

Aspectos centrales de la banca mexicana, 1982-1990

Tomás Peñaloza Webb*

Ante la inminente conclusión de un importante ciclo del sistema bancario mexicano y de la economía nacional en su conjunto, conviene intentar un análisis objetivo del desempeño de la banca comercial durante este crítico período.

El sistema bancario mexicano ha sido objeto de una profunda transformación en el lapso comprendido entre la nacionalización de la banca en septiembre de 1982 y la decisión de restablecer el régimen mixto en la prestación de dicho servicio, en mayo de 1990.

Además de contribuir a los objetivos de estabilización económica, recuperación del crecimiento, modernización e inserción internacional del país, la banca emprendió significativas transformaciones en su estructura, marco jurídico y modalidades de operación.

Este proceso no estuvo exento de obstáculos. Por el contrario, los entornos económicos nacional e internacional fueron adversos a la intermediación bancaria. Con esfuerzo e imaginación se lograron superar las vicisitudes en el desempeño de dicha función y se fortaleció a los bancos como empresas.

En este trabajo se revisan algunos aspectos de esta experiencia. En primer término, se analizan los elementos de carácter macroeconómico que más influyeron en el desempeño financiero. Enseguida se reseñan las transformaciones de estructura y marco jurídico realizadas en este período. Además, en la siguiente sección se presentan diversos indicadores de la gestión de los bancos, la cual resultó satisfactoria, según se desprende de los datos ahí incluidos.

Quedan, desde luego, tareas por realizar, máxime cuando los entornos interno y externo se han vuelto más complejos y competitivos. Se traza, por ello, un esbozo de las debilidades y los esfuerzos aún pendientes.

Finalmente, se presentan algunos comentarios a manera de conclusión, entre los que se destacan las principales contribuciones de la banca mexicana para evitar la profundización de la crisis y consolidar la recuperación económica en curso.

* El autor es doctor en economía y funcionario del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de México. Las opiniones vertidas en este trabajo son personales.

CUADRO 1

México: indicadores macroeconómicos

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>VARIABLES DE POLÍTICA</i>									
Déficit financiero ¹	16.9	8.6	8.5	9.6	15.9	16.0	12.3	5.7	3.8
Superávit primario ¹	- 7.6	3.9	4.6	3.2	1.5	4.6	5.8	8.3	8.0
Tipo de cambio ²	96.5	143.9	192.6	371.5	923.0	2 198.5	2 257.0	2 637.0	2 939.0
Tasa de interés nominal ³									
CPP	40.4	56.7	51.1	56.1	80.9	94.6	67.6	44.6	37.1
Cetes a 28 días	45.3	56.6	48.6	61.6	87.4	96.0	69.7	45.0	34.7
Oferta monetaria (M1) ⁴	54.0	41.4	62.4	53.8	72.1	129.7	58.1	40.1	64.0
<i>INDICADORES DE DESEMPEÑO</i>									
Inflación-INPC	98.9	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7	29.9
PIB ⁷	- 0.5	- 4.2	3.6	2.6	- 3.8	1.7	1.4	3.1	3.9
Exportaciones ⁴	5.6	5.1	8.4	-10.5	- 26.0	28.9	- 0.4	10.7	17.6
Petroleras	13.1	- 2.8	3.6	-11.1	- 57.3	36.8	- 22.2	17.4	28.3
No petroleras	- 14.0	32.5	20.7	- 9.2	41.0	23.7	15.2	7.5	12.0
Importaciones ⁴	- 39.7	-40.8	31.6	17.4	- 13.5	6.9	54.6	23.9	27.3
Cuenta comercial ⁵	6 783	13 761	12 942	8 452	4 599	8 433	1 667	- 645	-3 025
Cuenta corriente ⁵	-6 221	5 419	4 238	1 237	-1 672	3 967	-2 443	-5 449	-5 254
Reservas internacionales ⁵	1 832	4 933	8 134	5 806	6 791	13 715	6 588	6 860	10 274
<i>INDICADORES FINANCIEROS</i>									
Capacitación financiera ^{6, 7}	- 11.8	- 7.4	7.4	- 9.5	0.6	0.7	4.4	29.4	14.2
Banca comercial									
Captación	- 15.2	- 8.9	6.8	-10.6	- 3.6	- 6.3	- 9.9	22.6	43.2
Financiamiento ⁷									
Sector público	182.7	- 1.9	- 6.2	53.4	37.3	- 9.3	- 21.9	- 5.4	- 3.5
Sector privado	- 31.7	-20.6	16.0	- 6.5	- 18.5	- 0.7	22.0	66.9	27.5
Tasas de interés real ⁸	- 33.9	- 3.7	1.3	15.3	13.4	- 2.6	29.4	30.1	8.6
Índice de la BMV ⁷	- 13.8	100.4	3.5	69.4	104.5	-13.5	32.0	65.5	15.5
<i>VARIABLES EXTERNAS</i>									
Precio del petróleo ⁹	28.7	26.3	26.8	25.5	12.0	16.1	12.2	15.4	19.1
Tasas Libor (3 meses) ³	13.3	9.7	10.9	8.4	6.9	7.2	8.0	9.3	8.3
Tasa Prime ³	14.9	10.8	12.0	9.9	8.3	8.2	9.3	10.9	10.0

1. Proporción del PIB.

2. Controlado de fin de período.

3. Promedio anual.

4. Tasa de crecimiento.

5. Millones de dólares.

6. M4 menos billetes y monedas menos Ficorca.

7. Tasa de crecimiento real.

8. Tasa compuesta.

9. Mezcla mexicana de exportación (dólares por barril).

Fuente: INEGI, Banco de México, Pemex y Survey of Current Business.

El entorno macroeconómico

El sistema financiero desempeña un papel prioritario en el proceso de desarrollo económico. En efecto, al canalizar los flujos de ahorro de los sectores superavitarios a las necesidades de inversión de los sectores deficitarios se posibilita el crecimiento de la producción y del empleo.

La banca reviste especial importancia dentro del sistema financiero debido a su relación con los mercados monetarios y crediticios. Por ello mismo, tiene un vínculo muy estrecho con la política económica, especialmente en el ámbito financiero. De esta suerte, para entender mejor la evolución del sistema bancario mexicano, así como su función dentro del esquema de intermedia-

ción financiera, es preciso enmarcarlo en el contexto macroeconómico que caracterizó a la economía mexicana a partir de la crisis de 1982.¹

Crisis, recesión e inflación, 1982-1987

La crisis sobrevino después de un período de expansión económica en la que el petróleo fungió como palanca del desarrollo. La caída de los precios internacionales de los hidrocarburos dio lugar a una situación caracterizada primordialmente por

1. En el cuadro 1 se presenta un resumen de los indicadores a los que se hace referencia en este apartado.

CUADRO 2

México: financiamiento otorgado por la banca comercial en moneda nacional a sectores no financieros (Miles de millones de pesos de diciembre de 1982 y porcentajes)

	Sector público			Sector privado			Total	
	Saldo	Variación	Participación	Saldo	Variación	Participación	Saldo	Variación
1982	118	—	10.3	1 027	—	89.7	1 145	—
1983	95	-19.5	10.1	849	-17.3	89.9	945	-17.5
1984	154	62.3	12.9	1 042	22.6	87.1	1 196	26.6
1985	486	214.6	34.2	935	-10.3	65.8	1 420	18.8
1986	786	61.8	53.0	698	-25.4	47.0	1 483	4.4
1987	888	13.1	57.8	650	-6.9	42.2	1 538	3.7
1988	723	-18.6	47.3	805	23.9	52.7	1 528	-0.7
1989	661	-8.6	31.7	1 422	76.7	68.3	2 063	36.3
1990	683	3.3	27.9	1 767	24.3	72.1	2 450	17.6

Fuente: Banco de México.

fuertes desequilibrios financieros y por un aparato productivo sobreprotegido e ineficiente.

