de los puntos más alabados de la economía fue su sector bancario, debido a que este se encontró sólido en el transcurrir de la crisis financiera; sin embargo, si resultó un factor clave para la caída del producto, puesto que los créditos se redujeron notablemente, en particular al sector productivo; estos pasaron a representar de 22,78% del crédito total al financiamiento de las empresas en 2008 al 19.7% para 2009, sólo el crédito de la banca de desarrollo actuó como amortiguador, al registrar a fines del 2009, un incremento superior al 30% en su participación en las fuentes de financiamiento de las empresas con respecto a 2008 (Pavón, 2011: 29).

La caída del PIB en 2009 se puede explicar no sólo por las políticas anticíclicas del gobierno, sino por el desempeño de los bancos comerciales del país, la disminución del crédito fue fundamental para que el país se desplomara, en contraste con países como Brasil, Chile y Argentina en donde el crédito fue fundamental para aguantar el choque de los mercados financieros y del arrastre del comercio internacional.

Pues tan sólo en ese periodo, la participación del crédito en proporción al PIB de los países antes mencionados fue mayor a la de México, y fueron guiadas, en Brasil por lo menos, por su banca estatal, mientras que en el país, los bancos locales y los extranjeros tomaron la misma postura mediante la contracción del crédito, especialmente los extranjeros, que a pesar de que las están sujetos a las reglas y disposiciones de las autoridades mexicanas, como los demás bancos en propiedad de mexicanos; reaccionaron según los intereses de sus casas matrices, tomaron provisiones excesivas en cuenta al otorgamiento de financiamiento y se enfocaron en la ganancia por comisiones e intereses, aunado a la reducción de costos, mediante despidos de empleados y con una mayor reparto de dividendos para hacer frente a sus matrices; aunque sin encontrarse por debajo del capital requerido por las mismas autoridades de nuestro país (Gil, 2011).

Durante la crisis, las filiales operantes en el país serían pilares para evitar la caída en las pérdidas de sus matrices, como lo fue Banamex para Citigroup, el cual obtuvo ganancias elevadas en dicho periodo incluso existieron violaciones a la constitución mexicana, pues el gobierno estadounidense intervino a Citigroup, obteniendo el 36% de las acciones, faltando el principio de la ley mexicana en el que ninguna persona extranjera moral, con funciones de autoridad debe participar en el capital social de la banca múltiple (art. 13 de la Ley de Instituciones de Crédito), aunque no tuvo mayores repercusiones (Minkow, 2011). Las ganancias en 2009, de Banamex, Santander y BBVA Bancomer, sumaron un monto de 44 mil 175 millones de pesos, representando el 71.18% de las ganancias totales del sistema (González, 2010) y debido a que el capital es global, los bancos filiales en México, con sus resultados favorables permitieron que en el ámbito internacional las matrices que tuvieron una fuga de capitales mayor, debido a la volatilidad de los mercados accionarios en los cuales cotizan los mismos, sopesaran sus malos resultados en otras partes del mundo, especialmente, en sus países de origen y en el mundo desarrollado.

Mas, el dinamismo presentado por la banca en el transcurso de la crisis, reflejado en sus fructuosas ganancias, no repercutió en la dinámica económica

del país, por el contrario, no tuvo ninguna relación positiva, en general, las ganancias generadas por la banca poco tienen relación con la generación de riqueza en México; para ejemplificar lo anterior, en 2009 las ganancias de la banca crecieron en un 11%, en cambio, el PIB se contrajo en -6.1%, para 2010 las ganancias de la banca avanzaron aun más al ubicarse en 20%, en tanto que el PIB creció en un 5.3%, en 2012, el PIB creció 3.9% en comparación la banca tuvo ganancias por 20.6%, las cifras anteriores permiten concluir que no existe relación alguna de las ganancias de la banca con el crecimiento del PIB (Banco Mundial, 2012; González, 2012 y Micheli, 2013).

En lo que se refiere al crédito, también el sólido aparato bancario en México, según datos del Banco Mundial, revela la poca contribución de la banca comercial al crecimiento del país, ya que en los últimos años -2008-2010-, el financiamiento total al sector privado mexicano ha sido equivalente a aproximadamente 22% del PIB. En Colombia esta relación es de 34%, en Brasil de 56%, en Chile de 98%, en China de 108%, en Sudáfrica de 145% y en España de 201% (Gutiérrez, 2001).

En 2008, el crédito a las pymes dentro de la cartera empresarial de la banca fue de 12.8%, cuando un año antes representó 14.4%; sin embargo, es en 2009 cuando la caída del crédito al sector privado es mayor, la banca comercial disminuyó drásticamente el crédito otorgado a las pymes y, aunque la banca de desarrollo incrementó notablemente el volumen de crédito, no fue suficiente para detener la caída en la producción.

El bajo dinamismo del crédito al sector productivo aunado a las decisiones de política implementadas por el gobierno harían que el país se colocará como una de las peores naciones en enfrentar la crisis, no sólo de América Latina, sino de todo el mundo (Márquez, 2011).

Si bien el sector bancario del país no fue afectado por los movimientos de capitales especulativos y de los contagios financieros de otros mercados del mundo, quedo demostrado que cada vez es más adverso al riesgo, y con una contribución escasa al crecimiento del país y, aunque el crédito al consumo se restableció después de la crisis (2010), no ha ocurrido con el destinado a la inversión (CEPAL, 2011: 185). Un factor importante que puede responder a esta insuficiencia de la banca, ha sido la regulación, por lo cual, desde hace años se hace hincapié en cambiar el marco regulatorio y de supervisión que permita tener una banca eficiente y promotora del crecimiento. Actualmente, la opción más viable es la reforma presentada por el gobierno de Enrique Peña Nieto y su secretario de Hacienda Luis Videgaray, que pretende elevar los

niveles de crédito en el país, con el objetivo de reposicionar a la banca como principal financiador del sector productivo, papel que hasta hoy tiene perdido en relación a los proveedores (véase cuadro 7).

<b>Fuente de financiamiento de las empresas: 2011 y 2012</b>		
<b>% de las empresas, Prom anual</b>		
	2011	2012
Proveedores	82.1	81.9
Banca comercial	34	36.1
Banca del extranjero	5.9	5.5
Empres del gpo corp/matriz	21.3	25
Banca de desarrollo	5.3	5.3
Emisión de deuda	2.8	2.5

**Cuadro 7.** Elaboración propia con base en la Encuesta trimestral de evaluación coyuntural del mercado crediticio en el periódico la Jornada (Márquez, 2013b).

## 5. La regulación bancaria

### Impactos al sector

Según Silva-Herzog y Aldo Musacchio (2011) la banca comercial en años recientes, muestra solvencia, está bien capitalizada y tiene una rentabilidad muy alta; han extendido sus servicios a millones de mexicanos y cuentan con métodos modernos de organización y funcionamiento (Silva-Herzog, 2011). En sí, el sistema bancario mexicano es más eficiente, cuenta con más sucursales y cajeros automáticos que en 1997, (Musacchio, 2011) antes de que se diera paso a la inversión extranjera.

En lo que respecta a la rentabilidad, las ganancias netas de los bancos han crecido de 2000 a 2011 veinte veces más que las de la economía, alcanzando los 569 mil 434 millones de pesos –equivalente a dos terceras partes de los recursos de los contribuyentes que han sido empleados para financiar el costo del Fobaproa-IPAB-. Al término de 2011, el sistema bancario declaró activos por seis billones 19 mil 212.8 millones de pesos, de los cuales, tres partes está en poder de bancos extranjeros (González, 2012). Para 2012, la banca registró un volumen histórico de ganancias, alcanzando los 87 mil 126.20 millones de pesos, teniendo un gran peso los intereses y comisiones, únicamente por intereses obtuvieron 44 mil millones de pesos, equivalente al 57% de sus ganancias (hasta noviembre de 2012) (Cardoso, 2013 y González, 2013a), mas, las utilidades de los 43 bancos se han concentrado en 7 instituciones con 85% de estas, es decir, 74 mil 613 millones de pesos (Cardoso, 2013).

