

## **El Estado y el sistema financiero mexicano, 1930-2002, (construcción, destrucción, reconstrucción y extranjerización)**

**Francisco Suárez Dávila**

Es un hecho reconocido en forma generalizada que el sistema bancario es una pieza fundamental para el desarrollo económico de cualquier país. Es a fin de cuentas, el intermediario entre el ahorro de todos y la canalización eficiente de recursos hacia actividades productivas (y, en algunos casos, el financiamiento no inflacionario del gobierno).

En el momento actual, en México, la banca no está cumpliendo este papel y nuestro proceso de desarrollo carece de un instrumento vital. Es cierto que después de la severa crisis financiera de 1994, se ha avanzado penosamente y, en alguna medida, en su saneamiento financiero. Pero no está prestando a la economía (empresas y consumidores) y está prácticamente, en su totalidad, en manos de extranjeros. Todo ello, ha producido una gran (y creciente) irritación social y política. La "debaque" financiera es probablemente por su costo social, sus implicaciones, el mayor desastre económico en la historia de México. Hacia el futuro, el papel de la banca y su contribución al desarrollo nacional es una de las cuestiones fundamentales a las que se enfrentará nuestra sociedad. ¿Cómo llegamos a esta situación? Este tema no se puede abordar sin darle una perspectiva histórica. El presente de la banca está íntimamente vinculado con su pasado, sin el cual no se puede entender. De lo que se trata, sin embargo, es a la luz de esta perspectiva, analizar nuestro sistema financiero en la actualidad, plantear sus grandes retos y orientar la búsqueda de soluciones.

El papel del Estado mexicano en la construcción del sistema financiero, 1930-60

No es la primera vez que tenemos un ciclo de construcción-reconstrucción de nuestro sistema financiero. Durante el porfiriato, se había logrado desarrollar en parte, con el impulso de los bancos extranjeros, sobre todo europeos, y al amparo de la buena ley bancaria de 1897, un sistema financiero que ya, en 1906, contaba con 33 instituciones bancarias y un sistema bursátil incipiente, vinculado con las empresas mineras. Este sistema se derrumba durante la Revolución debido al propio conflicto social, los préstamos forzosos, la crisis de nuestra deuda externa y su suspensión de pagos, la hiperinflación y la primera nacionalización de los bancos de 1916.

El sistema financiero se va reconstruyendo con el papel activo del Estado revolucionario, lo que el secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, llamó la política hacendaria del nuevo régimen. Si bien hay algunos avances con la creación del Banco Único de emisión en 1923 y el primer banco de desarrollo, el Banco Agrícola, en 1926, el mayor impulso institucional se inicia, en realidad, en los años 30 con una más madura Ley del Banco de México, la de 1936 y el nuevo marco legal de la Ley de Instituciones de Crédito de 1932, que encausa una buena evolución de instituciones especializadas. Ya en 1932, hay 37 instituciones nacionales y seis extranjeras, sobre todo bancos de depósito, algunas hipotecarias que se desarrollan con la exitosa cédula hipotecaria y las instituciones de capitalización. También se crea, en la década, una gama de bancos de desarrollo, particularmente Nacional Financiera, el Banco de Comercio Exterior y el antecedente de Banobras.

A partir de esta base institucional, la fase más intensa la impulsa el Estado desarrollista mexicano, a partir de la década de 1940. Al amparo del estímulo que da la segunda guerra mundial al proceso de industrialización y el fuerte ritmo de inversiones en obras públicas, la economía mexicana crece rápidamente y con ello, el ingreso nacional y el ahorro. Nacional Financiera impulsa ventas de "mercado cerrado" de valores públicos. La deuda externa se renegocia en 1942.

La nueva Ley del Banco de México de 1941, rompe con la corriente liberal de los años 30, y permite a la institución un margen moderado de flexibilidad en su financiamiento, de acuerdo con las tesis keynesianas. La Ley de Instituciones de Crédito de 1941, como dice Leopoldo Solís, "tiene un papel estratégico que orienta la canalización de recursos hacia el sector industrial y establece una clara diferencia entre bancos de depósito e instituciones de inversión. Todavía en la Ley de 1932 las

sociedades financieras eran organizaciones auxiliares de crédito".<sup>1</sup> En 1941 hay 161 instituciones financieras y en 1960, 482. Aumenta el grado de monetización de la economía.

Expansión dinámica de nuestro sistema financiero mixto, 1960-82

Después de la exitosa devaluación de 1954, se agrega un elemento adicional que favorece un desarrollo económico más rápido, se consolida la estabilidad de precios; están sentadas nuevas bases para el acelerado crecimiento del sistema financiero y del ahorro. Don Antonio Ortiz Mena, en sus recientes Memorias, expresa dos de los puntos fundamentales de la política financiera del gobierno: "la creación de un marco regulador adecuado que fomentará el desarrollo de las instituciones financieras del sector privado y la provisión directa del crédito a través de los bancos de desarrollo y los fondos de fomento".<sup>2</sup> Fue mucho más que eso. Se desarrolló en México un sistema novedoso y original de política selectiva de crédito (que merece gran reconocimiento). Éste consistió en aplicar un elevado encaje legal sobre la captación incremental de estas instituciones financieras en rápida expansión, para canalizar recursos directamente o a través de los fondos de fomento a los sectores más importantes para el desarrollo nacional: la agricultura (con fira), la exportación de manufacturas (con fomex), la infraestructura turística (con infratur), la vivienda (con fovi) o la pequeña y mediana industria (con fogain, fonei, fomin). Es importante este esquema porque se canalizan recursos sin que se les pueda aplicar estrictamente la peyorativa frase de represión financiera. En todo caso, es una represión "benigna" ya que se mantienen tasas de interés de mercado en pesos o en dólares. Lo importante es el acceso al crédito para quienes no lo tenían, los plazos largos y el crédito supervisado que permite demostrar a los banqueros que es posible prestar a ciertos sectores de riesgo, como la agricultura con técnicas adecuadas. Además, como otra vertiente de política, en la década de los 70, cito a don Antonio Ortiz Mena: "se promovieron medidas para lograr la mexicanización (del sistema bancario)".<sup>3</sup>

En 1970 hay 104 bancos de depósito, 93 financieras y 29 hipotecarias. Se van conformando, de manera natural, los grupos financieros importantes, liderados por Banamex (los Legorreta); el innovador esquema de Bancomer (de Espinosa Iglesias); absorbiendo los bancos regionales, Comermex (de C. Trouyet); Cremi (de Balleires) y, la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (de A. Sacristán). La reglamentación de 1970 acepta grupos financieros y en las reformas a la ley de 1978 se tiene ya la iniciativa de propiciar la creación de bancos múltiples de los cuales, en 1982 ya hay 34. El Estado continúa promoviendo cambios de estructura, mediante políticas y cambios regulatorios. Se avanza en la profundización del sistema bancario que, en los inicios de los 70, alcanza ya una relación de cartera de crédito al pib de alrededor de 30% que, sólo en forma efímera, se pudo alcanzar posteriormente.