La estrategia de desarrollo anterior a la crisis se signó por un crecimiento excesivo del gasto gubernamental sin el correspondiente fortalecimiento de los ingresos del sector público. El resultado fue un repunte importante de los niveles inflacionarios que desalentó el ahorro interno e hizo necesario recurrir cada vez más al financiamiento externo, aumentando con ello la vulnerabilidad de la economía mexicana.

El alza de las tasas de interés externas y la caída de los precios internacionales del petróleo hicieron manifiestos los desequilibrios macroeconómicos. Al cierre de 1982, el PIB real cayó 0.5%, la inflación se situó en una tasa cercana a 100%, el déficit financiero como proporción del PIB fue de 17.6% y el déficit en cuenta corriente se aproximó a 6 200 millones de dólares, es decir, alrededor de 3.6% del PIB.

A partir de entonces se estableció una política encaminada a estabilizar la economía, sentar las bases para reanudar una trayectoria de crecimiento sostenido y llevar a cabo las reformas estructurales necesarias para conformar un aparato productivo eficiente.

La estrategia se centró en ajustes en las finanzas públicas, mediante una política restrictiva y selectiva del gasto y el fortalecimiento de los ingresos no petroleros; en una política monetaria restrictiva, y en una política cambiaria de devaluación inicial del peso y un deslizamiento gradual en un mercado dual de divisas.

Estas medidas se vieron acompañadas de acciones de cambio estructural tendientes a mejorar la eficiencia del aparato productivo nacional, de entre las cuales destacan la apertura comercial y la desregulación de la actividad económica.

La combinación de amplios montos de endeudamiento externo y escasez de créditos del exterior provocó que se limitaran los recursos para la inversión productiva. Esto, aunado a las transferencias netas de recursos al exterior (aproximadamente 6% del PIB en promedio de 1982 a 1987), limitó severamente el crecimiento de la economía.

El PIB tuvo un movimiento real promedio de -0.1% durante el lapso 1982-1987; la inflación, después de disminuir a tasas de alrededor de 60%, repuntó a partir de 1986, para terminar en un nivel de 159% en diciembre de 1987. Tras el fuerte choque petrolero de julio de 1986, el déficit financiero del sector público como proporción del PIB se situó en 16%, nivel muy similar al de 1982.

Por el contrario, en el ámbito de las relaciones con el exterior, la política de promoción de las exportaciones y el manejo del tipo de cambio permitieron un crecimiento medio de las exportaciones no petroleras de 20% a lo largo del período 1982-1987, lo que contribuyó a generar saldos superavitarios en la balanza comercial en el mismo período. Por otra parte, se observó un cambio estructural de las exportaciones en favor de las no petroleras, que pasaron de 23% del total en 1982 a 60% en 1987.

En un ambiente caracterizado por la escasez de recursos, las necesidades financieras del Gobierno presionaron los mercados, con lo que la estructura de financiamiento se orientó en una alta proporción al sector público (véase el cuadro 2).

Las presiones sobre los mercados financieros, junto con la política monetaria restrictiva, y la necesidad de otorgar rendimientos positivos en términos reales, provocaron altas tasas de interés de los instrumentos de deuda pública que se comerciaban en el mercado de dinero. La tasa de los Cetes a 28 días llegó a 122% al cierre de 1987.

Lo anterior afectó la función de intermediación del sistema bancario. En primer lugar, la regulación de las tasas de interés bancarias creó una situación desventajosa para la banca comercial con respecto a otros intermediarios financieros, especialmente las casas de bolsa. En segundo lugar, una proporción significativa del ahorro captado por la banca comercial se destinaba a financiar al sector público vía aumentos del encaje legal. Así, por ejemplo, hasta 1986 (con excepción de 1984) los recursos de la banca comercial remanentes para el sector privado fueron prácticamente nulos o incluso negativos.²

2. CIEMEX-WEFA, *Perspectivas económicas de México*, julio de 1991, cuadro 35, p. 203.

Por otra parte, los altos niveles inflacionarios afectaron adversamente la captación bancaria, disminuyendo su participación de 90% del total del ahorro interno en diciembre de 1982 a 78% en igual mes de 1987. El problema se agravó al contraerse el ingreso real de la población, lo que disminuía la capacidad de ahorro global.

La inestabilidad cambiaria actuaba también contra la captación, al contribuir al proceso de transferencia de ahorro privado hacia depósitos en moneda extranjera. Era natural que en un ambiente de incertidumbre caracterizado por altas tasas de inflación y movimientos devaluatorios recurrentes, los inversionistas prefirieran los instrumentos denominados en dólares o que generaran rendimientos superiores a los de los instrumentos bancarios.

El financiamiento bancario orientado de manera primordial hacia el sector público provocó un retraimiento relativo del crédito al sector privado, que se agudizó por la acción de intermediarios financieros no bancarios que aprovecharon sus ventajas de desregulación y flexibilidad para operar.

En resumen, la combinación de una alta inflación, el deterioro de los ingresos reales, los elevados requerimientos financieros del sector público y la mayor competencia de los intermediarios no bancarios, afectó en forma negativa la función intermediadora de la banca en este período.

Estabilización y recuperación, 1988-1990

A pesar de la consistencia en el manejo de la política económica, a finales de 1987 fue necesario un nuevo giro, instrumentando un severo programa de estabilización. Se implantó la concertación social como mecanismo de control inflacionario; se realizaron esfuerzos adicionales en el saneamiento de las finanzas públicas, sobre todo en materia de ingresos tributarios; se dio mayor estabilidad a la política cambiaria, y se profundizó la política de cambio estructural.

En este último terreno destacan recientemente los avances en la política comercial con el inicio de negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá y, en materia de deuda externa, el acuerdo de reestructuración con la banca comercial extranjera.

La inflación disminuyó de 160 a 20 o 30 por ciento, promoviéndose cada vez más una estructura de precios relativos menos distorsionada. Por otra parte, se ha logrado recuperar la senda del crecimiento sostenido; en particular, en el bienio 1989-1990, el crecimiento de la producción interna superó la dinámica de la población, con tasas de 3.1 y 3.9 por ciento, respectivamente. El dinamismo de la producción y el menor ritmo de crecimiento de los precios han repercutido favorablemente en el empleo y el mejoramiento del poder adquisitivo de los salarios.

El avance de las finanzas públicas es evidente; el déficit financiero se situó en 5.6 y 3.9 por ciento del PIB en 1989 y 1990, respectivamente, niveles que no se observaban desde hacía 20 años.

En el sector externo se han tornado deficitarios los saldos de la balanza comercial debido primordialmente al dinamismo de las importaciones que han repuntado como resultado de la ma-

yor apertura comercial y de la recuperación del crecimiento de la economía. Sin embargo, la exitosa renegociación de la deuda externa, concretada a principios de 1990, permitirá reducir la transferencia de recursos al exterior y hacer más manejable el déficit en cuenta corriente.