Cabe destacar, que aunque las reformas al sector promovieron la entrada de otros bancos, la actividad bancaria se ha concentrado en siete multibancos; estos son: Banamex, Banorte, BBVA Bancomer, HSBC, Santander y Scotiabank, a los que el Banco de México y la CNBV identifica como el G7, controlando además de las ganancias, un 80 a 90% de la cartera total de crédito y un 90% de la captación total de recursos desde 2002 a 2010 (Micheli, 2013).

En el choque de 2008-2009, la banca -nacional y extranjera- se mostró estable, incluso algunos bancos filiales de consorcios extranjeros minimizaron la pérdida de sus matrices y de otras filiales con dificultades en dicho periodo; Banamex, BBVA Bancomer y Santander Mexicano, obtuvieron muy buenas utilidades que sirvieron para apoyar a sus matrices (Silva-Herzog, 2011). Y aunque ambas enfrentaron “muy bien” la crisis y no requirieron recursos fiscales para sobrevivir, como en muchos otros países, si perjudicaron el

mercado crediticio, en concreto, los bancos extranjeros fueron los que más restringieron el crédito. En enero de 2007, la banca extranjera tenía el 77.1% de los créditos vigentes, mientras que para diciembre de 2010 tenía el 69.6% (Elizondo-Mayer: 2011), pero eso, no ha implicado que sigan reportando ganancias crecientes; en 2010 BBVA Bancomer aportó casi el 40% de las utilidades totales para su matriz, Santander el 8.33% y Banamex 17% de las utilidades globales de Citi, o que decir del incremento de 150% en las ganancias de HSBC de 2011 a 2012 (Micheli, 2013 y Carrizales, 2013).

Sin embargo, en cuanto a su contribución al crecimiento, la banca ha quedado a deber, en especial, porque no ha cumplido con su función de intermediario, su cartera se ha concentrado en la tenencia de valores del gobierno, crédito al consumo y a la vivienda, siendo hasta 2012, del total del crédito al sector privado (81.2%), 22% al consumo, 16.4% a la vivienda y al sector productivo 42.9 (1.8 agricultura, 20.1 industria y 21 servicios) (Silva-Herzog, 2011 y Márquez, 2013b). El escaso crédito al sector productivo, no han sido suficiente para lograr el efecto multiplicador del que Keynes afirmaba, traería el ahorro canalizado a la inversión, es decir, mediante el crédito dirigido al sector productivo, y su impacto a la economía.

Uno de los principales problemas que muchos economistas atribuyen (Mancera, 2011; Rubio, 2011 y Molano y Palacios, 2011) es el elevado grado de concentración del sistema bancario en pocos, pero muy grandes bancos, los cuales han erosionado la competitividad, generando un mercado oligopolítico (Ibarra, 2006) en complicidad con las autoridades encargadas de su regulación o supervisión.

Según Luis Rubio (2011), las regulaciones han llevado a que la autoridad se concentre menos en crear mercados competitivos que en controlar a las instituciones y más, en penalizar sus desviaciones por la vía administrativa que en obligar a que la competencia disminuya precios y costos; debido a que la regulación no ha promovido la competencia entre las instituciones para que reduzcan las tasas activas y comisiones; al contrario, incentiva a los bancos a comportarse como un cártel frente a la autoridad bancaria, en cuanto a la fijación de comisiones por ejemplo; esto se traduce en negociaciones políticas entre la Asociación de Banqueros de México (ABM) y las autoridades, mostrando el dominio de los grandes bancos en el mercado, siendo que una estructura competitiva se estarían disputando a los usuarios por medio de mejores servicios y menores precios (Rubio, 2011).

No obstante, la concentración del sector bancario desde inicios del siglo XX ha sido persistente; pues es a partir de la creación de la banca múltiple cuando existe un proceso acelerado de este fenómeno. La regulación en materia bancaria promovida por el gobierno, lejos de fomentar la competencia, ha ocasionado el efecto contrario. Una de las más importantes fue la regulación de 1970, que reconoce y formaliza a los Grupos Financieros (Huidobro, 2012: 193), y que encaminaría a una serie de reformas que contribuirían en la concentración como la Ley de 1974 con reglamentación en 1978, que permitió que actividades que se llevaban por separado (depósito, ahorro, financieras, fiduciarias e hipotecarias) por la banca especializada, se reunieran en instituciones únicas, de tal suerte, que en 1976 los grupos financieros que venían operando se transforman en los primeros bancos múltiples, y se introduce además un modelo de banca distinta: “la banca mixta” que combinaban los intereses privados con objetivos más amplios de desarrollo (Huidobro, 2012: 193 y Tello, 2004).

En 1977, sólo 17 bancos operaban como banca múltiple, para 1978, ya se tenían 22 controlando el 90% de los depósitos de la banca (10% únicamente la banca especializada), y antes de la nacionalización (1982) ya se contaba con 35 bancos múltiples, que concentraban prácticamente el total de los depósitos bancarios. Bancomer, Banamex, Serfin, Somex y Comermex poseían el 75% de los activos totales del sistema bancario que en junio de 1982 ascendían a 281 billones de pesos (Espino, 98: 14 y Tello, 2004).

Después viene la nacionalización, en este periodo se desintegra muchos de los bancos, hecho que llevaría a que después de la reprivatización aparecieran sólo 18 instituciones de crédito en el mercado, agravando la situación de concentración en el sector, pues no se planteó, limitar la participación del mercado de las instituciones como se hizo años más tarde con las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), donde por ley, se limitaba a tener únicamente el 20% de la participación total del mercado (Artículo 26 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro), sino que se permitió trasladar la misma estructura concentrada en Banamex, Bancomer y menor grado, Serfín, Comermex y Somex; esto a su vez, restringía a los bancos de menor tamaño a atraer usuarios debido a su poca infraestructura relativa, mientras que para los clientes, se traducían en cobros adicionales para mover y disponer de sus recursos (transferencias y servicios de cajeros automáticos) por la concentración del sistema de pagos, siendo un desincentivo para utilizar bancos pequeños.

El gobierno en su afán de cumplir con las disposiciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial -liberalización financiera-, permitió que la

inexperiencia regulatoria fuera incapaz de controlar los resultados del libre mercado, por lo cual, los mecanismos de regulación y supervisión, de nada sirvieron para contener la crisis de 1994.

Es evidente que la laxitud del marco regulatorio permitió la proliferación de las operaciones especulativas, puesto que se consideraba que la normatividad era suficiente para asegurar la eficiencia y éxito de los mercados. Cabe resaltar, que ante la falta de ética en la conducta de los intermediarios financieros, se fracturaría la solvencia de los bancos y el sistema financiero en general, provocando la debacle. Las instituciones que salieron mejor libradas de la crisis fueron aquellas que conocían realmente sus balances, pero que sobre todo, concentraban la mayor cantidad de activos en el sistema, tal es el caso de Bancomer y Banamex (Rubio, 2011), los dos principales bancos del país.

La reestructuración de la banca a raíz de la crisis y los compromisos que representaban el TLCAN, fueron determinantes para que la regulación fuera modificada en favor del capital extranjero, culminando con la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito en 1998, que permitía que los grupos extranjeros controlaran la totalidad de los activos del sistema. En poco tiempo, los activos financieros habían pasado a manos de bancos foráneos, y los principales bancos –Bancomer, Banamex y en menor medida Serfin y Bitel que podían hacer contrapeso-, también eran adquiridos por los bancos extranjeros que entraban, eliminando toda posibilidad de competencia. No así en Brasil, que cuando se da la oportunidad a los bancos extranjeros de participar en su sistema, debido a la fortaleza de los grupos privados locales, pero sobre todo de los bancos públicos, la llegada de entidades extranjeras se vio limitada a las posibilidades de sobrevivencia, incluso con experiencias fallidas, que implicaron salidas de algunos bancos del mercado brasileño (CEPAL, 2011:181); en tanto que en México, no se privilegió la competencia; además, la regulación nacional e internacional -con las disposiciones de Basilea después de las crisis bancarias de los noventa-, elevarían los requerimientos de capital de los bancos y permitirían la creación de grupos financieros, haciendo posible que participaran en actividades antes vedadas para los bancos, estos cambios en vez de favorecer la competencia, más bien estimularían a la concentración (Rivera, 2007: 5).