A partir de 1964, como dice Caso Bercht en su estudio pionero, despega el mercado de valores. En 1950 el valor de las operaciones era de trece millones de pesos, en 1965 de 1 400 millones de pesos (100 veces más). Hay ya 56 acciones que se cotizan.<sup>4</sup> La tendencia se consolida con la Ley de Mercado de Valores de 1975. En 1978 se toma otra medida trascendente, la creación de los Cetes, que tendrían un carácter predominante en dicho mercado y, además, enriquecería la política monetaria para controlar la liquidez y financiar al gobierno por operaciones de mercado abierto.

Con todo esto se da un sistema bancario dinámico, mixto, tanto por la presencia de bancos privados y bancos de desarrollo, como porque debido a problemas especiales, el gobierno debe absorber al Banco Internacional y al Mexicano Somex. Es sin duda, un sistema financiero donde la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, tienen una clara fuerza e influencia reguladora y promotora; al mismo tiempo, había un proceso de diálogo y concertación provechosa con los banqueros privados en que, en términos generales, se compartían los objetivos de desarrollo.

La nacionalización del sistema bancario y el desarrollo de un sistema financiero paralelo, 1982-88

La banca no estuvo exenta de problemas en 1982, alguno derivados de la devaluación de febrero de 1982 y sufrió fuertes salidas de capital por factores de índole exógena, principalmente graves errores de la política macroeconómica, el descomunal desequilibrio fiscal, la explosión de la deuda externa, el alza artificial del precio del petróleo en un mercado a la baja y la consiguiente desconfianza. Pero, me parece que la nacionalización bancaria fue un serio error táctico y estratégico, que no era de manera alguna necesaria o justificable, iba claramente contra la corriente histórica y fue un acto de gobierno irreflexivo del cual el país pagó posteriormente y de muchas maneras un severo costo. Creó fuertes fisuras entre el gobierno y el sector privado. Si algo han dicho los críticos del sistema, es que el mexicano era un sistema financiero fuertemente regulado y protegido para los mexicanos. Se hubiera podido atacar los

problemas de coyuntura por medidas eficaces, sin llegar al control de cambios en una economía tan "porosa". Era un sistema financiero que, en términos generales, evolucionaba de manera favorable y en expansión hasta 1981. Este proceso se alteró dramáticamente en septiembre de 1982.

Lo cierto también es que el Estado mexicano, tomada la decisión de la nacionalización, fue un muy buen administrador del sistema financiero. Sin que esto fuera el objetivo deseado inicialmente, la banca nacionalizada permitió sortear mejor la crisis de los años 80. Se pudo dar una reestructuración mejor coordinada de las empresas. Para las que tenían deuda en dólares, operó bien el sistema Ficorca que se creó. Se buscó preservar el carácter profesional de la banca: encabezaron los bancos algunos de los mejores financieros del sector público y se procuró retener a los empleados bancarios.

Una decisión importante, adoptada por el presidente De la Madrid, fue la de reincorporar al sector privado a la gestión bancaria, haciéndolos partícipes en los consejos directivos de los bancos y una especie de reprivatización parcial, a través de la emisión de los certificados de aportación patrimonial, los caps que fueron colocados con éxito. Esto se consolidó con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 (que siguió a la de 1983).

Por otra parte, se produjo el desarrollo de una banca paralela. Varios ex banqueros, con sus correspondientes indemnizaciones, se orientaron a las casas de bolsa y compañías de seguros, que habían sido apéndices cautivos de los bancos, y comenzaron a tener un desarrollo propio. En cierta medida se dio al sector privado, principalmente a las casas de bolsa, la enorme compensación de operar el gran nuevo mercado de Cetes. Éste es un hecho importante. Un grupo muy pequeño de personas obtuvo el "señorío" por la operación de la emisión de la deuda gubernamental.

A finales de 1982, había 31 casas de bolsa. Entre 1982 y 1987, sus oficinas aumentaron en toda la República, de 90 a 204; el personal de 2 700 a 8 400 personas y la clientela de 66 mil a más de 300 mil.<sup>5</sup> A pesar de la crisis de la deuda externa y el relativo estancamiento de la economía hubo un pequeño auge bursátil en 1984 y el gran auge de 1987 que significó una explosión ñno mera burbuja especulativañ en que la bolsa creció 700%, seguido también por el mayor desplome histórico, ya que perdió 75% de su valor. El número de participantes se redujo casi de 400 mil a menos de 100 mil. La transferencia de riqueza que se dio por la operación del mercado de dinero y para los que ganaron en el auge bursátil, preparó el terreno para la eventual reprivatización de los bancos.

En síntesis, el sistema bancario fue bien manejado por el Estado mexicano. En ello coinciden la mayor parte de los analistas de la época: Leopoldo Solís, Javier Márquez, T. Peñaloza.<sup>6</sup> Las instituciones de banca múltiple se racionalizaron de 60 a 18. La cartera vencida que había aumentado entre 1981-82, a un 4%, se disminuyó en 1988 a 1.4%. Hubo innovación financiera, ya que se desarrollaron nuevos productos como las cuentas maestras, las mesas de dinero, las sociedades de inversión y las aceptaciones bancarias y, a niveles de gobierno los Pagafes, Ajustabonos y Bondes. Las utilidades aumentaron de 16 mil millones en 82 a más de 3 billones en 1990. La banca se manejó con austeridad, casi no aumentó el personal, el número de sucursales y el gasto operativo se redujeron. El hecho es que la banca aumentó de valor. El capital contable ajustable que se indemnizó a los banqueros, fue de alrededor de 900 millones de dólares en 1982. Su valor de capital contable era, en 1989 de alrededor de 4 mil millones de dólares y se vendió en 1991 a más de tres veces capital contable. El valor de mercado de los caps se triplicó en un año (dic. 89-ene. 91) El buen manejo de la banca nacionalizada a la postre contribuyó a que se pagara un precio exagerado por la misma.

