

El sector financiero: diez años después del Tratado de Libre Comercio de América del norte.

¿Qué ganamos y qué perdimos? ¹

Alicia Girón G.²

Resumen

Desde los años setenta se ha impuesto la desregulación del sector financiero como muestra del dominio de dicho sector económico cada vez más hegemónico. La flexibilización fue creando las condiciones de innovaciones financieras con fuerte tendencia al riesgo hasta la especulación, y dañinas para la economía real, además generando una acelerada concentración del ingreso y la riqueza. La liberalización se impuso al conjunto de la economía. En este contexto se debe situar el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN) y la reforma financiera que se emprendió en México, cuyos primeros resultados se analizan y donde se puede delinear la trayectoria que seguirá en los siguientes años hasta la época actual.

Palabras Clave: TLCAN; desregulación financiera; Consenso de Washington.

¹ El presente artículo se escribió una década después de haberse firmado el TLCAN para presentarse en el congreso de la North American Economic and Finance Association en Vancouver, Canadá en 2004. En ese tiempo los entonces becarios Roberto Soto y Aderak Quintana del proyecto *Reformas y Asimetrías Financieras: Regulación y Cooperación Financiera Regional* de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM ayudaron con la recopilación estadística del trabajo. Diez años después a este proyecto se unió Andrea Reyes, becaria del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT. Hoy se presenta nuevamente este trabajo recién revisado para *Ola Financiera* por su validez en los hechos económicos, políticos y sociales. El TLCAN es un ejemplo de la rearticulación del cambio estructural económico en el que se vieron envueltos México, Estados Unidos y Canadá negociado bajo las enseñanzas del pensamiento de las ventajas comparativas de David Ricardo.

² Académica del Instituto de Investigaciones Económicas y tutora del Posgrado de Economía de la UNAM.

Abstract

Since the seventies, the imposition of deregulation of the financial sector has shown the dominion of the increasingly hegemonic economic sector. This relaxation created the conditions for financial innovations aimed at increasingly risky speculation, ever more harmful to the real economy; it also generated an accelerated concentration of income and wealth. The liberalization was extended to the whole economy. It is in this context that we must place the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the financial reform launched in Mexico, whose early results are analyzed as the beginning of a trajectory that would continue for years up to present time.

Keywords: NAFTA; financial deregulation; Washington Consensus.

Introducción

La apertura del sector financiero mexicano en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Capítulo XIV, tuvo como objetivo principal hacer de los servicios financieros un mecanismo de financiamiento más activo entre los países miembros de América del Norte. En dicho Capítulo XIV se hace referencia en lo específico al comercio de servicios transfronterizos e instituciones financieras así como a la regulación y trato de nación favorecida. Los antecedentes de la apertura financiera en el TLCAN tienen una relación muy estrecha con la *Reforma Financiera* iniciada previamente con la “...creación y consolidación de la banca múltiple, la formación y desarrollo del mercado de valores y la corrección básica del déficit fiscal” en la década de los setenta (Banco de México, 1989:18).

Los preparativos para la apertura del sector financiero en el marco del futuro TLCAN se realizaron en tan sólo catorce meses. Los pilares fundamentales de la *Reforma Financiera* fueron la liberalización de las tasas de interés y la discrecionalidad en el otorgamiento de los créditos, basados únicamente en la Ley Bancaria. (Banco de México, 1989:18).

Los cambios que acontecieron en el marco de la *Reforma Financiera* y la firma del TLCAN se aceleraron con la crisis económica más profunda en la vida independiente de México a finales de 1994. Esto permitió que se profundizaran grandes transformaciones en el sistema financiero al pasar rápidamente de un sistema regulado y nacional a un sistema desregulado cuyo control bancario lo tienen actualmente los bancos extranjeros. El origen de la matriz de los bancos, no sólo pertenece a países miembros del TLCAN, principalmente son de origen español. Dos son los bancos españoles que dominan el control de los activos de los principales bancos en México, tendencia similar en el resto de los países de América Latina.

A diez años de la firma del TLCAN y después de un proceso de extranjerización del sector financiero tras la crisis bancaria resurge el debate en torno al financiamiento del desarrollo. Al postergar el financiamiento al desarrollo del crecimiento económico con equidad para futuras generaciones, resultado de la apertura y desregulación de este sector, se transformaron las estructuras financieras bajo un régimen financiero donde el financiamiento al desarrollo tal como se venía planteando en sistemas financieros regulados se desdibuja en el sendero del crecimiento y desarrollo económico. Es importante hacer mención que la sustentación teórica de la apertura del sector financiero partió desde el principio de las negociaciones del TLCAN bajo lineamiento de un pensamiento ortodoxo y neoclásico entre los directivos de Estados Unidos (US) y México cuyos acuerdos permitieron la redacción del Capítulo XIV y el resto de los componentes del TLCAN. El consenso fue de común acuerdo entre los tres países.

Este artículo tiene como primer objetivo hacer un recuento del panorama financiero de la apertura del sector bancario; segundo, el financiamiento al desarrollo y sus bases fundamentales; tercero, el

sendero del crecimiento; cuarto, la *Reforma Financiera*; quinto, los principales bancos de la región de América del Norte y el proceso de extranjerización en México; la canalización del crédito posterior a la crisis bancaria; por último, las conclusiones.

I. Gestación del proceso de apertura del sector financiero

La Era Post Bretton Woods inició con la declaración de la inconvertibilidad del dólar frente al oro en 1971. Los pilares del sistema financiero internacional establecidos bajo un régimen regulatorio se desdibujaron con los años. La estabilidad basada en tipos de cambio fijo y una cantidad equivalente de 32 dólares igual a una onza de oro para dar estabilidad al sistema monetario internacional dejaron de ser la pauta a nivel mundial. El inicio de un proceso de flexibilización de los tipos de cambio, la apertura en la cuenta de capital, la participación activa del flujo de capitales hacia economías emergentes y el fortalecimiento de nuevos intermediarios financieros fueron las características principales de las tres últimas décadas del Siglo XX.