De tal forma, que con el respaldo de la autoridad financiera los bancos extranjeros mediante adquisiciones y fusiones buscaron evadir la competencia, reproduciendo las condiciones que prevalecían antes de que se les permitiera la entrada, los bancos más grandes del sistema fueron vendidos, implicando que se perpetuara e incluso se fortaleciera la tendencia

concentradora pero ahora en manos extranjeras, y si bien se incorporaron otros bancos al sistema, no ocuparon un número relevante dentro de los activos y de la actividad bancaria, y se ve muy distante que puedan hacerle contrapeso a los grandes bancos; el elevado grado de concentración del sector bancario ha sido un impedimento para que este sea eficiente.

Otra de estas condiciones, fue la disminución del crédito a partir de la crisis de 1994, pero que se propaga aun y cuando la banca extranjera se había consolidado y el ambiente económico mostraba cierto avance, ya que mientras en ingreso per cápita aumentaba de 5.800 dólares a cerca de 8.000 dólares, entre 2000 y 2005, el crédito otorgado por el sistema bancario descendía del 34.1% al 32.1% del PIB (CEPAL, 2011: 132). Aunque el crédito fue creciendo hasta llegar a 45% del PIB para 2010, aun se encuentra por debajo de los incrementos que se tuvieron en Brasil y en el promedio de América Latina, cuando en 2005 el crédito interno otorgado por el sector bancario se situaba en 73 y 49% del PIB, respectivamente, y para 2010 este había alcanzado el 98 y 70% del PIB.

Si bien la apertura financiera no logró que la banca comercial elevara los niveles de crédito para alcanzar a las mayores economías de Latinoamérica, también el desmantelamiento de la banca de desarrollo fue factor a la contracción del crédito. Las disposiciones regulatorias llevadas por Salinas de Gortari y los posteriores gobiernos, hicieron que la cartera crediticia cayera, cuando en 2000 representaba el 7.2% del PIB a tan sólo 2.6% en 2008; lo mismo pasó con sus activos que en 2000 representaban el 19% del total de los activos del sistema financiero y que para 2009 (abril) habían descendido al 10%, siendo los más importantes en cuanto al volumen de crédito BANOBRAS con el 35.5% de la cartera de crédito, NAFINSA con el 22.6%, SHF 18.7, BANCOMEXT con 15.4 (Pavón, 2010: 48 y 49).

Estos cambios a la legislación bancaria, descuidaron la primordial función de la banca de desarrollo, ocupándose únicamente por la salud financiera de las entidades, pasando a un segundo plano en el financiamiento al desarrollo y en general del mercado crediticio; no obstante, y a pesar de lo que en teoría, el desplazar a los bancos públicos por bancos privados en un ambiente de liberalización y desregulación, traería mayor competencia y sobre todo eficiencia al mercado crediticio, esto no se logró, no sólo en cuestión del escaso crédito al sector productivo, sino también al no productivo, debido a la estructura oligopólica que se formó, afectando el desarrollo del sector y su relevancia para la economía.

La regulación atada a la escasa competencia, también permitió que prácticas nocivas para los usuarios de los servicios financieros se acentuaran, como tasas y comisiones adicionales a manejos que en algunos bancos no se cobran, además de permitir a los bancos extranjeros, cobrar comisiones que en sus países de origen se encuentran prohibidas. Tan sólo en 2012, las comisiones cobradas tanto por crédito como por servicios, tales como la colocación de deuda de empresas registraron 18 mil 299 millones de pesos, un crecimiento anual de 4.9% (Cardoso, 2013), siendo una de sus fuentes principales de ingresos junto con los intereses, aun y cuando en el gobierno de Calderón se introdujeron reformas a favor de la transparencia en el sistema, en aspectos como los intereses y el cobro de comisiones, lo que las hizo disminuir, sobre todo las comisiones al crédito al consumo (CEPAL, 2011: 185), no implicó que descendiera la tasa creciente de ganancias por estos rubros. El costo del crédito sigue siendo elevado, en especial al sector productivo. Las tasas activas (las que cobran) han sido parte integral de las cuantiosas ganancias de los bancos, mientras que las tasas pasivas (las que pagan) han permanecido bajas, incluso por debajo del nivel de inflación (véase cuadro 8), esto ha llevado a que los bancos obtengan un favorable margen de intermediación (diferencia entre los intereses que cobra y los que paga) que en 2012 fue de 305 mil millones de pesos, 14% más que en 2011 (González, 2013a).

Así mismo, el ofrecimiento de servicios de los bancos extranjeros ha quedado muy por debajo de los que brindan en sus países de origen, tal es el caso de BBVA, que en España otorga un crédito de nómina a una tasa equivalente, que va de 9 a 0% (TAE) sin comisiones, por el importe del sueldo anual o hasta una cantidad de 30 mil euros, mientras que en México, su filial BBVA Bancomer este crédito se ofrece a una tasa de interés del 25%, hasta cinco meses de sueldo, tanto la tasa de interés como el monto del crédito son desfavorables en comparación con las que se ofrece en España (Ugarteche, 2010: 81), pero lo mismo ocurre con demás bancos filiales, los cuales se manejan de una forma distinta a su respectiva matriz al otorgar sus servicios (véase cuadro 9).

En conclusión, después de casi 15 años de la entrada de los bancos extranjeros en gran escala, se tiene un mercado bancario igual de concentrado, con bancos que cobran comisiones por todo, y que tienen una menor proporción de préstamos comerciales e hipotecarios que en sus países de origen y en otros sistemas donde se encuentran operando. Esto ha llevado a México a que el nivel de intermediación bancaria como porcentaje del PIB sea el más bajo de la OCDE, y bajo en comparación con países de semejante

nivel de desarrollo. El sistema es más estable gracias a que estos bancos no toleran mucho riesgo, pero tenemos bancos que no quieren tomar riesgo cuando se supone que ellos son los mejores para diversificarlo. Eso ha llevado a que tengamos un sistema bancario sólido que puede aguantar la peor crisis mundial, con 21 grupos financieros que poseen activos en conjunto por 6 billones 282 mil millones de pesos, equivalente al 42% del PIB (2013), pero que al mismo tiempo mantiene a la economía mexicana parada, con escasa profundización financiera, limitando sobre todo el crecimiento que derivaría el crédito a la producción (Musacchio, 2011 y González, 2013c).

<b>Tasas pasivas y activas de la banca comercial</b>			
en % anuales promedio (marzo 2013)			
<b>Tasas pasivas</b>			
al ahorrador			
depósitos en cuenta de ahorro			1
pagaré a 91 días*			1.7
depósitos a tres meses *			2.1
a otros bancos			
tasa interbancaria de equilibrio (TIIE) días			4.5
Costo Porcentual Promedio de captación (CPP)			3.2
Inflación: INPC anualizado, marzo 2013			4.25
<b>Tasas activas</b>			
al gobierno			
cepes a 91 días			4
a hogares	Min	Prom	Máx
crédito hipotecario CAT**	10.4	13.8	17.3
a personas	Min	Prom	Máx
crédito de nómina CAT**	26.2	39.5	54.8
crédito personal CAT**	33.0	44.3	56.5
crédito al consumo (tarjetas)	19.9	43.4	78.1
a Pymes	Min	Prom	Máx
cap trabajo	13.8	30.6	74.2
equipo	14.1	28.8	74.2
* tasa neta, después de impuestos ** Costo anual totalizado			
<b>Cuadro 8.</b> Elaboración propia Fuente: Banxico, CONDUSEF Y Nacional Financiera en la Jornada. (Márquez, 2013b)			

Esta discrecionalidad con la que operan los bancos en el país, es sin duda un reflejo de la opacidad regulatoria, la cual ha llevado al sector bancario al descuido de su objetivo primordial, el de fortalecimiento del crédito en pro del

crecimiento económico y que al contrario ha tenido un impacto negativo para el país.