La destrucción del sistema financiero, a través de la liberalización financiera que conduce a la crisis bancaria

La llamada "reforma financiera" tuvo tres elementos: la liberalización financiera, la privatización bancaria y el inicio de la apertura a la banca extranjera.

A partir de 1989, se inició la liberalización financiera cuyos principales instrumentos fueron la liberalización de las tasas de interés; la sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez y luego, su eliminación; y la supresión de la política selectiva de crédito. Es interesante hacer notar que países como Francia y España, que hicieron un uso muy eficaz de esta política, comenzaron a desmantelarla a mediados de los 80, pero con una enorme diferencia: su mucho más avanzado grado de desarrollo económico y financiero.

Por otra parte, se logró una reprivatización con gran rapidez ñtiempo récord en el mundoñ que, en su momento, fue motivo de orgullo. Los 18 bancos se privatizaron entre junio del 1991 y julio de 1992.

Prestigiasdas instituciones asesoraron al Comité de Desincorporación Bancaria (CS, First Boston, Booz Allen y Mc Kinsey) y luego, otras instituciones participaron en la "evaluación" independiente de cada uno de los bancos. Se produjo más bien, otro caso de una de las más serias enfermedades que aquejan al mercado, el irracional efecto "manada" (herd instinct) en que se dio una carrera de la que nadie quiso quedar fuera, pagándose precios exagerados. Se pagó el doble de lo que algunas personas sensatas, incluso banqueros centrales, habían estimado al inicio del proceso. "El gobierno obtuvo por la enajenación de las acciones bancarias, 37 856 millones de pesos", que significa un precio/utilidad de 14.75%, y un múltiple promedio valor de mercado/valor en libras de 3.068.7

Es evidente que la reprivatización bancaria era necesaria. Se hizo un considerable esfuerzo por establecer las reglas y un cuidadoso procedimiento, con diversas etapas. Pero juzgada por sus resultados, íestos fueron muy deficientes! Finalmente lo que contó fue el precio que se pagó en la subasta. No se aprendió de las dolorosas experiencias de América del Sur y de España, en que se hizo gran hincapié en la necesidad de seleccionar la calidad moral y la experiencia profesional de los nuevos banqueros. Véase como nos es aplicable la siguiente cita de Álvaro Cuervo, uno de los mejores analistas de la crisis bancaria española: "En España la ruptura del statu quo bancario, produce la creación, en la mayoría de los casos, de entidades bancarias, sin contar con los equipos humanos profesionalizados y experimentados. Se puede hablar de amateurismo e irresponsabilidad, unida a la creación de nuevas entidades, está la política de compra de bancos existentes, a precios ajenos a una valoración, conforme a la lógica económica (por razones sociales de ser banquero, de disponer de un mecanismo fácil de obtener recursos ajenos); son el principio y en parte, causa de muchas crisis".8

El resultado de esta "euforia", derivada de la liberalización financiera, fue una expansión brutal del crédito, para la cual no estaba preparado ni la banca, ni las autoridades. El crédito al sector privado creció de 10% del pib en 1988 a 23% en 91 y a 40% en 1994.

Hubo igualmente una expansión de instituciones. Se crearon 300 instituciones en dos años. Además, de los nuevos bancos creados ñtantos que se duplicó el número inicialñ illegó a haber 63 arrendadoras, 62 factorajes, más de 350 uniones de crédito!

Se inició una apertura gradual a la inversión extranjera, vinculada con el Tratado del Libre Comercio. Pero en éste se establecían límites a la participación externa y tiempos de ajuste, que cuidaron los propios banqueros mexicanos.

Esta expansión explosiva de instituciones de crédito ya había comenzado a producir un alza en la proporción de la cartera vencida. A la irresponsabilidad en la expansión bancaria se suma, otra vez un serio problema macroeconómico que explota a finales de 94, pero que está vinculado al hecho previo de utilizar el tipo de cambio en forma exagerada como ancla para bajar inflación, la fuerte expansión del crédito externo, ahora, sobre todo, del sector privado, incluyendo los bancos y, de una deuda pública líquida elevada en Tesobonos, exigible en dólares. Esto provoca el nuevo crac de diciembre de 1994 y el inicio de la crisis bancaria. En México ocurrió el fenómeno al que había aludido Carlos Díaz Alejandro, en un célebre artículo referido a las crisis bancarias del Cono Sur de un decenio antes: "Adiós represión financiera. Hola Crac Financiero". No aprendimos la lección.

El juicio negativo sobre la forma como se realizó la liberalización financiera en México, es ampliamente compartido, aun por los expertos más proclives al concepto. La ocde expresa: "La liberalización del sector financiero fue seguida por un ciclo de auge-caída caracterizado por un deterioro de la calidad de crédito y fallas bancarias".9 Este fenómeno no fue exclusivo de México, como ya lo señalamos. Fue una especie de epidemia mundial, propiciada por los mismos virus y las mismas recetas.

El Estado mexicano en la reconstrucción del sistema financiero, 1995-2002

La severa devaluación de finales de 94, aunada a un alza draconiana de las tasas de interés, a más de 100%, las medidas de ajuste de 95 que producen la mayor caída en el producto mexicano del siglo, provocan una crisis bancaria y financiera de proporciones mayúsculas.

La reconstrucción del sistema financiero tiene dos fases: la primera etapa tuvo como objetivo la supervivencia del sistema financiero, de la planta productiva y de los deudores, evitar un run, una corrida sobre los depósitos, como se dio en otros países. Ese desastre se evitó y era necesario eludirlo por el papel estratégico que tiene el sistema financiero sobre el conjunto de la economía. Pero, el sistema bancario se salvó a un alto costo social y económico. Los programas de apoyo fueron de dos tipos: Los programas de apoyo a los bancos, como el de capitalización temporal (Procapte) y el de compra de

cartera a los bancos, para capitalizarlos a través de valores públicos.