Los cada vez menores requerimientos financieros del sector público, aunados al mejoramiento considerable de las expectativas económicas, han permitido reducir las tasas de interés internas. La tasa promedio de los Cetes a 28 días disminuyó de 96% en 1987 a 35% en 1990.

La política de desincorporación de entidades paraestatales³ ha tenido un efecto muy importante en este proceso de saneamiento de las finanzas públicas-reducción de las tasas de interés-mejora de las expectativas. En efecto, los tenedores de valores públicos consideran la venta de activos del Gobierno como una reducción indirecta del monto de la deuda y, por tanto, como una mayor capacidad de aquél para enfrentar sus compromisos financieros. En consecuencia, el público exige menores tasas de interés y las expectativas generales se ajustan.

La baja de la inflación y el mejoramiento de las finanzas públicas dieron flexibilidad a la política monetaria. A partir de 1988 se realizaron modificaciones jurídicas orientadas a lograr un sistema bancario más ágil e idóneo para competir con los demás intermediarios financieros.

Quizás la modificación más importante fue el giro que se dio en 1989 a la política de financiamiento del déficit público, haciéndola descansar primordialmente en las operaciones de mercado abierto. Con ello se procedió a eliminar los cajones selectivos, sustituir el encaje legal por un coeficiente de liquidez de 30%, desregular el límite máximo de financiamiento, liberar las tasas de interés sobre instrumentos de ahorro bancarios y ampliar la gama de instrumentos de captación.

Como resultado, la banca comercial opera ahora con menos restricciones y más holgura financiera, permitiendo mayores flujos de financiamiento a los sectores productivos de la economía.

En contraste con el período precedente, a partir de 1988 la mejoría en el entorno macroeconómico (control de la inflación, gradual recuperación del crecimiento del producto y el ingreso, y saneamiento de las finanzas públicas) ha contribuido a que el sistema bancario recupere su función intermediadora. Tanto la captación como el financiamiento al sector privado tienen crecimientos reales elevados a partir de 1989 (véase el cuadro 1). Se pasó así de una situación de postergamiento de la inversión privada a otra de franca promoción mediante los recursos canalizados por el sistema bancario.

Transformaciones jurídicas e institucionales

Desde su nacionalización, en septiembre de 1982, hasta el restablecimiento del régimen mixto de banca y crédito, en 1990, el sistema financiero mexicano pasó por un profundo pro-

3. En 1982 había más de 1 100 empresas, organismos y fideicomisos propiedad del Gobierno federal; en 1991 se redujeron a menos de 300, tomando en cuenta los casos en proceso de desincorporación.

ceso de transformación, en busca de adaptarse a las nuevas exigencias del desarrollo de México.

Proceso de indemnización

Una de las primeras medidas adoptadas luego de la nacionalización fue indemnizar a los antiguos concesionarios de la banca, proceso que terminó en 1988. El monto pagado ascendió a 93 000 millones de pesos, correspondientes al valor ajustado al 31 de agosto de 1982, y se cubrió con los bonos del Gobierno federal para el pago de la indemnización bancaria (BIB), cotizables en el mercado bursátil y pagaderos a diez años. Esta cantidad se repartió entre más de 25 000 accionistas.⁴

Desvinculación patrimonial de los activos no bancarios

En 1984 el Gobierno decidió enajenar los activos vinculados a la banca que no fueran indispensables para la prestación de esos servicios.⁵ El número de tales empresas era de 497, cuya indemnización se calculó en 66 000 millones de pesos. De ellas, 69 operaban en el mercado financiero no bancario. Su separación de las instituciones crediticias representa uno de los cambios más relevantes de la reforma financiera, ya que con ello se buscó impulsar el desarrollo de los mercados de dinero y de capital, actividades que hasta ese momento eran modestas. Sin embargo, en el nuevo planteamiento financiero quedó claro que la banca continuaría desempeñando un papel fundamental.

Cambios en el marco jurídico de la banca

Inicialmente se reformaron los artículos 25 a 28 de la Constitución, con el objeto de afirmar el servicio de banca y crédito como una actividad exclusiva del Estado. No obstante, se permitió la participación privada en el patrimonio y la administración de la banca en una proporción de 34% (certificados de aportación patrimonial, CAP, serie B). También se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se aprobó una Ley Transitoria del Servicio Público de Banca y Crédito.⁶

En 1983 se transformaron los bancos comerciales y de desarrollo en sociedades nacionales de crédito, desapareciendo así la figura mercantil privada concesionada. Se creó la Subsecretaría de la Banca Nacional como organismo rector de las instituciones financieras nacionales. Además, se aprobó la Ley Reglamentaria de la fracción 13-bis del apartado B del artículo 123 constitucional, que establece la base jurídica para la sindicalización de los trabajadores bancarios.

4. Véanse las reglas para fijar la indemnización en *Comercio Exterior*, México, julio de 1983, pp. 654-655. El programa de indemnización y su mecánica aparecen en SHCP, *El sistema financiero mexicano 1982-1988*, México, octubre de 1988.

5. Véase el "Acuerdo que fija las bases para la enajenación de los activos no crediticios de la banca nacionalizada", en *Comercio Exterior*, México, abril de 1984, pp. 328-334.

6. Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984; Javier Márquez, *La banca mexicana, septiembre de 1982-junio de 1985*, CEMLA, México, 1987; Asociación Mexicana de Bancos, *Evolución del sistema bancario, 1982-1988*, México, 1990.

En 1985 se estableció una nueva estructura bancaria, con el objeto de racionalizar y optimizar sus operaciones. Primero se redujo el número de bancos. De 60 instituciones que existían en el momento de la nacionalización, se revocaron 11 concesiones, se fusionaron 20 bancos a 12 sociedades, y 17 más conservaron su denominación, con lo que el total disminuyó a 29. En 1985 se fusionaron otros diez bancos y en 1988 se decretó una fusión adicional, con lo que el total de sociedades crediticias fue de 18.

Después se definió la cobertura operativa: seis bancos tuvieron presencia nacional, siete fueron multirregionales y cinco más regionales.⁷

Posteriormente, se aprobaron 12 nuevas leyes, se reformaron seis más y se expidieron 190 decretos. Entre las primeras destacan la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, que sustituyó a la ley provisional de 1982, la Orgánica del Banco de México, y la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y Sociedades de Inversión.

Por su importancia, resaltan los cambios a la Ley Orgánica del Banco de México, ya que mediante ellos se sustituyó el régimen del encaje legal por el coeficiente de liquidez y el depósito obligatorio se redujo a 10%. Ello entrañó también una modificación radical en los mecanismos de financiamiento del gasto público, lo que liberó importantes montos de recursos prestables para el resto de la sociedad.

En 1988, ante los problemas financieros de algunos bancos, sobre todo los multirregionales, se creó el Fondo Nacional de Prevención (Fonapre), en aras de garantizar la solvencia de esas instituciones. El Fonapre operó como un organismo de autoseguro de la banca comercial. La fuente de sus recursos la constituyeron las cuotas de los bancos, las cuales se emplearon para apoyar a las instituciones con problemas de cartera vencida y otros activos improductivos, otorgando créditos de carácter temporal. Recientemente, se convirtió en un mecanismo de reaseguramiento de depósitos.