El inicio del proceso de desregulación y liberalización financiera estuvo acompañado de fuertes devaluaciones de las monedas nacionales y serios problemas del pago del servicio de la deuda externa cuyo efecto fue determinante para nuestro país. La devaluación del peso frente al dólar en 1976 acompañado de un severo ajuste impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) incidió en la reorientación del modelo económico. Bajo este esquema, la producción petrolera significó el ochenta por ciento de las exportaciones. En México se profundizó la fragilidad de la economía al depender del precio del petróleo a nivel internacional. Un hecho concreto fue el desplome de los precios del petróleo y la subida de las tasas de interés al inicio de la década de los ochenta. Para agosto de 1982, era insostenible el tipo de cambio frente al

dólar, se presentó una nueva devaluación acompañada de la nacionalización de los bancos y de un tortuoso camino de renegociaciones de la deuda externa hasta el Plan Brady. Toda la década de los ochenta se caracterizó principalmente por el estancamiento económico: grandes pagos a los acreedores (en un periodo de diez años cerca de 100 mil millones de dólares -mmdd); niveles altos de inflación; apertura de la economía nacional y, una gran incertidumbre política, económica y social.

En US, el proceso desregulatorio iniciado con la devaluación del dólar frente al oro ocasionó el debilitamiento del dólar a partir de 1971. Por tanto, se hizo necesario el Acuerdo Louvre y el Acuerdo Plaza que ayudaría a una política monetaria internacional coordinada entre el Grupo de los Siete a mediados de los ochenta. El déficit fiscal y el déficit comercial de US con Japón no mejoró y se profundizó la recesión de la economía norteamericana a pesar de los acuerdos monetarios. Dicho periodo se caracterizó por lo siguiente: a) la prolongada quiebra de los bancos comerciales; b) el rescate bancario tuvo un costo cercano de 150 mmdd para la Reserva Federal (Fed); c) las múltiples renegociaciones de la deuda externa de los principales deudores con los grandes bancos comerciales acreedores estadounidenses causó el debilitamiento de la banca comercial norteamericana. Argentina, Brasil y México tenían un adeudo de cerca de 40 mmdd en 1982.

México y US, ante la debilidad del dólar y la competencia global, urgían de la necesidad de plantear una estrategia de beneficio mutuo. Su trayectoria histórica les permitía como vecinos conformar el área de América del Norte para el inicio de la década de los noventa, la llamada década de la esperanza.

En los círculos financieros corporativos norteamericanos y del gobierno mexicano había una coincidencia ideológica por fortalecer y diversificar su comercio entre la región. El PIB³ representaba alrededor de 8 mmdd con un mercado potencial de mas de 400 millones de habitantes. La necesidad de desregular los sectores productivos de los países abundando en la integración de cadenas productivas transfronterizas conllevaron a la necesaria e indiscutible fortaleza de áreas regionales que en la actualidad se han visto fortalecidas en el contexto geopolítico del mundo actual.

Los noventa marcaban la necesidad de plantear la era de la recuperación y del crecimiento económico. Por tanto, Canadá cuya simetría con US era muy cercana a diferencia de México coincidía con la estrategia del fortalecimiento del mercado transfronterizo y de la integración comercial. Los gobiernos de los tres países tenían la necesidad de un crecimiento económico mutuo.

Desregular y liberalizar el sector financiero implicaba fortalecer a los intermediarios financieros e instrumentar las necesarias reglas jurídicas para el libre juego de competencia entre los tres países. Por el otro lado, la política monetaria y fiscal de los tres bancos centrales: Banco de Canadá, Fed y Banco de México (Banxico) eran pieza fundamental en la apertura del sector financiero. Así es como el Capítulo XIV del TLCAN se negoció por las tres partes entre dos países simétricos con sectores financieros fuertes. Pero sin tomar en cuenta la debilidad del sistema financiero mexicano cuyos bancos recién habían terminado la renegociación de su deuda externa con la firma del Plan Brady y la reprivatización de sus bancos. No se debe de olvidar que el 1º de septiembre de 1982 el presidente saliente había nacionalizado la banca ante la fuerte especulación y salida de flujos de capital hacia el exterior. Esta

³ Los datos son a precios y tipo de cambio base 1995.

situación orillo a la nacionalización bancaria. Para el inicio de la década de la esperanza era fundamental la venta de los bancos nacionalizados a manos de la banca privada. Este cambio de política bancaria era fundamental para los tres países.

II. El financiamiento al desarrollo y sus bases fundamentales

Desde la perspectiva del pensamiento hegemónico, la visión del financiamiento al desarrollo tiene su base ideológica en la idea de que el bienestar económico se alcanza cuando las finanzas macroeconómicas son sanas y el monto de reservas acumuladas son símbolo de riqueza de una sociedad. Este enunciado corresponde al pensamiento económico hegemónico que ha penetrado las instituciones académicas formando líderes cuyas decisiones en las instituciones de gobierno, el banco central y los organismos financieros internacionales han enfatizado el equilibrio macroeconómico como el sendero del desarrollo económico durante las últimas tres décadas. Por ello, tanto la *Reforma Financiera* y el Capítulo XIV del TLCAN justifican la competencia de las instituciones financieras, no sólo para hacerlas más rentables sino también bajo el supuesto de ofrecer servicios financieros más competitivos al sector empresarial y al sector público. Tan es así, que la literatura que ha servido para formar a la clase dirigente que negoció dicho tratado, pero también a quién definió sus virtudes, han sido alumnos de las ideas de McKinnon (1974), Gurley y Shaw (1979), Fry (1990), etc.