Por esta razón, surge como necesidad el cambio en el marco regulatorio que permita que el sector sea eficiente -y no sólo sólido- mediante la iniciativa de reforma financiera que pretende detonar el crédito al sector más olvidado por los bancos: el productivo, haciendo el costo del crédito más barato, pero a la vez dando certeza jurídica a los bancos en caso de incumplimiento de pago. Por lo cual, en marco del Pacto por México (compromiso 62 y 63), el gobierno de Enrique Peña Nieto, recientemente presentó una propuesta de reforma en materia financiera para mejorar al sistema financiero mexicano, esencialmente a la parte bancaria.

<b>Costos de los bancos extranjeros en México: filiales vs casas matrices</b>				
costo anual total (% con respecto a tasa de interés vigente)				
HSBC	México	77	RU	16
Scotia				
Bank	México	77	Canadá	18
BBVA	México	80	España	25
Banamex	México	85	EUA	9
emisión de cheques (pesos mexicanos)				
Banamex	México	1 ch. gratis y 6 ch adic.	EUA	8 ch gratis 5.6 p ch adic
Scotia				
Bank	México	3 ch. gratis y 6 ch adic.	Canadá	12 ch gratis y 4 p adic
cheques sin fondos (pesos)				
HSBC	México	800	RU	599.5
Scotia				
Bank	México	800	Canadá	255
Banamex	México	787	EUA	---
consulta saldos (pesos)				
HSBC	México	7.5	RU	s/c
BBVA	México	10	España	4,08
Banamex	México	10	EUA	11,3
retiro en efectivo				
HSBC	México	17,5	s/c	
BBVA	México	20	8,17	
Banamex	México	20	11,3	
número de retiros sin costo				
HSBC	México	5	RU	ilimitado
BBVA	México	10	España	ilimitado
Banamex	México	1	EUA	8
<b>Cuadro 9.</b> Elaboración propia con base en la Condusef (2004), publicada en la competencia bancaria en México. (Avalos y Hernández, 2006).				

## 5.1 La reforma financiera: alcances y debilidades

El regreso del PRI al gobierno en 2012, no representa un cambio significativo en la ideología político-económica de los antecesores gobiernos panistas, más bien se trata de una continuación de la política de ajuste estructural que se ha mantenido desde el gobierno de Miguel de la Madrid y que se ha puesto en

primer plano en la agenda política por más de 30 años. El reformismo que el gobierno de Peña Nieto impulsará a lo largo de este sexenio, va dirigido a seguir las políticas de primera y segunda generación (Consenso y post-consenso) que no han sido implementadas o parcialmente lo han hecho, empezando con la reforma laboral (Calderón-Peña), seguida de la educativa, la fiscal, así como la de sectores económicos fundamentales, reformas a las telecomunicaciones, al sector energético y financiero, todas bajo la visión liberal de que el mercado en un ambiente competitivo es la mejor forma de asignar los recursos. Este principio, es la bandera que lleva la Reforma Financiera, con lo cual se piensa que con mayor competencia el sistema financiero mexicano será eficiente y sustancial para el crecimiento del país.

Del tal suerte, que encabezada por el secretario de Hacienda Luis Videgaray, el 8 de mayo de 2013 el presidente Peña, presentó al Congreso la Reforma Financiera; con el objetivo de impulsar el crédito, -principal problema del sector bancario reconocido por el Ejecutivo (primer Informe de Gobierno)-, esto mediante un menor costo y con mayor eficiencia. Esta propuesta consiste en 13 iniciativas de reforma para modificar 34 ordenamientos legales que regulan la operación de la banca, con el fin de mejorar la canalización de los recursos a las áreas productivas (Márquez, 2013b).

Partiendo de 4 ejes temáticos, la reforma pretende eliminar los principales problemas que aquejan a la banca –el reducido flujo crediticio y un elevado costo del crédito-, que tendrían que erradicarse con la mayor competencia de los bancos y con el fortalecimiento de la banca de desarrollo.

Precisamente, el primer eje (Fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo) propone cambios en la banca de desarrollo, con el fin de desregularla, flexibilizando su marco normativo, con mayor autonomía de gestión, ampliando y facilitando el otorgamiento de créditos con énfasis en infraestructura, préstamos a las pequeñas y medianas empresas, a la innovación y la creación de patentes, así como su libertad de decidir en que invertir, además de liberarla de restricciones adicionales a las de la banca múltiple.

Con esto, se prevé que la banca de desarrollo ocupe un nivel relevante dentro del sistema y no de complementariedad o sumisión ante la banca comercial, que ha derivado en el uso ineficaz de los fondos de la banca de desarrollo por parte de los bancos privados, ejemplo de esto, son las altas tasas de interés a Pymes que aplican los bancos con fondos de Nafin que van del 14 al 74% anual, para capital de trabajo y en créditos para equipamiento a una tasa promedio del 30% y 29%, respectivamente (Márquez, 2013b).

El segundo eje (incrementar la competencia en el sector financiero), aspira a reducir las tasas de interés fomentando la competencia, con ayuda de la Comisión Federal de Competencia (CFC), a quien en caso de aprobarse se le encargará la elaboración de un diagnóstico del sector para formular recomendaciones a las autoridades financieras para conducir al sector financiero para fortalecer la competencia, que en teoría permitiría alcanzar mayores niveles de crédito sobre todo al sector productivo.

Igualmente, se propone facilitar la bursatilización de las empresas medianas, y que los usuarios puedan mover sus recursos con mayor agilidad a instituciones que les favorezcan más, pretendiendo que la banca comercial evite los préstamos condicionados, mediante el fomento de la portabilidad de cuentas entre usuarios, esto mediante la creación de un Buró de Entidades Financieras a cargo de la Condusef apoyado de la Comisión Federal de Competencia y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que permitiría transparentar la información, haciéndola útil para la toma de decisiones (Márquez, 2013b), que actualmente es escasa y asimétrica.

El tercer eje (ampliar el crédito de las instituciones financieras privadas), está encaminado a dar a las autoridades mayores facultades para evaluar periódicamente a la banca múltiple. Al marco jurídico, también se le introducen cambios para regular los concursos mercantiles (procesos de quiebra) de empresas comerciales. Además, se incluye la parte relativa al otorgamiento de créditos y sus garantías (5ta iniciativa del decreto), que a la vista, benefician a los bancos al dar mayor certeza jurídica y facilidad de cobro a sus deudores para recuperar sus recursos (Márquez, 2013b), esto que ha sido usado constantemente por los bancos comerciales a la hora de otorgar créditos, al asegurar que no existen garantías de recuperar sus préstamos (Elizondo, 2011). Otro elemento que incorpora la reforma, es el arraigo a los deudores, que igualmente, va en el mismo sentido que el embargo, puesto que permite a los bancos recuperar sus préstamos con mayor agilidad; en caso de no cumplir con el arraigo los adeudados, podrían ir a prisión hasta por dos años, esto a su vez suprimiría el párrafo del artículo 17 constitucional, que señala que las deudas de carácter civil no son castigadas con prisión (García, 2013).

El último eje (asegurar la solidez y prudencia del sector financiero en su conjunto), parte de seguir las normas internacionales de Basilea III, sobre todo las referidas a la conformación y calidad de capital, que fácilmente han podido ser implementadas por la solvencia de los bancos comerciales. Otro de los aspectos contemplados, es facilitar los procesos de quiebra salvaguardando los derechos de los ahorradores y elevar a nivel de ley al Consejo de

Estabilidad del Sistema Financiero (CEPAL, 2011 y Márquez, 2013b) pretendiendo seguir con la solidez del sistema.