Liberación financiera

Durante los últimos 20 años el sistema financiero mundial ha sufrido una transformación radical. Algunas manifestaciones de tales cambios son la internacionalización del capital y la liberación de los mercados, la globalización de los servicios, la aparición de nuevos intermediarios, el surgimiento de novedosos productos y servicios, y la incorporación de tecnologías muy avanzadas.

Estos fenómenos, casi universales, se pueden observar en Estados Unidos, país que marcha gradualmente hacia la liberación de su sistema financiero; también en Europa, que busca su integración regional, así como en la internacionalización japonesa o en la apertura financiera en diferentes latitudes del mundo.

En ese entorno, a finales de 1988 México emprendió la modernización de su sector financiero, el cual avanza hacia un mar-

7. Javier Márquez, *op. cit.*, p. 107-108.

co regulatorio más flexible.⁸ En el caso del sector bancario, el proceso de desreglamentación se caracterizó por dos medidas iniciales: la liberación de las tasas de interés pagadas por las aceptaciones bancarias, en octubre de 1988, y la autorización de que los bancos inviertan sus recursos sin más limitaciones que las fijadas mediante los coeficientes de liquidez de 30% y de capitalización correspondientes. La segunda medida implicó la liberación de la mayoría de los instrumentos tradicionales de captación bancaria.

Ambas decisiones obedecieron al imperativo de mejorar la eficiencia y la competitividad de las sociedades crediticias, además de disminuir los costos de la intermediación financiera.

La reforma financiera de 1989

En diciembre de 1989 se reformó la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito. Con esta medida, que se complementó con la liberación de las tasas de interés y el encaje legal, se buscó modernizar el sistema financiero y prepararlo para la futura competencia extranjera. Los cambios incluyeron también una mayor autonomía de gestión, así como la desregulación, la descentralización y la capitalización bancarias.

Con la mayor independencia se delegó a la banca la responsabilidad de su capitalización, de sus programas operativos y financieros, sin más requisito que presentar las notificaciones respectivas a la SHCP. También se ampliaron las facultades de los consejos directivos.

Asimismo, la SHCP descentralizó parte de sus funciones de supervisión, encargándolas a la Comisión Nacional Bancaria (CNB), la cual, a su vez, dio mayores responsabilidades a sus delegaciones regionales. Adicionalmente, el Banco de México asumió la función regulatoria de las operaciones con valores de la banca.

En consonancia con los estándares internacionales de capitalización, se determinó que el capital neto de la banca no fuese menor de 6% de la suma de activos y pasivos contingentes. Su capital social se habría de integrar por tres clases de títulos: las series A, B y C. Los propietarios de la serie B, ya sean personas físicas o morales, no podrán concentrar más de 5% de las acciones, con excepción de las sociedades de inversión común y el Fonapre. Los de la serie C, aunque con los mismos derechos de los de la B, no ejercerán atribuciones corporativas y podrán ser extranjeros.

En conjunto, con éstas y otras medidas se impulsó la consolidación institucional de la banca, al liberarla de las restricciones que antaño retrasaron su desarrollo.

Restablecimiento del régimen de banca mixta

A mediados de 1990 el curso de la banca tuvo un cambio drástico que redefinió estructuralmente el sistema financiero nacional. Las nuevas condiciones económicas y sociales del país, la actual concepción del Estado y la necesidad de profundizar la modernización financiera, llevaron al Gobierno a promover el restablecimiento del régimen mixto de los servicios crediti-

cios, la llamada banca "universal" y la formación de las agrupaciones financieras.

Así, en julio de dicho año el Congreso aprobó las reformas constitucionales necesarias y se promulgaron las nuevas leyes para las instituciones de crédito, las agrupaciones financieras y el mercado de valores.⁹

En cuanto a la nueva ley bancaria, cabe destacar los siguientes elementos:

- Definición de la intermediación para la banca comercial y de desarrollo, manteniéndose las medidas desregulatorias, además de precisarse las funciones rectoras del Estado.

- Las instituciones de banca múltiple se transformarán en sociedades anónimas y su capital social se integrará por tres tipos de acciones: las de la serie A, que representan al menos 51% del capital y sólo podrán ser adquiridas por nacionales, el Gobierno federal y las sociedades controladoras; las de la serie B, que abarcarán hasta 49% del capital y estarán disponibles para personas morales y empresas mexicanas de seguros y fianzas; y las de la serie C, representativas del 30% de las anteriores, y cuyos tenedores podrán ser personas físicas y morales extranjeras.

- Se prevén fusiones bancarias, previo permiso oficial.

- La supervisión y vigilancia de las leyes bancarias corresponderá a la Comisión Nacional Bancaria.

- Prohibición de las "operaciones de complacencia" y de intermediación "irregular", y limitación a las inversiones de los bancos en instituciones diferentes a ellas.

- Sujeción a los lineamientos de la política monetaria.

- Prohibición a las entidades financieras extranjeras para realizar operaciones activas y pasivas con residentes fuera del país.

Por su parte, la ley de agrupaciones financieras promueve la organización y el funcionamiento de las instituciones de esta naturaleza, considerando tres probables tipos de integración:

- 1) Una sociedad controladora, formada por un banco, una casa de bolsa, una aseguradora, una arrendadora, una afianzadora y una empresa de factoraje, entre otras.

- 2) Otra encabezada por un banco e integrada por una arrendadora, una sociedad de inversión y de factoraje, una casa de cambio y una almacenadora.

- 3) Una más organizada por una casa de bolsa, que no incluirá a banco alguno.¹⁰

Para facilitar la reorganización financiera se modificó la Ley del Mercado de Valores, con el objeto de permitir que las casas de bolsa se integren en las nuevas agrupaciones, complementen sus servicios, empleen denominaciones similares a las de los bancos y limiten la participación extranjera en su constitución.

9. Véase el *Diario Oficial* del 18 de julio de 1990.

10. Una explicación más amplia se encuentra en *La nueva banca y las agrupaciones financieras en México*, SHCP, México, agosto de 1990.

8. Véase el discurso del Director General del Banco de México, en la V Reunión Nacional de la Banca, Monterrey, N.L., 3 de agosto de 1989.

A partir de que se aprobaron las leyes señaladas se inició el proceso de reprivatización de la banca. A finales de 1991, se habían subastado nueve instituciones y tres más se encontraban en proceso de venta.

Indicadores del desempeño de la banca

La banca mexicana tuvo profundas transformaciones estructurales y normativas que le permitieron contribuir de manera importante a la superación de la crisis económica del país. Su desempeño se puede calificar en general como satisfactorio, en el contexto de las dificultades y obstáculos descritos en este artículo. Así lo demuestran sus principales indicadores, algunos de los cuales se analizan enseguida.¹¹

Cabe advertir que los indicadores de los extremos del período en estudio se deben evaluar considerando la coyuntura específica de cada momento: mientras que en 1982 la economía estaba en una fase francamente depresiva e inestable, en 1990 avanza por el camino de la recuperación.

Por otra parte, el cambio estructural de las finanzas públicas influye en coeficientes como el de cartera vencida: los créditos que se otorgan al Gobierno en forma de encaje legal o compra de títulos tienen un riesgo nulo que al ponderarse por una alta participación en la cartera total confieren a ésta una gran calidad. Al reducirse los requerimientos financieros del sector público, la banca orienta sus créditos a operaciones de mayor riesgo, lo que se traduce en un crecimiento del índice de cartera vencida.