Los programas de apoyo a grupos diversos: el ade, al sector agropecuario (Finape), a la micro, pequeña y mediana empresa (Fopyme), a los deudores hipotecarios (Programa Punto Final).

Adicionalmente, se creó el controvertido Fobaproa. El problema fue que muchos de estos programas, mecanismos y decisiones, se operaron en forma casuística y discrecional. Se intervienen a la mayor parte de los bancos, inicialmente privatizados, y muchos de los nuevos. La Comisión Nacional Bancaria regula y supervisa, pero también interviene y opera, cayendo en conflictos de interés. Esta institución y el Fobaproa, no salen bien librados de este proceso que generó suspicacias, grandes ganadores y perdedores, muchos cuestionamientos no resueltos y una gran irritación social. Todo el proceso amerita una evaluación serena, informada, para hacer un balance histórico de uno de los mayores desastres económicos de nuestra historia, derivar las lecciones y evitar repetir los errores.

En la segunda etapa (1998-2001), se produce un marco institucional y jurídico, de supervisión y regulación bancaria más completo y, en general, para sortear la crisis. Esta etapa incluye las reformas a las leyes bancarias de abril de 1998 y junio del 2001. Sus principales elementos son:

Un elemento importante es el paso del Fobaproa al ipab, que opera a partir de mediados de 99 y que tiene dos funciones: actuar como seguro de depósitos, pero sobre todo, administrar los programas de apoyos bancarios, incluyendo los bancos intervenidos, sus activos y pasivos y el manejo de la cuantiosa deuda derivada.

Se establece un sistema jurídico que facilite el cobro de adeudos bancarios a través de la nueva Ley de Garantías y la nueva Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.

Se refuerza la supervisión bancaria y las normas correspondientes, incluyendo las diversas reglas para la capitalización de los bancos y la adecuada constitución de reservas.

Se promueve lo que podría llamarse un nuevo eslabón de la cadena, la reforma del sector privado; a través de la promoción de códigos de ética corporativa, la mejor integración profesional de los consejos, la apropiada rendición de cuentas, el establecimiento de sistemas de control eficaces, las prácticas gerenciales de administración de riesgo.

Finalmente, la autorización ilimitada para la participación de la banca extranjera.

El costo de la crisis bancaria significó casi 20% del producto interno bruto.

La extranjerización del sistema financiero mexicano

La idea inicial era una gradual apertura a la participación extranjera, en la banca y el sistema financiero. Primero se autorizó una participación minoritaria de 20%; luego en el tlc, en el caso de la banca, se establece un aumento de participación gradual, pero sujeto a topes, respecto de la participación total de la banca extranjera y del tamaño máximo del banco (6%), que pudiera comprarse por extranjeros. El Legislativo logró, mediante las reformas legales de marzo de 1995, establecer estos límites en la legislación bancaria y se estableció explícitamente que el control del sistema de pagos debiera estar en manos de mexicanos. Los banqueros centrales de los principales países (los del G-7) normalmente han expresado la tesis de que en los grandes países, los bancos nacionales curiosamente casi siempre, los cuatro o cinco grandes bancos controlan, y deben hacerlo, la mayoría de los recursos financieros. La participación extranjera es normalmente del orden de un 20% de los activos y se ubica en las áreas tecnológicas de vanguardia, la banca de mayoreo y de inversión. El gobernador del Banco de Inglaterra, Leigh Pemberton, estableció estas ideas en un famoso discurso en Dublín. En algunas crisis bancarias, como la española, la participación extranjera ayudó a sortearla, pero sin cambiar estos principios generales.

Sí se reconoció adecuadamente en el tlc, que en sectores como el de seguros, se requería innovación tecnológica proveniente del exterior, así como las ventajas de atraer capital y nuevos productos en otras áreas no prioritarias, como las casas de bolsa, las arrendadoras y los factorajes, donde podría haber mayor participación extranjera.

Así fue la situación en México al principio. En 1997, los bancos extranjeros tenían alrededor de 20% de los activos. Sin embargo, mediante las reformas legales de abril de 1998, se logró eliminar el tope de 6%. Con ello, los grandes bancos pudieron caer en manos de instituciones del exterior. Adicionalmente, se cometió el error histórico de que Banamex no pudiera comprar Bancomer. Los bancos, mayoritariamente extranjeros o filiales tenían, a finales de 2000, cerca de 50% de los activos y con la compra de Banamex por Citibank, 70%. Si agregamos las instituciones en que el capital externo tiene

por lo menos 20% (pero no mayoría), representan actualmente 85% de los activos. Así, la histórica Asociación de Banqueros de México es un anacronismo. Es más apropiado hablar de la Asociación de Instituciones Internacionales (que antes existía como un pequeño club de representaciones de bancos extranjeros).

Para los organismos institucionales sin embargo, esta extranjerización es el elemento más alentador para el desarrollo del sistema financiero mexicano. El informe de la ocde dice: "algunas restricciones (que retrasaban el ajuste del sistema financiero) todavía subsistían en enero de 1999. La más importante era la prohibición al control extranjero en bancos, cuyo capital excedía del 6% del capital neto total".<sup>10</sup>

Los argumentos a favor de la participación extranjera han sido diversos. Uno es que eran necesarios como fuente de capitalización de los bancos, dada la impotencia o reticencia del capital nacional. Otro, expresa que, viendo los errores de nuestros banqueros, los bancos están mejor en manos de extranjeros. También se dice que si la capacidad de regulación está en manos del gobierno mexicano y que ésta es adecuada, no importa la propiedad de las instituciones. Creo que se puede estar de acuerdo sobre la participación extranjera, como algo conveniente y normal en la actualidad, desde el punto de vista de aportación tecnológica, capital, competitividad y vínculos con el exterior; el problema es el enorme grado que alcanzó. Una consideración atenuante, es el grado de balance que se da de los bancos europeos (los españoles), frente a los de Estados Unidos.

La banca no tiene las mismas características que cualquier empresa productiva, su insumo es el ahorro nacional y es estratégica para el desarrollo nacional. Es factor económico, pero también enorme factor "político y de poder". Como comentamos, en ningún gran país y en ninguna de las grandes economías, el sistema financiero está controlado por los extranjeros.