Esta reforma ya ha sido aprobada en la Cámara de Diputados sin ninguna modificación (10 de septiembre de 2013) y se ha enviado al Senado de la República, donde sus comisiones han decidido pasar íntegramente la minuta enviada por los diputados; con el fin de que se publique prontamente en el Diario Oficial de la Federación (DOF); mientras tanto, se ha estimado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el realizar 200 cambios a las leyes secundarias para que se pueda aplicar a todo el sector (García, 2013 y Rosas, 2013). En el panorama político, esta reforma ha levantado grandes expectativas, pues según el secretario de Hacienda Luis Videgaray promete que va a fomentar la competencia en el sector bancario, además que involucrara de mejor forma a la banca de desarrollo para incrementar los volúmenes de crédito al sector productivo en donde las dos bancas –comercial y de desarrollo- han fallado; atendiendo 4 puntos fundamentales en los que existen fallas, como la colocación del crédito a una mayor escala y con menos costos, en especial a las familias y a las pymes; así como alcanzar una mayor inclusión financiera y protección a los usuarios de los servicios financieros, teniendo como expectativa mayor crecimiento del Producto. Mientras que el gobernador del Banco de México Agustín Carstens prevé que con esta reforma se pueda aportar 0.5% al crecimiento al PIB o más, en dos o tres años (Ojeda, 2013).

Sin embargo, a pesar de que en el ámbito gubernamental se siente un gran optimismo -siendo respaldada por los banqueros-, expertos en materia financiera ven limitado los efectos de la reforma (Márquez, 2013b y Nadal, 2013); en primer lugar, porque la banca comercial sin tener una contribución importante al crecimiento y a pesar del estancamiento que vive la economía a partir de la década de los ochenta – que desde Miguel de la Madrid a Felipe Calderón se ha tenido una tasa anual promedio de crecimiento del 2.17%-, siguen creciendo sus ganancias, por lo cual, sería una conducta antinatural que prefieran reducirlas, debido a que en buena medida, sus resultados tiene que ver con la concentración del mercado, hecho que les permite establecer tasas de interés y comisiones altas representando gran parte de sus utilidades, y aunque la reforma abogue por la mayor competencia, renuncia a regular explícitamente, la existencia de una convergencia entre costos de intermediación –tasas y comisiones- de todos los bancos y la más importante a reducir -vía sanción o prohibición-, los índices de concentración en el sector.

También no queda claro, como se promoverá la agilización de los traspasos de cuentas, para que los bancos pequeños y de recién incorporación al sistema puedan superar los problemas de infraestructura, particularmente con las tarifas interbancarias y servicios como la red de cajeros, que son altamente rentables para los bancos que poseen una red más extensa y son costosos para los que no cuentan con ella, perjudicando principalmente al usuario de los bancos con menor infraestructura y desalentando la incorporación de más usuarios a estos, siendo una traba a la competencia (Llerenas, 2013).

En lo que respecta a las entidades no reguladas, quedan al margen de la reforma, a pesar de que estas son muy utilizadas, en especial, por las personas con menores ingresos, no existe intención de incorporarlas al sistema financiero, se rehúsa a combatir las elevadas tasas de interés y comisiones que imponen dichas entidades; lo que permitiría aumentar y desarrollar en un ambiente competitivo los servicios microfinancieros del país (Llerenas, 2013).

Otro elemento fundamental que no se toca en la reforma, pero que ha tomado importancia en las actividades de la banca, son las operaciones con instrumentos financieros, las cuales han crecido en la última década, a tal grado de representar la mayor parte de los recursos manejados por la banca múltiple, han pasado de 24.1% en 2000 a 48.2% en 2012, esto ha contribuido al incremento sustancial de sus ganancias; sin embargo, ha desplazado al otorgamiento de créditos como actividad principal, el cual representa únicamente el 24.8% de las activos bancarios (56.6% en 2000). Esto también se ha propagado a la banca de desarrollo, quien también ha cambiado sus prioridades, puesto que de sus recursos totales, en el año 2000, 56.6% eran para crédito y en 2012 sólo el 36%, contrario al incremento que han tenido actividades como las inversiones en valores y los instrumentos financieros sintéticos, participando en los recursos de la banca de desarrollo en 2000 con 22.1 y 5.1%, respectivamente, y para 2012 representando 36% y 16.9%, en ese orden.

Esto no sólo implica que haya una tendencia negativa a otorgar créditos, sino que se deja a un lado la peligrosidad de los activos que ahora interesan a la banca, los cuales fueron causantes –entre otros factores- de la crisis financiera del 2008; la reforma financiera, no prevé los riesgos inminentes que pueden tener los sintéticos, contrario a la reforma estadounidense, específicamente con la “regla Volcker” (Paul Volcker consejero económico de Obama), regulando y controlando los instrumentos financieros más complejos y riesgosos de los bancos, y poniendo más énfasis a las actividades de

crédito, siendo fundamental, la prohibición a los grandes bancos para no utilizar los sistemas de protección de depósitos para descansar sus operaciones especulativas, si bien muestra deficiencias porque no inhibe las prácticas especulativas si son respaldadas por los usuarios, si impide el rescate de las instituciones financieras con dinero público (Periódico la Jornada, 2010 y Nadal, 2010), en la reforma financiera mexicana tanto las operaciones riesgosas como la prohibición de rescatar al sistema financiero en caso de crisis sin cargo al contribuyente no se tienen presentes.

Poco se habla del mercado bursátil cuando es un mecanismo utilizado para financiar proyectos productivos, lo mismo pasa con las AFORES, que al sustentarse principalmente en instrumentos de deuda, podrían ser útiles para financiar el desarrollo. Existe, en cambio, no en la reforma financiera, pero si en la hacendaria, gravar las ganancias de capital en la Bolsa, con una tasa del 10%, esto que ha sido, parte de las políticas de segunda generación recomendadas por el FMI (Llerenas, 2013 y Pacto por México, 2013).

Mas, el punto quizá más débil de la reforma, es el propuesto en la 5ta iniciativa, que legalmente da facultades a los bancos, para que la recuperación de las garantías que adquieren en el crédito sea más expedita, esto pareciera contraproducente, ya que se da capacidad a los bancos de embargar si el crédito no es pagado y de iniciar un proceso de arraigo -o radicación como se modificó y aprobó por los diputados-, esto a su vez podría considerarse como un desincentivo para los usuarios debido a un mayor control de los bancos en los préstamos, puesto que los empresarios califican como “abrumadoras” las exigencias de los bancos, que constituyen una barrera de acceso al crédito, tales como el papeleo solicitado, que va desde el acta constitutiva de la empresa, hasta cartas de recomendación y/o escrituras, entre otros (Pavón, 2010: 29 y García, 2013).

Según la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio elaborada por el Banco de México; arroja que el 61.5% (2009) de las empresas no acuden a los bancos por las restricciones en las condiciones de acceso al crédito, en otras palabras, los empresarios arguyen que las instituciones bancarias tienen altas exigencias de garantías y existen demasiados trámites (Pavón, 2010: 35), y si a esto se le añade un mayor poder de los bancos para apropiarse de las garantías, las empresas de acuerdo a esta respuesta, estarán indispuestas a pedir mayor crédito. Al criminalizar el crédito, no sólo se afecta al sentir empresarial sino a la totalidad de la población que está excluida de las actividades financieras, que hoy representa la mitad de la población.

En cuanto a la banca de desarrollo, si bien anuncia frecuentemente que existen programas de financiamiento, son pocos los que realmente llegan a la pyme, y existen otros, como los dedicados al sector agropecuario que son inoperantes y clientelistas, por lo cual, una revisión y reestructuración a estos programas tendría que ser necesaria, esto en cambio, no se expone en la reforma; una administración profesional de la banca de desarrollo (Márquez, 2013b). Entre otros aspectos frágiles de la reforma y que podrían contrarrestar los efectos de la quinta iniciativa, es la institucionalización del Sistema Nacional de Garantías que permitiría homogenizar las condiciones y los plazos a los financiamientos de las pymes, puesto que existe divergencias entre los tipos de garantía que las empresas dejan a cambio de acuerdo al sector al que pertenecen, por lo general, el sector comercial y manufacturero la mayor parte de las garantías que ofrecen son hipotecarias y en menor grado la prendaria, en cambio, el sector servicios en la mayoría de los casos es prendaria. Si las garantías se homologaran al del Sistema Nacional de Garantías, al estar basado en un esquema prendario liquido, se reducirían los riesgos de los bancos permitiendo menores tasas de interés, incentivando a los empresarios a buscar créditos (Secretaría de Economía, 2003).