Infraestructura

Aunque la infraestructura de la banca comercial se expandió de 1982 a 1990, este movimiento no tuvo la magnitud deseada, con excepción del lado tecnológico (bienes informáticos y de comunicaciones), el cual mostró a partir de 1984 un desarrollo nada despreciable.

Esta evolución obedeció, entre otros factores, a la complicada situación de la economía y las políticas de estabilización aplicadas en el período señalado, las cuales restringieron las inversiones bancarias, la apertura de nuevas sucursales y el impulso de otra clase de operaciones sectoriales; también influyó el propio proceso de racionalización de la estructura bancaria. En particular, el número de empleados y de sucursales se mantuvo sin grandes cambios. El primero se incrementó 11.7% y las segundas apenas 4.4% (véase el cuadro 3).

En 1990 la banca contaba con 37 empleados por sucursal, y el país con una sucursal por cada 18 000 habitantes, representado este último dato un bajo nivel de profundización. Asimismo,

11. Un tratamiento pormenorizado de los aspectos de rentabilidad, productividad y eficiencia de la banca se encuentra en Tomás Peñaloza Webb, "La productividad de la banca en México", en *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1985; del mismo autor, consúltese "La banca mexicana: situación actual y perspectivas frente a la apertura de los servicios financieros", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 6, México, junio de 1989, pp. 512-534.

CUADRO 3

México: infraestructura de la banca comercial

	1982	1990	Variación (%)
Personal	148 128	166 654	11.7
Oficinas	4 292	4 482	4.4
Cuentas ¹	31 166 127	25 170 721 ^a	-19.2

1. Incluye vista, ahorro y plazo.

a. Junio.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria.

las sucursales presentan una significativa concentración, pues 47% de ellas se ubica en seis estados.

Aparte de la red en territorio nacional, las sociedades crediticias cuentan con 23 sucursales (tienen participación accionaria en 13 bancos extranjeros) y agencias de operación en el exterior, además de 17 oficinas de representación ubicadas en 11 países diferentes, 14 de ellas en Estados Unidos. En 1982, el total de agencias, sucursales y oficinas era de 20.

Después de las restricciones presupuestarias que la banca nacionalizada padeció en sus primeros años, a partir de 1984 sus gastos en infraestructura tecnológica han tendido a incrementarse. Si en ese año la banca comercial destinó 25% de su inversión física a equipos de cómputo y periféricos, dicha cifra se elevó a 42% en 1988. Las erogaciones por este concepto ascendieron en el lapso citado a 415 millones de dólares. El número de computadoras pasó de 237 a 4 527 y los equipos periféricos de 5 585 a 43 296. A su vez, los cajeros automáticos se elevaron de 180 a 2 080 de 1984 a 1990. Adicionalmente, se han instalado en México las primeras sucursales completamente automatizadas.

Sin embargo, las inversiones en infraestructura y tecnologías financieras siguen siendo limitadas si se considera que la banca internacional gasta 10 a 15 por ciento de su presupuesto total en bienes informáticos, mientras que la nacional destina sólo de 2.5 a 5 por ciento.

Captación, activos, pasivos, cartera crediticia y utilidades

Un elemento de gran importancia para analizar el desempeño de la banca se relaciona con su trayectoria financiera; ella permite medir el grado de consolidación, solvencia y seguridad institucional. En seguida se revisan algunos de los indicadores financieros más relevantes de la banca en el período 1982-1990.

Pese a la complicada situación económica a la que se enfrentó el país en la mayor parte del decenio anterior, la banca mostró un desempeño aceptable según sus indicadores más generales (véase el cuadro 4).

En el período analizado, la captación bancaria total creció en términos reales 4.1% en promedio anual. A este respecto es preciso recordar que en gran parte de los años ochenta la intermediación bancaria se vio afectada, lo que obligó a las instituciones a ofrecer nuevos productos financieros para contrarrestar dicha

CUADRO 4

México: indicadores generales de la banca comercial
(Miles de millones de pesos de diciembre de 1982)

	1982	1990	Variación (%)
Activos	3 449.5	4 459.3	29.3
Pasivos	3 354.6	4 186.0	24.8
Capital	94.9	273.3	188.5
Captación integral	2 426.6	3 660.5	50.8
Cartera total	1 572.5	2 718.9	72.9
Cartera vigente	1 503.8	2 392.1	59.1
Cartera vencida	68.7	55.2	-19.6
Utilidad	15.6	50.4	223.7

Fuente: Comisión Nacional Bancaria.

tendencia. Así, en diciembre de 1990, la mitad de la captación se concentraba en instrumentos no tradicionales: 29% en mesa de dinero y 28% en sociedades de inversión. Las cuentas maestra representaron otro 15 por ciento.

Los activos totales se incrementaron 29.3% en términos reales. En dicho año la estructura del activo se integró de la siguiente manera: 18.7% en cartera de valores; 53% en cartera de créditos, y 28.3% en otros activos.

Por su parte, los pasivos subieron 24.8%, monto menor al registrado por los activos totales. El capital contable mantuvo un crecimiento notable de 188.5%, ya descontado el efecto de la inflación. Este incremento fue provocado fundamentalmente por el proceso de capitalización iniciado en 1987, al colocarse certificados de aportación patrimonial (CAP) en el mercado accionario.

La cartera crediticia total tuvo un comportamiento relevante, al crecer 72.9%. Esto se debió, sobre todo, a la recuperación de la economía en 1990, la cual requirió mayores volúmenes de fondos prestables, y a las medidas de liberación aplicadas en 1989. En el bienio anterior, las políticas de estabilización habían desalentado la demanda privada de recursos.

Si la cartera de crédito vigente se elevó 59.1%, en cambio, la cartera vencida descendió 19.6%. Ambos hechos reflejaron los primeros resultados de las estrategias de cada una de las sociedades nacionales para ampliar y diversificar su presencia en el mercado. Por otro lado, también fueron fruto de los esfuerzos emprendidos para sanear sus estructuras financieras.

A ello se agregaron la mejoría de la situación y las expectativas de las empresas privadas y la mayor participación del financiamiento al Gobierno, cuyos títulos tienen un riesgo prácticamente nulo. Asimismo, el alentador desempeño del sistema bancario se manifestó en el aumento de las utilidades netas reales, las cuales han crecido sistemáticamente desde 1982, con excepción de 1983 y 1989. Así, el resultado del ejercicio de 1990 superó en 223.7% al de 1982.

Análisis de las razones financieras

En el cuadro 5 se comparan algunos indicadores financieros de la banca comercial en 1982 y 1990. El coeficiente de capitalización (capital contable/activo total) del sector bancario mos-

tró un ligero deterioro en 1982 y 1984, como resultado de la complicada situación de la economía.

Sin embargo, en los años siguientes mejoró de manera significativa este indicador, a pesar de la importante derrama de créditos hacia el sector privado ocurrida a partir de 1989. Si en 1982 la capitalización promedio era de 2.8%, en 1990 se elevó a 6.1 por ciento.