El Capítulo XIV del TLCAN fue también el antecedente para manejar la llamada “*dolarización*” en la región de América del Norte hasta antes del fracaso del Consejo Monetario en Argentina. La idea de una área monetaria en los países del TLCAN basada en las aportaciones de McKinnon (1963) donde es óptimo tener una

moneda única o –en sus palabras- tener sistemas de tasas de tipo de cambio fijo que garanticen libremente el cambio de las monedas de los países, fue una idea predominante en los círculos financieros de nuestro país. Para este autor, cuando se discute lo óptimo se refiere a que los tipos de cambio pueden ser flexibles con el objeto de dar resultados en tres puntos: a) mantener pleno empleo; b) balanza de pagos saludable; c) mantenimiento del nivel de precios esyables en equilibrio. Esto implica que cualquier economía involucrada en el área monetaria requiere de monedas con liquidez estables.

A diferencia de la unión monetaria europea donde se estableció un banco central para los países, una política monetaria determinada por el Banco Central Europeo (BCE) para la región y una moneda única cuya denominación fue el euro, la idea de integrar América del Norte en una unión monetaria prevaleció en los directivos de la Fed de US, Banxico y el Banco de Canadá (Kennen, 1997). La “*dolarización*” predominó en los círculos de decisión financiera de México y de la propia Fed. En marzo del 2000, se organizó un Seminario sobre “*Dolarización para las Américas*” cuyos ponentes fueron los gobernadores de los bancos centrales de Argentina, Brasil y México. El ponente magistral fue el expresidente Carlos Menem. El evento fue organizado por la Fed de Dallas.

El fortalecimiento del pensamiento ortodoxo, donde la desregulación y liberalización financiera permiten el libre flujo del capital, dejó una huella muy profunda no sólo en la apertura del sector financiero mexicano previa a la crisis bancaria más dramática en la historia reciente de México sino por el efecto inmediato que tuvo en la sociedad cuya solución fue dismantelar el sistema financiero que había permitido el crecimiento económico de México por setenta años. Además canceló el crecimiento del crédito para la financiación de la producción.

III. El Sendero del Crecimiento

El sendero del crecimiento y el fortalecimiento del sistema financiero mexicano ha sido tema de debate en los círculos financieros internacionales. Múltiples eventos se han realizado para demostrar las bondades del proceso de la desregulación y liberalización financiera, la apertura del sector financiero y la cuenta de capital. Todo esto cobijado bajo los lineamientos del *Consenso de Washington*.

El pensamiento hegemónico que prevalece en Banxico, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) ha asegurado que la apertura del sector financiero y la disciplina fiscal en México beneficiaría a largo plazo el financiamiento el crecimiento; por tanto, el sendero del desarrollo. A pesar de la literatura existente de trabajos como los de Díaz Alejandro (1985), que preveían las crisis financieras cuando se desregulan los sistemas financieros, se llevó acabo con una gran insistencia el proceso de desregulación y liberalización del sector financiero por las instituciones financieras nacionales. El propio FMI demostró la experiencia tortuosa de los procesos desregulatorios y su relación con las crisis bancarias y financieras al mencionar que "... entre 1975 y 1997 se identificaron 158 episodios en los cuales los países experimentaron sustanciales presiones sobre el mercado cambiario y 54 crisis bancarias" (FMI, 1998:86).

Los trabajos de Kaminsky y Reinhart (1998) han ordenado de manera empírica las diferentes crisis financieras por las que han pasado países de América Latina y Asia en los procesos de apertura. En su trabajo mencionan como entre 1970 y 1995, América Latina ha tenido por país más del cincuenta por ciento de crisis que los países del Este de Asia, Europa y Medio Oriente (Kaminsky, 1998: 444).

El proceso internacional desregulatorio se inició con una ola de privatizaciones de las empresas públicas desde finales de los setenta y con una profundización inusitada que hacía necesaria plantear también este proceso desregulatorio en el sector financiero en los ochenta. La *Reforma Financiera* en América Latina se dio de manera generalizada. En Asia a este proceso de desregulación y liberalización se le conoció como el *Big Bang*.

La *Reforma Financiera* en México permitió iniciar las negociaciones del Capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio en 1990⁴ en un escenario donde la década perdida había sido olvidada por dos razones: el retorno a los mercados financieros internacionales de nuestro país resultado de las negociaciones que encabezaba el entonces secretario de Hacienda con los acreedores privados y con el presidente de la Fed del Tesoro que concluirían con el Plan Brady en febrero de 1991. Por otra parte, la literatura en torno a la integración de las áreas monetarias de Mundell (1963) y Calvo (1997) y la disciplina del tipo de cambio, teoría emanada de Dornbush (2001), inducían a la apertura del sector financiero. Las negociaciones del TLCAN duraron un corto periodo. Se aprobaron en noviembre de 1992 y su inicio se marcó a partir del 1° de enero de 1994. Para el sector financiero se anunciaba la apertura como un proceso paulatino y de largo alcance que se iría concretando hasta el inicio del año 2000.

Cuando se mencionan a los ideólogos del proceso de la apertura financiera en la corriente ortodoxa prevaleciente a nivel mundial también se deben mencionar a dos expositores de dicha ideología en México que allanaron el camino para finiquitar un proceso de

⁴ Las negociaciones del TLCAN duran aproximadamente tres años, se inician en 1990, se aprueba en noviembre del 1992, entra en funcionamiento el 1° de enero de 1994 y para finales de ese año en la Reunión de las Américas en Miami se concreta la creación del Tratado de Libre Comercio de las Américas cuya implementación correrá a partir del 2005.

apertura negociado en el sector financiero con gran debilidad y cuya evaluación posterior demostró ser un fracaso. Las exposiciones se plasmaron fehacientemente en dos textos significativos que en su momento fueron claves. Estos trabajos son *La Reforma financiera y la Desincorporación Bancaria* (Ortíz, 1994) y *El Camino de la Transformación Económica* (Aspe, 1993). Ambos fueron publicados por el Fondo de Cultura Económica de México. En síntesis, en los dirigentes de México existía la ilusión del sendero del crecimiento con las transformaciones de la legislación bancaria y el marco jurídico que posibilitarían no sólo el fortalecimiento interno con la privatización de los bancos sino una ilusión bizarra de penetrar el sistema financiero estadounidense.