Si bien la Reforma Financiera recae en las bondades de la competencia, no repara en puntos cruciales como la concentración o la conducta usurera de los bancos, no propone nada para corregir las divergencias entre tasa activas y pasivas y deja en el olvido la vulnerabilidad del sector con el manejo creciente de instrumentos financieros riesgosos; por tanto, se espera bajo estas circunstancias que sus alcances sean minúsculos para las necesidades del país.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

Durante esta investigación, se ha podido examinar la evolución de la banca a partir de su nacionalización, pasando por su reprivatización y posterior apertura a capitales extranjeros. Así mismo, se analizó el comportamiento de la banca en la actualidad y la reforma financiera que pronto entrará en vigor.

La nacionalización de la banca, fue el primer paso del gobierno para ordenar el sistema que se encontraba en crisis; sin embargo, esta medida que hubiera sido trascendental para impulsar el desarrollo del país, se fue diluyendo por las presiones externas y las políticas de estabilización que se alejaban de toda visión desarrollista; por el contrario, se hacía hincapié en la inmersión del país en el nuevo orden económico mundial. Cuando posiblemente se pudo impulsar el crédito, se dio paso a reprivatizar la banca comercial y a minimizar la función de la banca de desarrollo que se marginó desde entonces.

El optimismo que se creó con el anuncio de la desregulación de principios de los noventa que permitía la privatización nuevamente de la banca, no logró impactar positivamente al país, ya que los mecanismos de asignación de los bancos, así como los de regulación y supervisión fueron incapaces de promover un sistema competitivo, en cambio, se permitió manejos imprudenciales por parte de los banqueros, que culminaron con una crisis sin precedentes para el país.

La confrontación de la crisis, también fue significativa, sobre todo para las finanzas públicas; el rescate bancario fue sumamente costoso, y sugirió una orientación del negocio bancario, el esquema implementado del FOBAPROA-IPAB, repercutiría no sólo en la recapitalización de los bancos, sino en sus ingresos que vía pagares recibieron, afectando severamente la intermediación bancaria.

En esta etapa de saneamiento y reestructuración bancaria, otra respuesta, fue favorecer los compromisos con el exterior, particularmente con el TLCAN y las políticas que se habían condicionado por el Fondo Monetario Internacional, por lo cual se decidió abrir al extranjero el sector irrestrictamente. La apertura financiera, en las condiciones prevalecientes, significó la renuncia de una banca nacional, capaz de competir a fin de edificar un sistema eficiente, por el contrario, en los términos que se dio la entrada de los bancos extranjeros, es decir, mediante fusiones y adquisiciones no se promovió la competencia.

De igual forma, la capacidad regulatoria y de supervisión quedó rebasada, no se hicieron adecuaciones para prohibir la concentración bancaria y tampoco, existieron elementos para que la autoridad pudiera influir directamente en el

sistema con objeto de mejorarlo, prevalecieron los problemas que se tenían con anterioridad, y no se consiguió niveles de profundización financiera para el tamaño de la economía, como sí ocurrió en Chile o Brasil. Tampoco se logró que la banca de desarrollo ocupara el hueco dejado por la banca múltiple, puesto que las reformas que sufrió repercutieron negativamente, descuidando los sectores que se le encomendaban, de igual forma, sin tener una participación relevante dentro del sistema como sí lo hace la banca de desarrollo en países del cono sur, en especial en Brasil.

En resumen, la evidencia empírica a lo largo del tiempo, ha permitido comprobar que las reformas estructurales para crear un sector bancario más eficiente han fracasado, las premisas ortodoxas que en teoría llevarían a cimentar una banca competitiva en beneficio de los usuarios y del país, hasta hoy no se han cumplido.

Las desregulaciones en los años noventa de la banca, que permitieron la reprivatización y la extranjerización de la actividad bancaria, no contribuyeron al crecimiento del país; la primera -reprivatización- más que un avance fue un retroceso ya que trajo un desmesurado aumento del crédito sin valoración del riesgo que derivó en la crisis y en un costoso rescate –para la sociedad- que parece no tener fin; la segunda, que condescendió a los bancos extranjeros la oportunidad de poder controlar la totalidad del sistema, que si bien permitió capitalizar a la banca después de la crisis, no erradicó la concentración y la vocación usurera que prevalecían antes de su entrada.

Aparentemente, aunque la entrada del capital foráneo vino a dar solvencia al sistema bancario, introduciendo además, mejores mecanismos de valoración de riesgos y mayor tecnología, también adaptó las condiciones de ineficiencia y sobre todo de insuficiencia en el otorgamiento de créditos.

Aun y cuando las ganancias de los bancos crecían abultadamente año tras año, no se traducían en mayor profundización del sector, ni en una mayor inclusión a la población a los servicios financieros, pero sobre todo, sin contribuir al crecimiento de la economía, debido a la baja colocación del crédito, principalmente a la producción y que no fue solventada por la banca de desarrollo, puesto que esta al igual que la banca múltiple se enfocaron a cubrir las necesidades del financiamiento del gobierno (en sus distintos órdenes), tendencia que inició a raíz de la crisis de 1994.

Esta falta de crédito al sector productivo, en concreto a las pymes, ha sido y sigue siendo la principal debilidad del sector bancario, esta fragilidad que a su vez se le ha atribuido a diversos factores, obedece en buena parte, a una

inadecuada regulación, que ha quedado rebasada por el poder de los bancos y de su capacidad para presionar a las autoridades financieras, generando un mercado oligopolítico en detrimento de la población.

Otro factor que resulta primordial para entender la desatención de la banca en su función de canalizar el crédito a los sectores – productivo e improductivo- fue la política implementada –por varios sexenios- en materia monetaria, basada en altas tasas de interés para influir en la actividad económica - limitando a los inversionistas extranjeros, atrayendo a especuladores; la cual ha permeado en el actuar de los bancos, orientándose a las operaciones riesgosas y la tenencia de valores, que ha resultado contraproducente para las necesidades de financiamiento de las familias y empresas mexicanas.

Ante esto, la reforma financiera promovida por el ejecutivo, que aparentemente atacaría este problema, haciendo descender -a través de la competencia- las tasas de interés de los bancos a los créditos, para hacerlos más disponibles al sector productivo, estaría limitada al simple ordenamiento del mercado, por lo cual se visualiza bastante limitada, ya que siguiendo la lógica ortodoxa, ni la privatización, ni la mayor entrada de bancos al sector ha aumentado los niveles de crédito notablemente.

En este sentido, la reforma al limitarse a ordenamientos de carácter competitivo, carece de argumentos para poder impactar de manera positiva al PIB, ya que difícilmente la banca renunciará al status quo que le permite altos márgenes de rentabilidad, esto sin que se dé el crédito. Creer en la Reforma Financiera, sería seguir insistiendo en un modelo de desarrollo agotado; una forma de organización económica que por más de treinta años no ha funcionado en el país.

### **Recomendaciones**

Es imprescindible lograr que el Sistema Bancario Mexicano trascienda y permita estimular el crecimiento y desarrollo del país; sin embargo, a razón de la incapacidad regulatoria y de la endeble e insuficiente reforma actual; se proponen alternativas enunciadas en cinco puntos, que contribuyan al mejoramiento del sector bancario:

1. El fortalecimiento de la banca de desarrollo; dotar de recursos suficientes a los bancos de desarrollo para que hagan frente a las necesidades de financiamiento a los proyectos productivos, para esto se debe eliminar la intermediación de la banca comercial, y volver al esquema de trato directo del inversionista con los bancos de desarrollo. Igualmente, es forzoso que el gobierno a través de una reforma hacendaria integral y progresiva, incremente

la recaudación, permitiendo que los gastos de los diferentes niveles de gobierno se financien exclusivamente con los ingresos gubernamentales, para que así, la banca de desarrollo se enfoque exclusivamente en el sector productivo.