CUADRO 5

México: indicadores financieros de la banca comercial

	1982	1990
Capital contable/activo total	2.8	6.1
Cartera total/captación integral	64.8	74.3
Cartera vencida/cartera total	4.4	2.0
Cartera vencida/capital contable	72.4	20.2
Utilidad del ejercicio/capital contable	16.4	18.5
Utilidad del ejercicio/activo total	0.5	1.1

Fuente: Comisión Nacional Bancaria.

La capacidad de apalancamiento, medida por la relación entre el capital neto y los activos en riesgo, ha seguido un comportamiento similar al indicador anterior, aunque manteniéndose en alrededor de 7% desde 1987, nivel aceptable si se considera que el estándar internacional es de 8 por ciento.¹²

Lo anterior es muy importante porque un régimen legal de la capitalización tiene por objeto no sólo velar por la solidez de los intermediarios financieros y, en consecuencia, la del propio sistema, sino también proteger los recursos de los ahorradores.

Las recientes medidas al respecto, como parte del proyecto de modernización financiera del país, establecen que la relación entre el capital contable y los activos que la banca ponga en riesgo deberá de ser de 8%, cifra alrededor de la cual gira la solvencia de la mayoría de los bancos mexicanos.

Otra cifra de suma importancia es la relativa al índice de cartera vencida (cartera vencida/cartera total). Después de haber alcanzado su nivel más alto en 1983, debido a las dificultades financieras a que se enfrentaron numerosas empresas durante este largo lapso, descendió a su nivel más bajo en 1987.

No obstante, de 1988 a 1990 nuevamente se elevó dicha cartera, aunque sin llegar al nivel de 1983 y por razones por completo diferentes. Esta última alza obedeció a la derrama crediticia ocasionada por las modificaciones del régimen de encaje legal y al dinamismo del aparato productivo. De cualquier manera, el

12. A finales de 1987, por medio del llamado Acuerdo de Basilea, los países miembros de la OCDE convinieron en unificar sus relaciones mínimas de capital a activos de riesgo, fijándolas en 7.25% para el cierre de 1990, y en 8% para finales de 1992. Además, se fijaron normas para la composición del capital contable, las cuales establecen que 4% debe estar constituido por capital primario (acciones comunes, ganancias no distribuidas y reservas bancarias) y otro 4% por capital suplementario (reservas contra pérdidas y contra otros valores de mayor riesgo).

nivel del índice de cartera vencida en 1990 fue inferior al registrado en 1982, pues de éste a aquel año pasó de 4.4 a 2.03 por ciento.

La mejoría en el manejo del riesgo y la solvencia bancaria se echa de ver si se considera la relación entre la cartera vencida y el capital contable, que de 1982 a 1990 bajó de 72.4 a 21.8 por ciento.

Las utilidades de ejercicio se incrementaron respecto del capital contable de 16.4 a 18.5 por ciento, y con relación al activo total de 0.5 a 1.1 por ciento.¹³ En el caso específico del primer coeficiente conviene destacar que desde 1988 se ha ubicado por arriba de la tasa anual de inflación así como del nivel nominal de la tasa de los Cetes. Así, a partir de ese momento, las sociedades nacionales de crédito alcanzaron una tasa de rentabilidad aceptable.

CUADRO 6

México: gastos financieros y administrativos como proporción de los ingresos de la banca comercial

	1982	1990 ^a
Gasto financiero/ingreso total	84.1	78.7
Gasto administrativo/ingreso total	14.1	16.3
Gasto total/ingreso total	98.2	95.0

a. Septiembre.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria.

La mayor rentabilidad bancaria fue acompañada de una mejor eficiencia institucional, la cual mostraba serios problemas hacia 1982. Lo anterior es más claro si se considera el descenso de las erogaciones financieras, cuya relación con los ingresos totales bajó de 84.1 a 78.7 por ciento. Ello ocurrió no obstante las regulaciones gubernamentales sobre los programas operativos del sector y el proceso de fusiones y de cancelación de concesiones. No sucedió lo mismo con los gastos administrativos, cuya relación con los ingresos totales se incrementó de 14.1 a 16.3 por ciento. Considerando de manera general la relación de los egresos con respecto a los ingresos totales se observa que pasó de 98.2% en 1982 a 95% en 1990.

Productividad y eficiencia

La favorable evolución de los bancos es sin duda muestra de su mayor eficiencia y productividad. Esto se observa en el crecimiento de los indicadores de captación, cartera y utilidad, tanto por empleado como por sucursal (véase el cuadro 7).

En el período citado, la captación total por empleado y por sucursal mostró un crecimiento real aceptable. El primer coeficiente aumentó 34.1% y el segundo, 44.4%. Dicho avance resulta significativo si se considera que el número de empleados y sucursales se mantuvo prácticamente estancado. El comportamiento de ambos coeficientes a lo largo del decenio anterior presenta dos fases definidas. Una que abarca de 1982 a 1986, cuando las relaciones señaladas declinaron; otra, a partir de 1987, en que tuvieron una notable recuperación.

13. Asociación Mexicana de Bancos, *Evolución del sistema bancario*, México, 1990.

CUADRO 7

México: indicadores de productividad bancaria (Millones de pesos de diciembre de 1982)

	1982	1990	Variación (%)
Captación integral por empleado	16.38	21.96	34.1
Cartera total por empleado	10.62	16.31	53.6
Utilidad del ejercicio por empleado	0.11	0.30	272.7
Cuentas por empleado	210	152 ^a	-27.5
Captación integral por sucursal	565.38	816.71	44.4
Cartera total por sucursal	366.38	606.63	65.6
Utilidad del ejercicio por sucursal	3.63	11.27	210.5
Cuentas por sucursal	7 261	5 616	-22.7

a. Septiembre.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria.

Esto último obedeció, entre otros factores; a que se reactivó la intermediación bancaria al abatirse la inflación, aumentar el producto y el ahorro interno, incorporarse nuevos servicios y al liberarse las tasas de interés.

En consonancia, en 1990 la derrama real del crédito bancario por sucursal y empleado fue mayor 53.6 y 65.6 por ciento con respecto a 1982.

El gran dinamismo de la demanda de fondos bancarios se asocia a los cambios de la política monetaria y crediticia aplicados desde 1988, a los que se ha hecho referencia en las secciones anteriores. Las cuentas tradicionales fueron la excepción, pues su manejo por empleado y sucursal decreció 27.5 y 22.7 por ciento en cada caso. Este desempeño se puede explicar por la aparición de nuevos instrumentos bancarios, más atractivos para los ahorradores debido a las tasas de interés pagadas, a la liquidez y a que ofrecen una mayor diversidad de operaciones simultáneas.

El incremento de la productividad y la eficiencia trajo consigo la elevación de la rentabilidad bancaria. La utilidad neta por empleado creció 272.7% de 1982 a 1990. De hecho, de 1983 a 1988 este último coeficiente se expandió sin cesar, disminuyendo ligeramente al año siguiente, si bien se recuperó en 1990, e incluso superó el pico de 1988.

Un comportamiento similar se aprecia en la utilidad por sucursal, cuyo aumento en el período fue de 210.7%. El ligero descenso de la rentabilidad observado en 1989 se debió en parte a la contracción del margen financiero (diferencia entre las tasas de interés activas y pasivas) que siguió a las medidas de liberación,

Innovación

Un indicador de enorme importancia en este período, aunque difícil de cuantificar, es la capacidad innovadora de la banca mexicana en materia de nuevos productos y servicios.