Ya pasamos históricamente por esta etapa, cuando en 1933 los bancos del exterior no aceptaron cumplir una medida de política monetaria nacional, tan "radical" como un modesto encaje legal. ¿El director del Citibank en Nueva York o en Bilbao, le tomará las llamadas a los funcionarios nacionales? ¿Considerará la conveniencia del país en el largo plazo o sólo su rentabilidad de corto plazo? Los nuevos gerentes bancarios (que no son dueños) obedecen a las autoridades y directivos del país de sus matrices.

Consideraciones por entero ajenas a lo que ocurre en México (por ejemplo, un serio quebranto en otro país emergente), pueden incidir adversamente sobre las políticas de ese banco en México. Citibank ya ha dado algunas señales de oposición a las políticas de la autoridad. Los bancos extranjeros han dado tan malos créditos como los nacionales, si no véase el historial reciente de las actuales crisis bancarias y la prevalencia de los instintos "gregarios" sobre los "racionales". El fin de la historia Argentina no está escrito. ¡No queda claro que las matrices respalden con capital a sus filiales, cuando hay problemas!

La extranjerización casi total de la banca (y mayoritaria en todo el sistema financiero, incluyendo las Afores), debe ser considerada un serio problema de interés nacional en cualquier gran país como es México. Desde luego, su solución es en extremo compleja. No debe acudir a soluciones radicales en un sector tan delicado y sensible. Ya vimos las consecuencias de la "nacionalización impulsiva" y la liberalización acelerada. Se requerirá de una solución indirecta y de largo plazo, pero debe haber una clara exigencia de la autoridad y un claro compromiso de la banca, de contribuir a la estrategia de desarrollo nacional definida por la sociedad mexicana, más allá de objetivos válidos de rentabilidad de corto plazo. Esto no es un nacionalismo vetusto, sino economía "real" y política "real".

Un elemento positivo de este periodo, otro acto "promotor" del Estado mexicano, fue el desarrollo del Sistema de Ahorro para el Retiro y, el esquema actual de las Afores y Siefors. Este factor influirá, de manera importante, sobre la generación de ahorro institucional, de largo plazo, para estimular el mercado de capitales. Además se hizo en un buen momento de la estructura de la pirámide demográfica, que hizo menos costosa la transición del antiguo sistema de pensiones al nuevo. Desafortunadamente se ha venido modificando el objetivo inicial en la ley para darle un carácter mixto y también, tiene una dominante presencia de instituciones extranjeras.

Situación actual del sistema financiero. Su estructura

¿Cuál es la estructura actual, derivada de las etapas históricas y las intervenciones que hemos comentado? El sistema bancario llegó a tener 53 instituciones en 1996: nacionales 23, filiales 18 y doce en situación especial. En 2002 había 36; 15 nacionales, 17 filiales y cuatro en situación especial.<sup>11</sup> De los 18 bancos inicialmente reprivatizados, más de la mitad fueron intervenidos. Algunos de ellos fueron posteriormente liquidados, otros fusionados o más bien comprados, principalmente por los

grandes bancos. De los 18, sobreviven seis grandes. Los cuatro bancos principales que fueron adquiridos por extranjeros: Bancomer por bbv, Banamex por Citibank, Serfin y Mexicano por Santander, Inverlat por Scotiabank, Bital (que adquirió Atlántico) que tiene participación importante del Banco Central Hispano y el C. Portugués y, ahora, de ing. Sólo sobrevive Banorte como institución mexicana en este grupo (que compró Banpaís).

Entre las nuevas instituciones mexicanas que se crearon, varias fueron intervenidas, vendidas o liquidadas con igual rapidez. Sobreviven menos de diez bancos mexicanos pequeños (entre ellos Inbursa, con el respaldo de su gran grupo económico) que representan alrededor de 1.5% de la cartera total.

Además de los grandes bancos, operan alrededor de una docena de filiales de bancos extranjeros, básicamente para apoyar a sus empresas transnacionales o a capitales privados, con alrededor de 3% de la cartera total. Algunos también se espantaron pronto y se retiraron (bnp, Societé General y Fuji Bank).

Entre los organismos auxiliares de crédito, la novedad principal son las Sofoles, que constituyen un grupo dinámico y prometedor de instituciones, de las cuales existen 34, atendiendo principalmente a los sectores inmobiliarios, automotriz, comercial y de consumo.<sup>12</sup> Se han consolidado y recuperado, en alguna medida y con un número sensiblemente menor, los sectores de arrendadoras, factorajes, almacenadoras y las uniones de crédito, sin que se articule, por éstas últimas, un buen sistema de financiamiento al campo y los productos básicos.

El crecimiento de los inversionistas institucionales y la titularización de los valores ñla desintermediación bancariañ es un fenómeno mundial. En México, aunado al retraimiento de la banca, han crecido estos intermediarios, pero la banca todavía representa 75% de los activos financieros. El más importante elemento es el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro, que cuenta ya, a finales del 2001, con 26 millones de trabajadores registrados. Sus recursos representan casi 9% del pib. No tiene el grado de concentración que tiene la banca, pero sí las instituciones extranjeras dominan el sector, con una valiente presencia de Banorte, Inbursa y Siglo XXI, alrededor de un 20% del sistema. La Consar, su joven órgano regulador, ha desempeñado un papel moderno y eficaz.<sup>13</sup>

Las compañías de seguros es un sector integrado por 70 compañías. De las 66 privadas, 31 tienen capital mayoritariamente extranjero con 40% de las primas del sector. Es un sector financieramente sólido ñsorteó bien las crisisñ siempre bien regulado por la Comisión Nacional de Seguros. Mantiene una dinámica moderada, ahora bajo el estímulo del sar, pero sus recursos representan sólo alrededor de 2% del pib, inferior aún al de países de desarrollo comparable al nuestro.<sup>14</sup>

Lo bueno: algunos avances financieros positivos

El sistema bancario presenta ya, desde el punto de vista financiero, algunas señales de recuperación: se ha reducido ya la proporción de cartera vencida de manera significativa, de 11% en 1997 a 5.2% en 2001; ha aumentado, de manera importante, el monto de reservas y provisiones, de 61% en 1997 a 124% en 2001; el sistema está adecuadamente capitalizado a niveles internacionales, de 6% en 1995 a alrededor de 15% en 2001; se ha reducido el gasto operativo con importante reducción de personal, casi 10%; es paradójico que el sistema tiene, a la vez, altos niveles de personal y poca penetración y densidad nacional por números de sucursales (bancarización); muestra cierta recuperación de las utilidades.<sup>15</sup> La tasa de retorno sobre capital es de 7.8% (negativo en 1996) y sobre activos (roa) es de 0.74% (negativo en 1996).