2. Llevar una política monetaria expansiva y de convergencia en las tasas de interés; el Banco de México debe incentivar la actividad económica mediante la baja gradual de la tasa de interés, con el fin de que se traduzca en menores tasas de interés de los bancos permitiendo el incremento de inversión extranjera directa y de los inversionistas nacionales. Así mismo, el Banco de México mediante sus lineamientos, debe obligar a los bancos a reducir y converger en tasas que permitan reducir los márgenes de intermediación.

3. Bajar o erradicar comisiones de los bancos; las autoridades deben exigir a los bancos la disminución y en otros casos la supresión de cobros de comisiones-, en especial, las que bancos extranjeros tienen prohibidas en sus países de origen- esto provocaría que los bancos compitieran por ofrecer mejores servicios a menores costos, promoviendo la inclusión financiera de la población. Así mismo, se debe utilizar el desarrollo tecnológico, con el fin de bajar costos de operación de los bancos en especial, las tasas interbancarias, en donde el Banco de México junto con los bancos se comprometan a agilizar las transacciones y a proporcionar infraestructura (especialmente en áreas rezagadas) que permita eliminar o reducir comisiones relacionadas con cajeros, traspasos y otros servicios que afecten a los usuarios no sólo en cuestión monetaria sino de tiempo.

4. Homogenizar las condiciones y plazos a los financiamientos de las pyme; esto permitiría que la micro, pequeña y mediana empresa, pudieran acceder a créditos a tasas y garantías semejantes y plazos sólo diferenciados por los montos y la preferencia de los empresarios, pudiendo ser posible mediante la institucionalización del Sistema Nacional de Garantías.

5. Desarrollo de políticas públicas para la inclusión financiera y las microfinanzas; emprender un plan de educación financiera que permita incrementar e involucrar a la población a los servicios financieros de una manera orientada, ampliar programas como la Semana de Educación Financiera, o el llevado de manera conjunta por Bancomer y el Museo Interactivo de Economía (Mide): Adelante con tu Futuro, y sobre todo, incluir una asignatura ya sea a nivel básico o medio superior que específicamente aborde el tema de la educación económica y financiera. Es necesario también,

formalizar, regular y promover competencia en el creciente sector microfinanciero, esto no sólo favorecería a los usuarios de menores ingresos, sino que se ampliaría el financiamiento a los sectores más olvidados por la banca, específicamente a las microempresas.

No obstante, es fundamental ir más lejos y no sólo quedarse en el plano de la regulación y la política crediticia, ya que también, se debe combinar con una acción proactiva del gobierno, para reactivar el mercado interno, comenzando por una reforma fiscal progresiva, apoyada de políticas salariales que permitan mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores para incrementar la demanda; promover el gasto en infraestructura, destinar recursos a la investigación y desarrollo por lo menos al ritmo del promedio de los países de la OCDE (2.4%), permitiendo desarrollar tecnologías propias que a su vez que impulsen la industrialización de la economía, la cual podría desahogar el gradual pero constante aumento del desempleo y transformar el desempleo informal en formal para incrementar los ingresos gubernamentales.

En conclusión, puede que en el largo plazo la banca comercial comience a contribuir en el crecimiento del país mediante la reforma peñanietista; sin embargo, el gobierno no puede esperarse a que esto suceda y es mediante su capacidad política que puede determinar el desenvolvimiento de la economía. Bastante tiempo se ha esperado para que la mano invisible resuelva los problemas económicos del país, mientras que el Estado se ha vuelto un actor secundario enfocado en la presentación de indicadores macroeconómicos sanos que no reflejan la crisis social del país.

Por esta razón, es necesario que el gobierno mediante una verdadera estrategia de desarrollo, sostenida por su banca de desarrollo pero sobre todo, por sus instrumentos de política, permita crecer a tasas altas y sostenidas que puedan traducirse o derivar en desarrollo para nuestra población.

## 7. Bibliografía

- I. Amador, H. (2004)/ Diez años de los errores de diciembre. Revista Fortuna. México.
- II. Asiain, Andrés y Agustín Crivelli (2011)/ Políticas anticíclicas en Argentina. Un análisis comparado de su implementación bajo el régimen de Convertibilidad y de Tipo de Cambio Industrial Competitivo. Argentina.
- III. Avalos, M y Fausto Hernández (2006)/ Competencia bancaria en México. Unidad de comercio Internacional e Industria. CEPAL. México.
- IV. Banco de México (2013). Consulta del tipo de cambio. En: <http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/tipo-cambio.html>
- V. Banco Mundial (2013). Indicadores de. Banco mundial en línea. Consultada en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
- VI. Borja, F. (1991)/ El nuevo sistema financiero mexicano. Fondo de cultura económica. México.
- VII. Calderón, J. (2010)/ Regionalismo y multilateralismo en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio: la experiencia de la Ronda Doha. Revista Economía Informa núm. 362 enero-febrero. México.
- VIII. Cardoso, V. (2013)/ Aumentaron 25% las ganancias de la banca de enero a noviembre de 2012. La Jornada en Línea. México. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/09/economia/023n1eco>.
- IX. Carrizales, D. (2013)/ El bancario, el mejor negocio en México: Deutsche Bank. La jornada en línea. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/06/06/economia/030n1eco>.
- X. CEPAL-Eclac. (2009)/ Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008 2009. Crisis y espacios de cooperación regional.
- XI. CEPAL (2011)/ Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. CEPAL Y Naciones Unidas. Chile.
- XII. Cloter, P. (2004) / El rescate bancario y su impacto sobre la cartera crediticia: el caso de México. Universidad iberoamericana. México.
- XIII. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Cámara de Diputados. México.
- XIV. Correa, E y Claudia Maya (2001)/ Expansión de la Banca Extranjera en México. DGAPA. México.
- XV. De la Cruz, J. y José Ángel Alcántara (2011)/ Crecimiento económico y crédito bancario: un análisis de causalidad para México. Revista de economía vol. XXVIII, núm. 77. México.
- XVI. Elizondo, C. (2009)/ La Banca en México: Culpas y Disculpas. NEXOS en línea. México.
- XVII. Elizondo, C. (2011)/ Locales y extranjeros. Sobre la Nacionalidad de la Banca. NEXOS en línea. México.

- XVIII. Fidalgo, F. (1981)/ EL Gobierno francés aprobó ayer la nacionalización de la banca y de once grupos industriales estratégicos. Periódico el País en línea. Consultado en:  
[http://elpais.com/diario/1981/09/10/economia/368920815\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1981/09/10/economia/368920815_850215.html).
- XIX. Florescano, E. (2009)/ Arma la Historia. Random House Mondadori, México.
- XX. García, I. (2013)/ ¿Cómo benefician a los bancos la reforma financiera? ADN Político. México. Consultada en:  
<http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/09/10/con-reforma-financiera-possible-arraigo-y-carcel-a-deudores>.
- XXI. Gil, F. (2011) / ¿Ser o no ser? Sobre la Nacionalidad de la Banca. NEXOS en línea. México.
- XXII. González, A. (2004)/ El fraude de Cabal con sus bancos costó \$28 mil millones en dos años. La jornada en línea. México. Consultada en:  
<http://www.jornada.unam.mx/2004/05/20/022n1eco.php?origen=economia.php&fly=2>.
- XXIII. González, R. (2012)/ Los bancos extranjeros ordeñan al país: GFNorte. Jornada en Línea. Consultada el 10 de noviembre de 2012. En:  
<http://www.jornada.unam.mx/2012/04/27/economia/030n1eco>
- XXIV. González, R. (2013a)/ En México la banca aumentó 20.6% sus utilidades en 2012. La jornada en línea. México, consultada en:  
<http://www.jornada.unam.mx/2013/01/31/economia/029n1eco>
- XXV. González, R. (2013b)/ Estados y municipios duplican deuda durante el auge de ingresos petroleros. La jornada en línea. México. Consultada en:  
<http://www.jornada.unam.mx/2013/06/05/economia/025n2eco>.
- XXVI. González, R. (2013c)/ Subieron 18% las ganancias de grupos financieros en México. La jornada en línea. México, consultada en:  
<http://www.jornada.unam.mx/2013/08/14/economia/024n1eco>.
- XXVII. Gutiérrez, G. (2011)/ la Banca que no Presta. NEXOS en línea. México.
- XXVIII. Heath, J. (2012)/ Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México. INEGI. México.
- XXIX. Hegewish, F. (2004)/ Derecho Financiero Mexicano: Instituciones del Sistema Financiero Mexicano. Porrúa. México.
- XXX. Hernández, F. y Omar López (2001)/ La banca en México, 1994 2000. Economía mexicana. Nueva época, vol. X, núm. 2. CIDE. México.
- XXXI. Howard, G. (2004)/ FOBAPROA: Historia sin fin. Jornada en línea. Consultada el día 25 de octubre de 2012. EN:  
<http://www.jornada.unam.mx/2004/05/31/004n1sec.html>.
- XXXII. Huidobro, M. (2012)/ Breve historia de la banca de desarrollo en México. Revista análisis económico. Núm. 65, vol. XXVII. México.
- XXXIII. Ibarra, D. (2006)/ La reconfiguración económica internacional. FE, UNAM. Ciudad Universitaria, México.