Como resultado de las restricciones operativas a que estuvo sujeta la banca durante la primera mitad de los ochenta, sus servicios mostraron cierto rezago. Sin embargo, la urgencia de contrarrestar la desintermediación bancaria, la mayor competencia desarrollada por los intermediarios extrabancarios, los nuevos requerimientos de la economía y la necesidad de atender un mayor número de operaciones con prácticamente la misma canti-

dad de personal y sucursales, obligó a las sociedades crediticias a generar una amplia gama de opciones de captación y financiamiento que permitieran desahogar, en la medida de lo posible, la congestión de las ventanillas bancarias y satisfacer, a la vez, la demanda de la clientela.

En esa perspectiva, a partir de 1985 cobraron impulso la banca electrónica, las cuentas maestras, los fondos, las sociedades de inversión y un conjunto novedoso de instrumentos financieros caracterizados por su alta liquidez y sus atractivos rendimientos.

Algunos de esos nuevos productos son los siguientes: cuentas especiales para ahorro; bonos bancarios de desarrollo; cuentas maestras para personas físicas y morales; cuenta maestra sin chequera y cuentas productivas; mesa de dinero; sociedades y tarjetas de inversión; pagaré bursátil; pagaré en dólares; cheques de viajero; cuentas de cheques con líneas de crédito simple en cuenta corriente; planes de financiamiento para bienes de consumo duradero (plan-auto, ahorro-vivienda); bonos carreteros; ceplata, y redes de cajeros automáticos compartidos, por ejemplo.

Así, con la incorporación de nuevos instrumentos y productos y con las economías de escala, la banca ha mejorado su productividad y su rentabilidad en los años recientes.

Rezagos y tareas del futuro

Debilidades de la banca mexicana

Los avances registrados por el sistema bancario mexicano no deben conducir al soslayamiento de los rezagos y debilidades que habrá que superar en los próximos años.

En comparación con otros países, incluso de similar nivel de desarrollo al de México, se tiene que:

- El grado de penetración del sistema bancario, medido por la captación integral con respecto al producto interno bruto, es aún reducido.

- El número de sucursales es bajo con respecto a la población.

- La estructura oligopólica del mercado ha permitido la generación de amplios márgenes financieros, y se ha descuidado el concepto de gastos de operación.

- Habida cuenta del propósito de internacionalizar la economía mexicana, la presencia de la banca nacional en el exterior es aún reducida. Incluso, las tres instituciones mayores son relativamente pequeñas para hacer frente a la competencia de los grandes bancos del exterior.

- Se canalizan recursos insuficientes al desarrollo de nuevas tecnologías, en particular en el área de las transferencias electrónicas de fondos y en sistemas de comunicación.

- La productividad es baja, y el esfuerzo en materia de capacitación insuficiente.

- En tanto que las grandes empresas han recibido mayor aten-

ción, no ha sucedido lo mismo con las industrias pequeñas y medianas.

- La promoción del crédito al consumo se ha limitado a las tarjetas de crédito.

- Se han desarrollado poco los servicios relacionados con el análisis del crédito y la evaluación de los riesgos.

El entorno que se avizora

Es previsible que la actividad de la banca nacional se desarrolle en un ambiente de crecimiento y de estabilización de las principales variables económicas del país. El proceso de ajuste y estabilización de la economía significará la existencia de intereses reales más bajos que los registrados en los últimos años, a lo cual deberá adecuarse el sistema bancario nacional.

El nuevo régimen de banca mixta fomentará la competencia de las instituciones nacionales para participar en mayor medida en la captación del ahorro y en la canalización rentable de los recursos.

La banca nacional se deberá preparar para atender una mayor demanda de crédito como resultado de las altas tasas de inversión en que se sustentará el crecimiento y de la presencia de nuevos sectores demandantes de financiamiento bancario.

El mayor nivel de ingreso provocará una elevación de los montos de ahorro, lo cual exigirá que la banca cuente con los instrumentos atractivos para captarlo. Ello será más necesario en los casos de los estratos medios y bajos de la población, que no han sido hasta ahora debidamente atendidos.

El crecimiento económico nacional será más equilibrado, dados los evidentes costos de las grandes concentraciones urbanas, lo cual impondrá la necesidad de descentralización geográfica de las funciones, decisiones y operaciones bancarias.

El mercado estará menos reglamentado; sin embargo, asegurar la competitividad del mismo requerirá de un marco general adecuado que incluya la supervisión y la vigilancia de los principales actores que en él operen.

La internacionalización de la economía nacional como resultado tanto de la creación de una zona de libre comercio en América del Norte, como de la estrategia de vinculación de la planta productiva con el exterior, va a requerir un sistema bancario eficiente y muy competitivo, tanto en lo interno como en lo externo.

El proceso de apertura financiera significará el ingreso gradual de las instituciones extranjeras a México, lo cual aumentará la competencia en los mercados, obligando a los bancos nacionales a cuidar sus costos de fondeo y la rentabilidad de sus recursos.

Las tareas pendientes

El futuro de mayor competencia interna y de relaciones más estrechas de las instituciones bancarias nacionales con el exterior impondrá la necesidad de emprender algunas tareas para reforzar el sistema bancario del país.

El principal objetivo será aumentar su penetración en la economía nacional hasta niveles similares a los de otros países de igual grado de desarrollo. Para ello será imprescindible redefinir las estrategias de penetración de la banca; tener un mejor conocimiento de la clientela, elevar la calidad de los servicios y aprovechar las experiencias bancarias de manera adecuada mediante la asociación con los capitales del exterior.

En el ámbito de la colocación de los recursos se deberá procurar un crédito más ágil merced a los siguientes elementos: nuevos criterios para otorgar el apoyo crediticio; descentralizar funciones, operaciones y decisiones; ampliar las áreas relacionadas con el análisis del crédito y la evaluación de riesgos; canalizar más recursos a las pequeñas empresas y al consumo; elaborar programas novedosos para armar paquetes de financiamiento destinado a las nuevas áreas demandantes, y conceder crédito mediante los servicios proporcionados por las filiales de los bancos.

En materia de infraestructura se requerirá ampliar los recursos para incorporar las tecnologías adecuadas en sectores como el de transferencia de fondos y telecomunicaciones, para lo cual se deberá hacer un estudio previo que fije las correctas necesidades de las instituciones al respecto. Habrá de ampliarse el número de sucursales y se procederá a reubicar algunas para apoyar el propósito de la mayor penetración bancaria.

En los últimos años se ha puesto mayor empeño en la creación de los llamados centros financieros, mientras que se han descuidado los servicios locales de la pequeña banca de menudeo. Sin embargo, la experiencia internacional está revalorizando la importancia de este tipo de banca en la captación de recursos de las grandes instituciones bancarias del mundo.

Al mismo tiempo se ha observado la tendencia mundial a trasladar las llamadas operaciones de banca de inversión, altamente dinámicas y rentables, al ámbito de los intermediarios no bancarios. Es importante que la banca mexicana sea capaz de mantener una presencia considerable en ese segmento.

El crecimiento del país, combinado con la mayor competencia financiera, exigirá la creación de nuevos productos y servicios destinados a segmentos específicos del mercado, como también la de modernos dispositivos de captación de los recursos de ahorro del público.