Con base en esta evaluación, dos organismos internacionales se pronunciaron recientemente en el sentido de que ya terminó la crisis bancaria en México. El fmi, en su último informe sobre la "Estabilidad del sistema financiero", que forma parte del nuevo sistema de prevención de crisis sistémicas dice: "El sistema bancario mexicano no presenta un riesgo para la estabilidad financiera de la economía mexicana, pero todavía está pendiente que reanude el crédito de manera sana y con una base amplia hacia el sector privado".<sup>16</sup> La ocde, en su reciente informe, también decretó que ya concluyó la crisis bancaria.<sup>17</sup> "En términos generales, puede afirmarse con base en diversos indicadores de comportamiento, que el sistema financiero mexicano se ha recuperado de la crisis del peso de 1994-95".<sup>18</sup>

A finales de la administración del presidente Zedillo y principios de la del presidente Fox, se impulsan dos subsistemas importantes: el apoyo que se le da a la banca popular, transformándose el Patronato del Ahorro Nacional en el Banco del Ahorro Nacional, y los Servicios Financieros, como eje del impulso que se le va a dar a las instituciones de ahorro y préstamo (las saps). Éste es un sector que ha funcionado

bien en otros países. Puede funcionar en México, pero también ha sido fuente de grandes quebrantos para el pequeño ahorrador y, deberá cuidarse de manera especial. La concepción del Banco del Ahorro adolece, sin embargo, de algunas imprecisiones y ambigüedades (que se reflejan en el propio título, por qué "servicios financieros"), entre sus funciones propias y las relacionadas con el sector: operación, promoción, ¿supervisión?, que puede dar lugar a conflictos de intereses.

También se ha dado un fuerte apoyo al sistema del financiamiento a la vivienda. Se creó la nueva Sociedad Hipotecaria Federal, se han introducido reformas al infonavit, para integrar mejor el Sistema Bancario; las Sofoles funcionan bien en este campo. La meta es alcanzar una muy ambiciosa meta de 750 000 viviendas por año. El principal problema puede ser el vicio del actual gobierno, de triplicar niveles burocráticos, en este caso, el nuevo Consejo de la Vivienda y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

Lo malo: no presta a la actividad productiva

A pesar de los avances, el sistema financiero y en especial el bancario, no cumple sus funciones de apoyo a la economía.

1. El sistema mexicano es un sistema con una alta concentración bancaria: "La participación de los seis mayores bancos en el total de activos, aumentó de 75% a 85% en junio de 2001, uno de los más altos de la ocde".<sup>19</sup> ¿Cómo se podrá dar la competencia de mercado pretendida?

2. El sistema bancario no está otorgando crédito al sector privado. La cartera crediticia decrece desde 1995. ¿Cómo ha sobrevivido el sector productivo? En los últimos años el crédito al sector privado proviene principalmente de dos fuentes: a) por una parte, las grandes empresas ñexportadoras o transnacionalesñ se financian del crédito externo; b) las empresas mexicanas ñpequeñas y medianasñ se financian a través de créditos de proveedores (créditos de grandes empresas) o retención de utilidades. Por otra parte el consumidor, como consumidor o como adquiriente de vivienda, se financia por los créditos de las grandes tiendas departamentales, por las Sofoles automotrices o de vivienda. La banca sí está prestando (incluyendo tarjetas de crédito), en el crédito al consumo de alta rentabilidad (y márgenes leoninos).

Mientras que el crédito bancario al sector privado disminuye a menos de 20% del pib, el de otras fuentes (intermediarios no bancarios, proveedores, crédito externo), aumenta a 17% del pib y alcanza la mitad del financiamiento total, duplicando el 25% que tenía en 1994.<sup>20</sup>

3. La banca no tiene indicadores satisfactorios de productividad y eficiencia. Se da una combinación difícil de lograr: alto gasto operativo y poca penetración en el país, que no está adecuadamente "bancarizado" ya sea en "ladrillos" (sucursales) o en "electrónica".

4. La banca mexicana obtiene sus utilidades, sin otorgar crédito al sector privado (como en los momentos tan criticados del alto encaje legal en el sistema "reprimido") a través de una muy alta proporción de inversiones en papel gubernamental, con el cobro fuerte de comisiones por los servicios prestados y por sus créditos al consumo. Existe, por otra parte, la queja de que no se presta, por las todavía grandes dificultades que existen para cobrar los créditos, la cultura del incumplimiento y el deterioro del Estado de derecho. Nuestra economía, en suma, es una economía que funciona sin crédito bancario, lo cual es dramático.

5. La caracterización de todo el mercado de capitales es que también predomina el papel gubernamental. Es también la principal inversión de las Afores. Hay poco papel de las empresas, principalmente papel comercial. La deuda corporativa es equivalente a 2% del pib.<sup>21</sup>

6. La banca de desarrollo ha sufrido el encono dogmático de la escuela neoliberal. Sin embargo, funcionarios con esa simpatía la sobrecargaron con funciones que no debían haber absorbido, como la brutal expansión de las uniones de crédito que ésta financió, o proyectos "gubernamentales" importantes como el World Trade Center, del Monte o la expansión en la red carretera. Se han recapitalizado las instituciones, pero no han tenido la oportunidad de expandir crédito. Se comenta poco, pero Bancomext, un banco oficial, fue una de las instituciones que sorteó la crisis con más baja cartera vencida.

Conclusiones

Como se desprende de los anteriores comentarios, el Estado mexicano ha sido, para bien o para mal, un actor fundamental del cambio en el sistema financiero y en el diseño de sus estructuras. Las reformas han sido "desde arriba" impulsando, sustituyendo, induciendo o complementando al sector privado. Sus funciones han ido mucho más allá de las percepciones del pensamiento actual, de que sólo sirve para



eliminar las imperfecciones del mercado. Desde luego, el sector privado, también para bien o para mal, ha sido un actor fundamental en el proceso. El avance de las economías refleja un triángulo con tres vértices: Estado, empresa y sistema financiero.