La crisis del sistema financiero a finales de 1994 y la quiebra bancaria generalizada en 1995 profundizaron que ciertas cláusulas del TLCAN se adelantaran para permitir la capitalización de los bancos por nacionales y extranjeros. En primera instancia el saneamiento de la banca se hizo a través de fusiones y la base fue el mecanismo del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA). Posteriormente, vendrían las fusiones entre los bancos nacionales. Después, la venta de los bancos a entidades financieras extranjeras. Hasta el presente ningún banco de origen mexicano ha penetrado el mercado norteamericano como lo preveía el Capítulo XIV artículo 1405 cuando habla de *Trato nacional* en la operación y conducción de instituciones financieras e inversiones en el país vecino. El sistema financiero mexicano pasó a manos del control de instituciones extranjeras. Tan sólo el 66% de las inversiones directas en el sector financiero son de origen estadounidense y el 15.5 por ciento de origen español.

IV. Reforma Financiera en México y principales modificaciones legislativas

El proyecto de *Reforma Financiera* en México según lo establece Banxico tuvo una profunda transformación: “...en respuesta a la necesidad de conformar una economía más competitiva y eficiente. La eficiencia del sector financiero se da si existen márgenes estrechos en la intermediación del crédito [...], y si el funcionamiento de los mercados de dinero y de capitales es conducente a una buena asignación de los recursos disponibles para la ampliación de la capacidad productiva” (Banco de México, 1989:18).

El primer eslabón con el que se inicia la *Reforma Financiera* fue con la liberalización de las tasas de interés y el encaje legal en 1988 (Ortíz, 1994). Para que tuviera éxito la reforma se necesitaba acompañarla de “...un paquete de medidas que no comienza ni termina con la fijación o la liberación de las tasas de interés, sino que debe incluir medidas para respaldar la creación de nuevos instrumentos financieros, redefinir el papel de los bancos de desarrollo y comerciales, así como las políticas fiscales y monetarias apropiadas al nuevo marco regulador” (Aspe, 1993:65).

En síntesis la *Reforma Financiera* no se puede entender sin los cambios estructurales ocasionados por la crisis de la deuda externa y la reorientación del proyecto económico nacional a un proyecto dependiente del mercado internacional de capitales y al desdibujamiento del Estado en la participación del financiamiento del desarrollo.

Todos estos cambios se ajustaron a las sugerencias emitidas por el FMI y el BM como condición necesaria que permitiría lograr un crecimiento económico. A partir de 1982, la política económica sufrió un viraje, al pasar de un modelo proteccionista a uno totalmente neoclásico. Este viraje incluye una serie de reformas que afectó profundamente al sistema financiero mexicano. El sistema se traslada de un sistema regulado y protegido a uno caracterizado por la desregulación y liberación financiera.

En el caso particular de la banca comercial se pasó de una banca nacionalizada (1982) a una reprivatizada a partir de 1989, con un acelerado proceso de fusiones posteriores a la crisis económica de 1994/95 y finalmente a una extranjerización donde el capital extranjero en un corto plazo tomó el control del sistema bancario mexicano.

Dentro de estas transformaciones ocurrieron reformas jurídicas que facilitaron la participación de capital privado nacional y extranjero en las diferentes actividades financieras como fueron las sociedades de inversión, compañías de seguros, el mercado de valores, el sistema de pensiones, etc.

Entre las más importantes leyes se encuentran la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, Ley de Inversión Extranjera Directa, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, etc. Es importante destacar que este proceso se suscitó en el marco de una severa crisis financiera que ocasionó la profundización de las reformas facilitando aún más la entrada de capital extranjero al sistema financiero.

La regulación y supervisión prudencial tuvo por objeto transformar las operaciones del sistema financiero y evitar futuras quiebras bancarias fortaleciendo, a su vez, a los intermediarios financieros bancarios y no bancarios, haciendo más transparente las operaciones del mercado de valores y exigiendo reservas para atenuar el saneamiento de las instituciones. Este proceso que configuró un nuevo modelo de la banca mexicana fue extensivo en todos los países latinoamericanos respondiendo a los lineamientos del Banco de Pagos Internacional de Basilea. En este contexto se implantó el acuerdo Basilea I que obligaba a los bancos tener un monto de reservas de al menos 8% del capital sobre activos

(ROE)⁵ extensivo en todos los países de América Latina y otras economías emergentes, posteriormente.

El proceso de desregulación y liberalización financiera formó parte de la política financiera y monetaria en el marco de la política económica cuyo objetivo prioritario fue abrir el sistema productivo profundizando las reformas a la *Ley General de Instituciones de Crédito* y la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito* modificando las vigentes y creando nuevas. En este contexto debe entenderse la autonomía conferida a Banxico (1994), realizada con el fin de quitar los elementos políticos de la determinación y manejo del crédito. Se otorga independencia a las personas que integren el órgano de gobierno de la institución para garantizar estabilidad en el manejo de los agregados financieros. Una finalidad primordial del banco central es promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Por ello, Banxico puede llevar a cabo los actos siguientes: operar con valores para otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Las Reformas a las leyes financieras fueron fundamentales (1995). El objeto prioritario era fortalecer el capital social de las entidades y dar pauta a las fusiones entre bancos nacionales y a la *extranjerización* de los bancos al "...impulsar la modificación de la estructura accionaria del capital social de controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, permitiendo una mayor participación de personas morales y extranjeras" (Banco de México, 1995:229).

⁵ El ROE mide la rentabilidad sobre recursos propios. Se calcula con la relación de los beneficios sobre el valor total de los recursos propios.