- XXXIV. IPAB (2012)/ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal. IPAB. México.
- XXXV. La jornada (2003)/ Aumentó 90% el capital extranjero en la banca mexicana. La jornada en línea. México. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/04/14/026n3eco.php?origen=economia.html>.
- XXXVI. La Jornada (2010)/ Aprueban en EU la mayor reforma financiera dese la gran depresión. La jornada en línea. México. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/16/economia/025n2eco>.
- XXXVII. Ley de Instituciones de Crédito (2013). Cámara de Diputados. México.
- XXXVIII. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Cámara de Diputados. México
- XXXIX. Livio, V. (2007)/ Las fusiones y Adquisiciones en México en el período reciente 1986-2005. Revista Economía informa vol. 4. núm. 12. Facultad de Economía. UNAM. México.
- XL. Llerenas, V. (2013)/ Lo que hace falta en la reforma financiera. ADN Político. México. Consultado en: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/05/11/vidal-llerenas-lo-que-hace-falta-en-la-reforma-financiera>.
- XLI. Mancera, M. (2011)/ ¿Remexicanizar? Sobre la Nacionalidad de la Banca. Nexos en línea. México.
- XLII. Márquez, D. (2008)/ Grandes bancos y su penetración en el mundo en desarrollo. La jornada en línea. México. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/11/index.php?section=opinion&article=030o1eco>.
- XLIII. Márquez, D. (2010)/ México. La banca comercial en 2009. La jornada en línea. México. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/01/economia/030o1eco>.
- XLIV. Márquez, D. (2011)/ Cepal. La economía de América Latina. La Jornada en línea. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/25/economia/028o1eco>.
- XLV. Márquez, D. (2013a)/ ENIGH 2012: Distribución del Ingreso (1/2). La jornada en línea. México. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/22/economia/023o1eco>.
- XLVI. Márquez, D. (2013b)/ Reforma Financiera (1/3, 2/3 y 3/3). La jornada en línea. México. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/20/opinion/026o1eco>.  
<http://www.jornada.unam.mx/2013/05/27/opinion/032o1eco>.  
<http://www.jornada.unam.mx/2013/06/03/economia/024o1eco>.
- XLVII. Micheli, J. (2013)/ Tasas de interés: Banca Central y Banca Privada. Apuntes de Economía Mexicana. UAM. México.
- XLVIII. Minkow, B. (2011)/ Contraargumentos. Sobre la Nacionalidad de la Banca. NEXOS en línea. México.
- XLIX. Molano, M. y Jana Palacios (2011)/ Mi reino por un banco. Sobre la Nacionalidad de la Banca. Nexos en línea. México.

- L. Moody's (2013)/ *The Impact of Electronic Payments on Economic Growth*. Moody's Analytics. Consultada en: [http://corporate.visa.com/\\_media/moodys-economy-white-paper.pdf](http://corporate.visa.com/_media/moodys-economy-white-paper.pdf).
- LI. Morales, I. (2011)/ Las Pymes en México, entre la creación fallida y la destrucción creadora. Revista Economía informa núm. 366 enero-febrero. México.
- LII. Moreno, R. y A. Villar, *The Increased Role of Foreign Bank Entry in Emerging Markets*. The Bank for International Settlements. BIS Papers, núm. 23. 2005. Consultada en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?rep=rep1&type=pdf&doi=10.1.1.225.3536>.
- LIII. Musacchio A. (2011)/ Teoría y realidad. Sobre la Nacionalidad de la Banca. NEXOS en línea. México.
- LIV. Nadal, A. (2010)/ Bancos: la reforma Volcker es insuficiente. La jornada en línea. México. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/10/opinion/023a1eco>.
- LV. Ocampo, J. y Juan Martín (2003)/ Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe. CEPAL-Alfaomega. Chile.
- LVI. Ojeda, M. (2013)/ La reforma financiera puede aportar 0.5% al crecimiento. El Financiero en línea. Consultada en: <http://www.elfinanciero.com.mx/indicadores/14194-la-reforma-financiera-puede-aportar-05-al-crecimiento-.html>.
- LVII. Ordorica, M. y Jean-François Prud'homme (2012) /Los grandes problemas de México. El Colegio de México. México, D.F.
- LVIII. Pacto por México (2013). Consultada en: <http://pactopormexico.org/reforma-financiera/>.
- LIX. ABM. Página web de la asociación bancaria de México. Historia de la banca "1982-1996". Consultada el día 30 de octubre de 2012. En [http://www.abm.org.mx/banca\\_mexico/historia.htm](http://www.abm.org.mx/banca_mexico/historia.htm)
- LX. Pavón, L. (2010) /Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009). Sección de Estudios del Desarrollo. Santiago de Chile.
- LXI. Rioseco (2011)/ Al modo nuestro. América Economía. Núm. 400. México.
- LXII. Rivera, E. (2007)/ Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo. Cepal. México.
- LXIII. Rodríguez, I. (2012)/ \$88 mil millones por intereses del rescate bancario y va en aumento. La Jornada en línea. Consultada el día 2 de noviembre de 2012. En: <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/02/economia/028n1eco>.
- LXIV. Rodríguez de Codes, E. (2010) Las nuevas medidas de Basilea III en materia de capital. Revista Estabilidad Financiera no 19. Banco de España. España.
- LXV. Rojas-Suárez, L. (2010), "Banca Doméstica y Banca Extranjera en América Latina: ¿Roles Diferentes en la Estabilidad Financiera y el Crecimiento Económico?", Investigación para la Política Pública, Desarrollo Incluyente, ID-01-2010, RBLAC-UNDP, New York.

- LXVI. Rosas, T. (2013)/ Senado no modificara reforma financiera. El economista en línea. Consultada en:  
<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/10/08/senado-no-modificaria-reforma-financiera>.
- LXVII. Rubio, L. (1998)/ FOBAPROA o las consecuencias de la ineptitud. Nexos en línea. México.
- LXVIII. Rubio, L. (2011)/ La quimera y el mercado. Sobre la Nacionalidad de la Banca. NEXOS en línea. México.
- LXIX. Secretaria de Economía (2003)/ Observatorio Pyme México. Primer Reporte de Resultados 2002. México.
- LXX. Silva-Herzog, J. (2011) / Un gran error histórico. Sobre la Nacionalidad de la Banca. NEXOS en línea. México.
- LXXI. Tejada, G. (2010)/ México, hacia una economía más débil: Stiglitz. La Jornada en Línea. Consultada en:  
<http://www.jornada.unam.mx/2010/05/29/economia/040n1eco>
- LXXII. Tello, C. (1984)/ La nacionalización de la banca en México. Siglo XXI. México.
- LXXIII. Tello, C. (2004)/ Transición Financiera en México. Nexos en Línea. México. Consultada en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102226>.
- LXXIV. Turrent, E. (2009)/ Estatización bancaria en México. Antecedentes, causas y consecuencias. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. México.
- LXXV. Ugarteche, O. (2010)/ Historia crítica del FMI. IIEC-UNAM. México.
- LXXVI. Urquidi, V. (2005)/ Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005). El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas. 2005.