El panorama histórico que se ha dibujado, presenta los siguientes trazos principales:

1. El Estado mexicano construyó institucionalmente las bases del sistema financiero en los años treinta.
2. El Estado desarrollista promovió el crecimiento, la industrialización y un sistema financiero que lo apoyara con un sistema innovador de asignación de crédito selectivo a sectores prioritarios.
3. Se desarrolló un sistema bancario privado que, alcanzada la estabilidad, creció con gran dinamismo.
4. La nacionalización de la banca fue un error táctico y estratégico de serias consecuencias.
5. La banca nacionalizada fue administrada en forma muy adecuada, lo cual permitió superar eficazmente la crisis de 1982. Sus resultados permitieron venderla a un precio muy superior a la indemnización.
6. La reprivatización era necesaria, pero fue mal ejecutada.
7. La liberalización financiera, su desregulación, produjo una explosión del crédito y de creación de instituciones que, aunado a los factores macroeconómicos de 1995, prácticamente resultaron en la destrucción y quiebra del sistema financiero: el mayor desastre económico en la historia del país.
8. La mayor parte de los bancos fueron intervenidos ("renacionalizados").
9. A un alto costo para el país, se logró la supervivencia del sistema bancario y se ha venido consolidando, recapitalizando. Se ha fortalecido la supervisión y regulación bancaria.
10. Se han desarrollado los "inversionistas institucionales" aunque todavía en grado insuficiente. El Sistema de Ahorro para el Retiro adquiere ya un peso importante y creciente; las compañías de seguros, sólidas, pero con limitada participación relativa; las Sofoles, adquieren creciente dinamismo.
11. Se ha desatendido la importancia que tiene la banca de desarrollo en general, aunque las nuevas iniciativas tienen algunas reformas positivas. Se ha impulsado positivamente el nuevo sistema de banca popular y el reformado de vivienda.
12. Tenemos un sistema financiero, totalmente controlado por extranjeros, con las serias consecuencias que ello tiene para las empresas y el futuro del país. Somos el único gran país en esa situación.
13. El Banco Central, con su autonomía, es una de las pocas instituciones nacionales con prestigio y consistencia en sus metas: la reducción de la inflación.

El análisis histórico que hemos realizado, debe contribuir a demostrar los magros resultados, las severas deficiencias o el fracaso mismo de las reformas financieras y del sistema financiero que se intentó construir a partir de 1989 (reconociendo algunos avances realizados, sobre todo los nuevos intermediarios y la nueva estructura regulatoria). Importamos las prescripciones de la liberalización financiera, pero a destiempo, sin preparación adecuada de precondiciones y secuencias, sin ajustes a nuestras realidades. Como dijo Cameron: "hay peligros en tomar prestados conceptos institucionales en forma indiscriminada, sin realizar las adecuadas investigaciones históricas sobre las instituciones copiadas".

Con la liberalización financiera, se intentó soltar el crédito "reprimido" para beneficio de la economía y de las empresas. En la actualidad, los bancos prácticamente no prestan al sector productivo.

Con la eliminación del encaje legal se pretendió evitar la canalización obligatoria al gobierno; actualmente los bancos invierten, la mayor parte de sus recursos, en papel gubernamental.

Se pretendió crear más instituciones bancarias para alentar la competencia. Quedan, para todos los efectos prácticos, seis o siete instituciones que operan en un mercado oligopólico, con márgenes financieros muy elevados, sobre todo para el cliente mediano y pequeño.

Supongo que se pretendió crear un sistema nacional sólido, capaz de competir en el ambiente de la globalización, pero lo que tenemos es un sistema financiero, prácticamente en manos de extranjeros. Los bancos no pasan las pruebas de eficacia en la asignación de recursos o productividad en su operación, mucho menos la de la contribución al desarrollo nacional. En forma pírrica, han logrado solvencia y rentabilidad.

Tenemos un sistema financiero dual: un "minisistema bancario" y de organizaciones auxiliares, de pequeñas instituciones para financiar pequeñas empresas nacionales, "changarros". Otro, el de los bancos grandes e internacionalizado, para empresas transnacionales o grandes empresas nacionales que sobreviven y para el jugoso crédito al consumo. Los recursos de los ahorradores nacionales que sí

alimentan a fondo el sistema, no contribuyen, sino en forma limitada, al desarrollo nacional. La banca deja de ser un "servicio público".

Ello va de la mano con cuántos grupos empresariales nacionales subsisten y cuántos se han convertido en pequeños proveedores de empresas extranjeras grandes; cuánto de la inversión extranjera ha sido para crear capacidad instalada nueva y cuánto para comprar la existente, a veces en "barata", convirtiendo a los nacionales en rentistas.

Aunado a este proceso económico financiero, están las transformaciones que el proceso lleva aparejado en términos de grupos de influencia y poder político, pues también eso significa la banca. Pasamos de una etapa conformada por un grupo de banqueros razonablemente amplio, ilustrado, de gran influencia sobre el sector privada y con una buena relación con el gobierno (1940-81), a otra (1989-97), integrada por un pequeño grupo de propietarios de casas de bolsa con visión especuladora (es su negocio) y de corto plazo, con industriales fallidamente convertidos en banqueros. Son pocos los sobrevivientes (por ejemplo Slim, Roberto Hernández y Harp, el grupo Banorte) y ahora (1998-2002) la transición se da hacia un grupo de "managers internacionales", empleados de sus matrices, que acatan sus estrategias, ¡que tendrán el mismo poder de siempre! Éste es un tema de economía política que debe profundizarse. Sólo lo apunto.