Las principales modificaciones se agrupan en los siguientes numerales:

1. Entre finales de 1989 y 1999 La *Ley General de Instituciones de Crédito* se adecuó a través de diferentes modificaciones al proceso económico. Sin embargo, tal como lo comenta Banxico, el objetivo fue encontrar la congruencia con la desregulación operativa del sistema bancario y dotar a las instituciones de banca múltiple de un sistema normativo que fortaleciera su estructura y diera mayor autonomía de gestión; regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrían realizar; su sano y equilibrado desarrollo y la protección de los intereses del público. Para ello se crearon los certificados de aportación patrimonial (CAP) serie C. El capital social de las sociedades nacionales de crédito está integrado por: la serie A 66% del capital ordinario. Acciones B, 34% del capital ordinario. La serie C representa el capital adicional de la sociedad. La participación de personas físicas o morales en los certificados de aportación patrimonial serie B será de 5%. El nivel de capitalización será de 8%. El capital pagado podrá ser integrado con una parte adicional, representada por acciones L que se emitirán hasta por 30% del capital ordinario. A su vez, se les eximió de guardar secreto bancario por lo que hace a la información relacionada con los activos que se mencionan, cuando ésta sea proporcionada a personas con las que se negocien o celebren las operaciones siguientes: a) los créditos que vayan a ser objeto de cesión o descuento; o b) su cartera u otros activos, tratándose de la transmisión o suscripción de un porcentaje significativo de su capital social o de la sociedad del grupo financiero.

2. *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*. Entre sus objetivos primordiales se encuentran liberar y

desregular las actividades realizadas por los intermediarios financieros no bancarios, promoviendo su desarrollo equilibrado y eficiencia. Regular la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito. Para llevar a cabo los objetivos anteriores fue necesario dar reconocimiento jurídico a las empresas de factoraje; permitir a las arrendadoras financieras la colocación de obligaciones en el mercado de capitales; participación minoritaria de inversionistas extranjeros en el capital social de estas instituciones; y dar reconocimiento legal a las cajas de Ahorro. Siendo éstas las que aglutinarán los recursos dispersos y los incorporarán productivamente. Se elimina la prohibición que impedía a las organizaciones auxiliares de crédito operar con acciones propias. Se deja de lado la prohibición de emitir acciones preferentes o de voto limitado. Se creó una tercera clase de almacén general de depósito, el cual puede otorgar financiamientos sujetándose a los requerimientos de capitalización que expida la SHCP. Se reglamenta lo relativo a las operaciones sospechosas y operaciones relevantes, entendiéndose por las primeras aquéllas que realice una persona física o moral y por las segundas aquéllas operaciones que se realicen por un monto igual o superior a diez mil dólares. Esto último para evitar el lavado de dinero y de corrupción entre las personas físicas y morales.

3. *Ley Federal de Instituciones de Fianzas*. En esta ley se autorizó la participación de otras instituciones de fianzas o de seguros en el capital social de las afianzadoras y podrán operar bajo el régimen de capital fijo variable. Se otorgó una mayor autonomía a las instituciones aseguradoras. Se suprimió la inversión obligatoria. Se liberaron las tarifas de las primas que las instituciones cobraban por las fianzas que otorgaban. Se modificó la estructura accionaria del capital de estas entidades financieras, facilitando con ello el

acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros. Asimismo, para propiciar un mayor número de alianzas estratégicas entre los inversionistas, se redujo de 99% a 51% la proporción accionaria de las filiales constituidas como sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares del crédito e instituciones de seguros y fianzas, que obligatoriamente deben ser propiedad de una institución financiera del exterior directa o indirectamente.

4. *Sistema de Ahorro para el Retiro.* La reforma al sistema de seguridad social, específicamente las pensiones, están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), autoridad encargada de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, cuyo órgano administrativo está desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Consar tiene, entre otras, la facultad de regular mediante la expedición de normas de carácter general todo lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la constitución, organización, funcionamiento y operación de los participantes en los sistemas de ahorro, así como otorgar, revocar o modificar las autorizaciones y concesiones a que hace referencia la ley. Las Afores tienen como objeto abrir, administrar y operar las cuentas individuales; recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales, así como recibir de los trabajadores y patrones las aportaciones voluntarias. Se deben hacer aportaciones de 5% para vivienda, adicional al 2% de ahorro existente.

5. *Modificaciones a la Ley de Inversiones Extranjeras.* Los puntos más relevantes de esta ley son : a) el uso exclusivo de inversión por parte del Estado en materia de Hidrocarburos; petroquímica básica; electricidad y energía nuclear; minerales radioactivos; correos; emisión de billetes; acuñación de moneda y control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos. b)

Los inversionistas extranjeros podrán participar hasta con el 10% en sociedades cooperativas de producción; hasta el 25% en transporte aéreo nacional, aerotaxi y especializado; hasta el 49% en controladoras de grupos financieros; banca múltiple; casas de bolsa; especialistas bursátiles; y, administradoras de fondos para el retiro. Estas adecuaciones realizadas en marzo de 1998 permiten la entrada de los bancos extranjeros, en particular los españoles y posteriormente, de otras nacionalidades hasta la compra de Banamex por Citigroup.

6. *Ley del Mercado de Valores*. Desde 1989 hasta 2001 esta ley se ha modificado cinco veces. Dicha ley da el reconocimiento legal de *especialista bursátil* a un intermediario más del mercado de valores, el cuál actuará como mediador entre la oferta y la demanda de títulos. No se podrán realizar operaciones por cuenta propia respecto de los valores que manejen. Se crea el Sistema Internacional de Cotizaciones el cuál se refiere a los valores extranjeros que sean objeto de intermediación en México. Se permitirá llevar a cabo operaciones de oferta pública de valores en territorio nacional.

Las *casas de bolsa* podrán llevar a cabo libremente en el mercado exterior las actividades propias de ellas. Por otro lado, se regulan los sistemas automatizados en la contabilidad y registro de las operaciones bursátiles. El capital social de las *casas de bolsa* y *especialistas bursátiles* se divide en una parte ordinaria y otra parte adicional. La parte ordinaria se divide en acciones series “A” y “B” y cuyos porcentajes son: “A” 51%; “A” y/o “B” 49%. El capital social adicional se compone de acciones serie “L”, cuyo porcentaje es hasta del 40%. Se permite que las casas de bolsa emitan obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a títulos representativos de su capital social.

Las reformas de supervisión prudencial no sólo han permitido la internacionalización del sistema financiero nacional y su integra-

ción a través de mercados financieros inestables sino que ha pasado a ser un sector en manos de matrices extranjeras.

Es importante destacar una evaluación heterodoxa donde la liberalización de las tasas de interés y el encaje legal cobraron un efecto contrario al planteado por el pensamiento hegemónico y el efecto que tuvo en la aceleración de las carteras vencidas. José Luis Calva menciona que *“...la evolución real de las tasas y márgenes financieros, así como de la eficiencia de los intermediarios, no correspondieron a las predicciones ortodoxas. La liberalización trajo consigo, más bien, una significativa elevación de las tasas activas reales de interés, no sólo derivada del movimiento de las tasas pasivas, sino principalmente como producto de la brutal elevación de los márgenes de intermediación financiera (definidos como la diferencia entre tasas activas reales promedio y tasas pasivas reales promedio). Así, mientras antes de la estatización bancaria de 1982 el margen real de intermediación bancaria fue de 7% durante más de dos décadas, y se mantuvo en ese rango durante los tres primeros tres años de banca comercial estatizada; a raíz de la liberalización financiera dicho margen registró una tendencia ascendente que se acentuó después de la reprivatización bancaria, de manera que en 1993 el margen real de intermediación ascendió al 13.78%; y al 15.38% en 1994, más de 2 veces superior al promedio histórica de 7% real.”*

Hasta antes de la crisis financiera el margen financiero del sistema bancario mexicano estaba catalogado como muy semejante al de sus socios comerciales del TLCAN. Sólo para ejemplificar mencionaremos las siguientes cifras: *“...en 1993, los activos totales de los bancos más importantes de América del Norte ascendían a 1 859 598.1 millones de dólares, suma muy superior a la deuda externa de los países en desarrollo y que representó un tercio del PNB de esa región. De ese monto, Estados Unidos*

absorbió 66.5%, Canadá 26%, y México 7.5%. Respecto a 1990 esos activos se incrementaron 20.17% en 1993. En el caso estadounidense el repunte de 1990 tendió a decrecer hacia 1992; en Canadá hubo un ligero crecimiento y sólo México registró un aumento sostenido, que en términos absolutos representó 81 658.5 millones de dólares de 1989 a 1993. El efecto de las variaciones de este último se vinculó con la recesión estadounidense y en menor medida con la canadiense, aunque también influyeron las expectativas macroeconómicas originadas por el TLCAN y el repunte económico producto de la entrada de capitales externos. Resulta interesante destacar que el promedio del margen financiero de la banca mexicana (5.8) es muy cercano al de la estadounidense (5.96); el de Canadá es de sólo 3.9. Cabe señalar que en 1990 los activos de la banca comercial de México ascendían a 72 212 millones de dólares, cifra apenas cercana al quinto banco más grande de Estados Unidos (estarían entre los del Security Pacific Bank y el Bankers Trust Corp.) y ligeramente por encima de los del Bank of Montreal, que ocupa el tercer lugar” (Girón, 1994b).

El sector de la industria sufrió rupturas ante el proceso de apertura hacia el exterior que resultó tan negativo para la pequeña y mediana industria, provocando el problema de las carteras vencidas antes y después de la crisis de 1994. La crisis mexicana, caracterizada por la “crisis de los tesobonos” o “crisis de la deuda interna”, acompañada de la insolvencia de las empresas, la banca comercial y la banca de desarrollo, se sumó a las recurrentes crisis de los ochenta: deuda externa, crisis bancaria, crisis bursátil, inestabilidad y devaluación cambiaria. Estas crisis fueron un reflejo en gran parte de la reestructuración del sistema financiero nacional en el marco de los cambios en los mercados internacionales de capital (Culpeper, 1995). Sin embargo, la crisis

bancaria, cuya solución incluyó programas de rescate, tuvo un costo social muy elevado.

La volatilidad financiera, el entorno recesivo, la política monetaria restrictiva (cuyo principal instrumento es la reducción del crédito interno), el repunte inflacionario, la falta de liquidez, el incremento de los márgenes de intermediación, el sobreendeudamiento de empresas y particulares con la banca comercial y la deuda externa fueron los factores que explicarían la grave crisis bancaria que se precipitó después de la devaluación de diciembre de 1994. Todo lo anterior aceleró el deterioro de los balances y de los activos bancarios de la cartera crediticia: créditos al consumo, corporativos e hipotecarios y los niveles de capitalización (Girón, 1994a).

Banxico destacó la posición neta acreedora o deudora de los agentes económicos respecto del sistema financiero interno. Así, según esa institución, la posición neta acreedora de las familias fue negativa desde 1993 hasta 1995. Sin embargo, la posición negativa de las empresas empezó en 1992; y llegó a un nivel máximo en marzo de 1995 al representar un porcentaje negativo de menos 10.7 con relación al PIB.

En el caso de las empresas, el incremento que se observó a fines de 1994 en su saldo neto deudor se vio muy influido por el efecto de la devaluación en sus pasivos en moneda extranjera. La disminución que en 1995 registró dicho saldo neto obedeció en parte a que la banca dio de baja la cartera incobrable (Banco de México, 1995).

Hay dos elementos importantes a destacar. Primero, la desregulación de las tasas de interés y el incremento en el margen financiero de los bancos ocasionó el encarecimiento del crédito. Se orilló al aumento inusitado de la cartera vencida de empresas y familias. Segundo, el tipo de cambio facilitó de manera

extraordinaria no sólo el contrabando sino la apertura indiscriminada de artículos cuyos precios estaban muy baratos y fueron capaces de eliminar a muchos empresarios. Por tanto, se sustituye la producción nacional dirigida al consumo interno por importaciones baratas que eliminan las fuentes de empleo.