La historia nunca se repite, aunque es necesario aprender de sus lecciones. En ejercicio del análisis histórico comparado, puede decirse que nos encontramos, como en los años 30, cuando había pocos bancos (varios extranjeros que al menor problema se fueron) y estos financiaban sólo crédito comercial. Frente a esta situación, se creó el que mejor ha funcionado, el del desarrollismo exitoso de 1940 a 1970. Este sistema consistió en orientar los recursos del sistema financiero hacia el ahorro de los mexicanos a áreas críticas del desarrollo nacional, preservando la rentabilidad y ampliando la de acción a los banqueros privados, que prosperaron y crecieron; la banca de desarrollo ahora satanizada contribuyó, de manera determinante, a formar la infraestructura económica del país y a atender a la agricultura, la exportación, la pequeña y mediana empresa. El triángulo integrado: gobierno, banca pública y privada, y empresa, permitió crecer a 7% anual en esa época. Valdría la pena retomar algunos elementos de esa estrategia, adecuándolos al momento actual.

¿Qué líneas de acción pueden seguirse?

El balance histórico, el análisis de la situación actual, sin embargo, no debe quedar en un ejercicio estéril o recriminatorio. A partir de lo que se hizo bien y de los errores reconocidos, del inventario realista de lo que tenemos y con qué contamos, ¿cómo podemos avanzar hacia el futuro para que el sistema financiero sirva mejor al desarrollo nacional? Sólo algunas ideas de carácter estructural, más allá de la obvia exigencia de coyuntura, que es reactivar el crédito, sobre bases amplias.

Como en los años 30, hay que impulsar la banca de desarrollo y los fondos de fomento, es la única banca mexicana con peso en el sistema. Puede impulsarse un programa de reforma de largo plazo de la misma, profesionalizarla con servicio de carrera (como el Banco de México), fortalecer su capacidad de valuación de proyectos y crédito, y para invertir en capital de riesgo, ampliar la participación de créditos de primer piso y las garantías que otorga, diseñar los controles adecuados, mejorar su coordinación con la banca privada. Constituye un contrapeso a la fuerza de la banca extranjera, en un campo de competencia que no tiene nada de "parejo".

Rediseñar, adecuándola para el momento actual, una nueva política selectiva de crédito para que los recursos de los bancos vayan a sectores estratégicos, por crédito o colocación de bonos. Ello puede darse mediante orientaciones genéricas y pautas de la autoridad.

A la banca extranjera, estricta aplicación de las políticas de la autoridad y las leyes, y orientaciones claras para hacer compatibles su rentabilidad legítima y los requerimientos de mercado, con la visión de que los recursos contribuyan para el desarrollo nacional (en Europa y Asia, ésa es la norma). Esta actitud está en el interés de la propia banca. El instrumento fundamental de la Banca Central, de la "persuasión moral (la moral suasion, siempre bien aplicada en el Banco de Inglaterra) y de la exigencia del buen comportamiento corporativo hacia el país anfitrión, debe ser eficazmente utilizado. Debe mantenerse una amplia participación de funcionarios nacionales en sus cuadros.

Una fuente importante de recursos, ahora son las Afores, cuyos recursos (que son de los trabajadores) también pudieran canalizarse al gran sector de infraestructura y a la vivienda, como lo hizo inteligentemente Lee Kuan Yew que, en poco tiempo, llevó a su país del tercer al primer mundo,

utilizando su Fondo Nacional de Pensiones para esos propósitos, con gran cuidado de preservar su rentabilidad y aplicación de fondos a buenos proyectos. Esta puede ser una encarnación moderna de la política selectiva de crédito

Frente a un fenómeno mundial de desintermediación bancaria, los intermediarios no bancarios tienen perspectivas favorables, hay que apoyar y fomentar a nuevos grupos financieros nacionales.

Apoyar a las pocas instituciones nacionales que sobreviven, bancos, compañías de seguros, Sofoles y desde luego, el sistema de ahorro y crédito popular, para que se apoye a las pequeñas y medianas empresas, impulsando la formación de empresarios nacionales.

Todo ello enmarcado dentro de una política nacional de competencia, con vertientes regionales y sectoriales, como "marco general", que debe servir de referencia para que el sistema financiero lo apoye. Termino con la frase que me gusta citar de Federico List (Sistema nacional de economía política), escrita para la Alemania de mediados del siglo xix, y leída con interés por Rusia y los países asiáticos en el xx. Espero que también nos sirva de reflexión a nosotros: "[...] La historia ofrece ejemplos de naciones que han sucumbido porque no supieron resolver a tiempo la gran misión de asegurar su independencia intelectual, económica y política, estableciendo manufacturas propias y un vigoroso estamento industrial y mercantil z

Notas

Agradezco de manera especial los comentarios valiosos y la muy útil información proporcionada por varios amigos que verán sus comentarios reflejados en el texto. Como en muchos casos no me hicieron cambiar de opinión y sostengo algunas críticas, prefiero no mencionarlos. La responsabilidad es finalmente mía, por todo lo que se dice.

1 Leopoldo Solís, Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo xx, Siglo xxi Editores, 1997, p.17

2 Antonio Ortiz Mena, El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época, fce, 1998, p. 122

3 Antonio Ortiz Mena, op. cit., p. 124.

4 Jorge Caso Bercht, El mercado de acciones de México, cemla, 1971, p. 9

5 Comisión Nacional de Valores, El mercado de valores 1982-1987, julio de 1987, pp. 19 y 20.

6 Leopoldo Solís, op. cit; Javier Márquez, La banca mexicana, sept.82-jun. 88; cemla, 1987 y, Tomás Peñaloza, "Aspectos Centrales de la Banca Mexicana (1982-1992)", Comercio Exterior, vol. 42.

7 Guillermo Ortiz Martínez, La reforma financiera y la desincorporación bancaria, fce, p. 342

8 Asociación Española de Banca Privada, Crisis Bancarias, soluciones comparadas, 1983, p.10

9 ocde, Economic Survey of Mexico, Mar. 2002, pp. 70

10 ocde, op. cit., p. 73 y 75.

11 ocde, op. cit., p. 71

12 Datos: shcp y cnbv (Boletines)

13 Datos: shcp.

14 Datos: shcp, consar

15 Datos: shcp.

16 Datos: shcp, ocde, op. cit., p. 81

17 imf, Mexico Financial System Assessment, July 2001, p. 6

18 ocde, op. cit., p. 97

19 ocde, op. cit., p. 90

20 ocde, op. cit., p. 77

21 ocde, op. cit., p. 89

Seminario de Economía Financiera "Estabilidad y regulación financiera: hacia la construcción de estructuras nacionales, regionales e internacionales", organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la unam.