V. Principales Bancos y Relaciones Asimétricas

Desde 1982 más del 70% de los activos del sistema bancario mexicano estaba concentrado en unos cuantos bancos. En 1990 Banamex tenía el 24.7% de activos del sistema, Bancomer 20.4%, Serfin 17.6%, Comermex 6.6% y el Banco Internacional 5.8%. Estos cinco bancos concentraban el 75.1% del total. La crisis bancaria aceleró la concentración y centralización bancaria y permitió varias reestructuraciones de las carteras vencidas de los bancos y una ampliación del capital entre 1995 y el 2002. BBVA-

PRINCIPALES BANCOS DEL TLCAN, EUROPA Y JAPON POR ACTIVOS
2002
(Millones de dólares)

Canadá	Activos	Estados Unidos	Assets	México	Activos	Japón	Activos	Europa	Activos
Royal Bank of Canada	220,393	Citigroup	1,051,450	Banamex	40,867	Mizuho Financial Group	1,178,285	Deutsche Bank (Alemania)	809,220
Canadian Imperial Bank of Commerce	176,072	JP Morgan Chase & Co	693,575	BBVA Bancomer	40,413	Sumitomo Mitsui Banking Corporation	840,281	UBS (Suiza)	747,211
Toronto Dominion Bank	175,658	Bank of America	621,764	Santander Serfin	20,871	Mitsubishi Tokyo Financial Group	751,480	BNP Paribas (Francia)	727,325
Scotiabank	173,394	Wachovia Corporation	330,452	Banorte	18,535	UFJ Holding	616,485	HSBC Holding (Inglaterra)	696,381
Bank of Montreal	145,803	Well Fargo & Co	307,465	HSBC	15,424	Norinchukin Bank	462,593	HypoVereinsbank (Alemania)	641,729
Desjardins Group	50,542	Bank One Corp	268,954	Scotiabank	7,952	Resona Group	361,995	Credit Suisse Group (Suiza)	609,618
National Bank of Canada	45,484	Metlife	256,897	Inbursa	5,594	Shinkin Central Bank	198670	ABN AMRO Bank (Holanda)	526,450
Laurentian Bank of Canada	10,941	Washington Mutual	242,506	ING Bank	1,610	Sumitomo Trust & Banking	131098	Royal Bank of Scotland (Escocia)	519,991
Van City	4,717	FleetBoston Financial Corp	203,638	J.P. Morgan	1,173	Shoko Chukin Bank	110046	Barclays Bank (Inglaterra)	505,408
Total	<u>1,003,004</u>		<u>3,976,701</u>		<u>152,439</u>		<u>4,650,933</u>		<u>5,763,333</u>
Total América del Norte	<u>5,132,144</u>								

Fuente: The Banker, varios números

Bancomer concentraba 24.8%, Banamex 25.4%, Santander-Serfin 13% y Bital 9.5%. Todos ellos representaban 72.7% del monto de activos de todo el sistema. Ahora cuatro bancos concentraban casi las tres cuartas partes de los activos totales (Ver cuadro anterior).

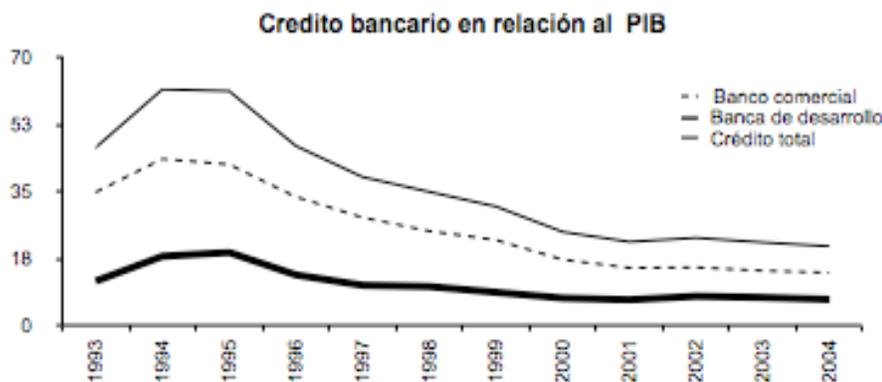
Esto refleja una acelerada concentración y centralización de las que los bancos conformaron una visión oligopólica beneficiada por la *Reforma Financiera* y por el Capítulo XIV del TLCAN.

La apertura financiera ha ocasionado una entrada de bancos extranjeros en el sistema bancario mexicano a tal grado que seis bancos tienen el control de los bancos más importantes del país. Un séptimo banco, el Laredo National Bankshares, participa con el tres por ciento del único banco “nacional”, Banorte. Hasta el 2002 el 87% de los activos de la banca estaba controlado por bancos extranjeros. Es importante destacar que éstos bancos a nivel mundial son de los más importantes en cuanto a nivel de activos y capital. El origen del capital de los bancos extranjeros es norteamericano, inglés, canadiense y español.

El nivel de capitalización de la banca comercial de 9.4% en 1994 mejoró a un 20.1% en diciembre de 2002. La solvencia de los bancos presentaba un cambio sustancial al pasar de un nivel máximo de 11.40% en diciembre de 1998 a un 5% en diciembre de 2002. A su vez los indicadores de productividad y rentabilidad presentan resultados positivos desde 1996. Esto coincide con el origen de la inversión extranjera directa en los servicios financieros. Para el 2001 de las 271 empresas el 66.1% eran de origen norteamericano; el 15.35% español; el 4.1% inglés y el 3.3% canadiense. De esta inversión el 70.1% está concentrado en la banca múltiple y el resto en otras instituciones financieras como compañías de seguros y sociedades de inversión.

VI. Captación y otorgamiento del crédito

En cuanto al crédito otorgado por la banca de desarrollo y comercial se ha presentado una tendencia decreciente a partir de la crisis bancaria hasta el 2002. El crédito de la banca de desarrollo presentó una tendencia ascendente durante el periodo comprendido entre 1991-1994. Posteriormente, el financiamiento de la banca de desarrollo perdió peso dentro del total del crédito bancario. La tendencia de este financiamiento fue hacia la baja. El crédito de la banca comercial ha presentado la misma tendencia y sólo entre 1993-1994 se presentó un ligero incremento. A partir de la crisis financiera de 1995 el crédito de la banca comercial ha decaído estrepitosamente. Más que describir la caída del otorgamiento del crédito a la economía (ver gráfica siguiente).



Fuente: Banco de México, Informe Anual, varios años.

VII. Conclusiones

Al visualizar el proyecto financiero en el marco del TLCAN, el sistema financiero “mexicano” fue la “crónica de una muerte anunciada” desde antes de la firma del Tratado incluso en la negociaciones del Capítulo XIV, se preveía el proceso de extranjerización paulatino, donde las instituciones financieras de

los países integrantes tendrían el privilegio de fortalecerse y expandirse allende sus fronteras. En su momento fue la oportunidad para los bancos mexicanos pudieran penetrar a través de sus subsidiarias en el sur de la frontera de US y algunas ciudades medianas y grandes de este país para la transacción financiera de las remesas de los mexicanos con una organización sana y en beneficio para ambos países. La crisis bancaria no sólo aceleró el “*proceso de extranjerización*” sino que desarticuló todo el sistema financiero en el marco de un proyecto de desarrollo económico nada coherente a nivel nacional pero acorde al proceso de financiarización que iniciaba con el fortalecimiento de los intermediarios financieros no bancarios y las finanzas estructuradas.

El financiamiento de las empresas vía la “*bursatilización*” se realizó entre las grandes empresas pero no para las medianas y pequeñas empresas. Incluso las familias no estaban contempladas en el otorgamiento del crédito a favor del desarrollo y crecimiento económico.

La “*banca comercial*” no fue el gran proveedor de los ahorros de la sociedad al sector empresarial como lo fue durante el “*milagro económico mexicano*” y todavía hasta antes de la crisis de deuda externa. La caída abrupta del financiamiento después de la crisis bancaria borró su papel como promotor del desarrollo económico a partir de 1994. La alternativa para un sistema financiero nacional con perspectivas de crecimiento y desarrollo económico inserto en los circuitos financieros internacionales abiertos y competitivos, que difícilmente pudo proveer crédito para el desarrollo de las pequeñas y las medianas empresas y las familias. El fortalecimiento de la “*banca de desarrollo*” en manos del Estado con una visión estratégica de largo plazo son la vía para dar créditos con una visión social sin tomar en cuenta la rentabilidad y la competencia financiera.

VIII. Bibliografía

Aspe, Pedro (1993), *El Camino de la Transformación Económica* Textos de Economía, Fondo de Cultura Económica, México.

Banco de México (1990), Informe Anual 1989, México, D.F.

Banco de México (1996), Informe Anual 1995, México, D.F.

Calva, José Luis (1996), “La Liberalización Financiera y el Desastre Bancario de 1994-1996” en *Liberalización de los Mercados Financieros: Resultados y Alternativas*, Juan Pablo Editor, S. A. México.

Calvo, Guillermo (1997), “Argentina’s Experience After the Mexican Crisis” en Perry, Guillermo (Editor), *Currency Boards and External Shocks: How Much Pain, How Much Gain?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, June 1, 1997.

Culpeper, Roy (1995), "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia la América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos", en Ricardo French-Davis y Stephany Griffith-Jones (comps), *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina, fuente, efectos y políticas*, Lecturas de E Trimestre Económico, Núm. 81, Fondo de Cultura Económica, México.

Díaz-Alejandro, Carlos (1985), “Adiós represión financiera. ¡Qué tal, crac financiero!”, en Bendesky (Comp.), *El Papel de la Banca Central en la Actualidad*, CEMLA-Banco de España, México, 1991.

Dornbusch, Rudiger (2001), “Fewer Monies, Better Monies”, National Boreu Economic Research, Working Paper 8324, June 2001.

Fondo Monetario Internacional (1998), “Crisis Financieras. Causas e Indicadores” en *Perspectivas de la Economía Mundial* () Washington, USA.

Fry, M. J. (1990) *Dinero, Interés y Banca en el Desarrollo Económico*, CEMLA-Felaban, México.

Girón A. (1994a), “Calidad de los activos de la banca comercial en el bloque de América del Norte”, en A. Gutiérrez y C. Garrido (Comps.), *Transiciones Financieras y TLC*, Ariel Economía, México.

_____ (1994b), “La banca comercial de México frente al TLC”, en *Comercio Exterior*, vol. 44, No. 12, Diciembre.

Gurley John y Shaw, Edward (1979), *Money in a Theory of Finance*, The Brookings Institution, Washington.

Kaminsky, Gabriela and Reinhart, Carmen (1998), “Financial Crises in Asia and Latin America: Then and Now” *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2 (May, 444-448).

Kenen, Peter (1997), “Preferences, Domains, and Sustainability” *American Economic Review* Vol. 87, No. 2.

McKinnon, Ronald (1974), *Dinero y Capital en el Desarrollo Económico*, CEMLA Estudios, México.

McKinnon, Ronald (1963), “Optimum Currency Areas” en *American Economic Review*, Vol 53, septiembre pp. 717-725.

Mundell, Robert (1963), “A Theory of Optimum Currency Areas” *American Economic Review*, Vo. 51, septiembre pp. 659-665.

Ortíz, Guillermo (1994), *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*. Fondo de Cultura Económica, México.

Entregado 10 agosto 2014

Aprobado 25 agosto 2014