El propósito de mejorar la eficiencia de las instituciones bancarias se deberá apoyar en un serio esfuerzo de elevación de la productividad del personal, destinando mayores recursos a la captación, en paralelo con la creación de incentivos adecuados para los trabajadores.

La mayor competencia interna deberá acabar con las estructuras oligopólicas al reducir los márgenes de intermediación, mientras que los elevados gastos operativos de la banca requerirán de ajustes en costos y estructuras, incluyendo una revisión adecuadas de las tarifas de los servicios que proporcionan las instituciones.

Es preciso que los bancos nacionales mejoren sus indicadores en materia de apalancamiento de capital y de riesgo conforme a las normas internacionales en los próximos años. Ello se facilitará mediante la mayor generación de utilidades y de inyecciones adicionales de capital.

Conclusiones

Durante los últimos años hemos sido privilegiados testigos de una sucesión de acontecimientos que en otra época hubieran tomado mucho mayor tiempo. En un lapso de sólo nueve años se ha cerrado el ciclo de banca privada-banca nacionalizada-banca privada. Se trata, sin embargo, de un fenómeno de evolución y de avances cualitativos.

En efecto, los bancos que en la actualidad se desincorporan del sector público son más fuertes y más eficientes, no sólo en lo individual sino como sistema. Han sabido sortear tiempos difíciles, sobrevivir y crecer, incorporar tendencias prevalecientes en el mundo y contribuir positivamente a los objetivos nacionales.

Hay sin duda rezagos y tareas pendientes. Pero el balance, sin retórica, es favorable.

Se ha señalado que el entorno macroeconómico complejo y adverso dificultó la actividad de intermediación de la banca, en especial hasta 1987. La inestabilidad cambiaria y de precios, la caída real de los ingresos, la competencia de los intermediarios no bancarios, la recesión y las penurias financieras de las empresas y, en general, el clima de incertidumbre, todos fueron elementos que afectaron negativamente la captación de recursos y el financiamiento de la actividad productiva.

No obstante, los bancos mexicanos constituyeron una pieza clave para impedir que la crisis económica desembocara en un caos descontrolado y, más adelante, para apoyar la sólida recuperación en curso.

Parece necesario y oportuno analizar, a manera de conclusión, algunas de las más relevantes contribuciones de la banca en este período.

Saneamiento de las finanzas públicas

Uno de los ajustes más severos emprendidos a partir de 1983 fue el de las finanzas públicas. Este esfuerzo resulta tanto más notable si se considera que se dio en un entorno de escasez de recursos externos y de combate contra la inflación. En este proceso, gradual y accidentado, el sistema bancario desempeñó un papel decisivo.

De 1983 a 1985, el mecanismo básico para transferir al sector público los recursos captados por la banca fue el encaje legal. En ese lapso, alrededor de 75% del monto proveniente de instrumentos de ahorro en moneda nacional debió destinarse a depósitos con interés en el Banco de México o a los llamados cajones selectivos de crédito.

Más adelante, al aumentar la emisión de valores gubernamentales, la banca apoyó también esa modalidad de financiamiento del déficit público adquiriendo títulos —en forma obligatoria y después crecientemente voluntaria— o bien colocándolos en el mercado.

En 1983 la restricción crediticia fue generalizada. De 1984 a 1987, el financiamiento en moneda nacional otorgado por la banca comercial al Gobierno creció aceleradamente en términos reales. Al inicio del período, 12.9% de ese financiamiento se desti-

nó al sector público, mientras que en 1987 la proporción alcanzó 57.8% (véase el cuadro 2).

Al rendir sus frutos el programa de estabilización iniciado a fines de 1988, el sector público demandó cada vez menos recursos, con lo cual el crédito bancario ha vuelto a orientarse a los agentes privados.

Redimensionamiento del sector paraestatal

Como se señaló en apartados anteriores, el número de empresas y entidades propiedad del Gobierno se redujo notablemente en forma paralela al abatimiento del déficit público. La restructuración del sector paraestatal es un elemento clave en la amplia estrategia de modernización integral de la economía y la sociedad mexicanas. No sólo se profundiza de manera selectiva el proceso de privatización o eliminación de empresas no prioritarias, sino que se realiza un esfuerzo cualitativo por modernizar y hacer viables y eficientes las que el Estado conservará bajo su control.

Diversos bancos mexicanos han intervenido activamente como agentes financieros del Gobierno en la venta de empresas.

La institución bancaria que se encarga de ese tipo de tarea adquiere las siguientes atribuciones y responsabilidades: *i)* recabar e integrar la información necesaria para elaborar la documentación técnico-financiera que requieran los compradores potenciales y el propio Gobierno como vendedor; *ii)* en función de las características específicas de la empresa, establecer un precio mínimo que refleje su valor; *iii)* fijar los mecanismos más adecuados para la difusión del proceso; *iv)* promover la venta entre inversionistas con la capacidad y los recursos que aseguren la supervivencia y buen desempeño futuro del negocio; *v)* llevar a cabo la ingeniería financiera idónea para lograr un mejor resultado en la venta.

Hasta la fecha, la banca mexicana ha realizado eficientemente estas tareas en más de 200 casos de venta de empresas.

Instrumentación de medidas de política económica

En su doble papel de empresas de propiedad estatal mayoritaria y de integrantes del sistema financiero, los bancos han sido elementos fundamentales en la instrumentación de medidas de política enfocadas tanto a la estabilización como al cambio estructural de la economía.

Como empresas, cumplieron con disciplina las directrices de austeridad y racionalidad presupuestaria dictadas por las autoridades.

Como intermediarios financieros, aplicaron en el ámbito monetario y crediticio las restricciones necesarias para contener las presiones de demanda que atentaban contra el objetivo de abatir la inflación.

También participaron cotidianamente en la instrumentación del control de cambios implantado en 1982 y simplificado en sucesivas oportunidades.

Apoyos a la empresa privada

Si bien las condiciones macroeconómicas hicieron necesario que el Gobierno emplease gran parte de los recursos captados por el sistema para financiar su déficit, restándole con ello posibilidades de conceder recursos al resto de los agentes, la banca nacional contribuyó, a pesar de las limitaciones, a la protección de la planta productiva y el empleo.

Una aportación básica consistió en reestructurar la deuda que múltiples empresas tenían contratada con bancos mexicanos. Estas operaciones llegaron a representar una parte importante de la cartera directa de las instituciones crediticias.

Gracias a este verdadero esfuerzo de rescate, que se realizó aún con menoscabo de las utilidades de la banca, el aparato productivo se mantuvo en pie a pesar de la profundidad de la crisis. No fue producto de la casualidad que ninguna empresa importante del país se declarase en quiebra.

Este apoyo tuvo una cobertura nacional, tanto que se constituyeron 25 comisiones de restructuración en las plazas bancarias más importantes del país.

En dicho proceso se adoptó un enfoque casuista. "La deuda se restructuró aplicando las tasas de interés más bajas posibles, considerando siempre la condición del acreditado y los costos de fondeo".¹⁴ No sólo se concedieron mayores plazos y se capitalizaron intereses, sino que la banca nacional consintió que las empresas atendieran preferentemente sus obligaciones con acreedores extranjeros.

Un mecanismo de singular importancia para atenuar el problema de sobreendeudamiento externo de las grandes empresas fue el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca), creado en marzo de 1983, y en cuya instrumentación tuvo la banca comercial mexicana un importante papel. Más de 1 200 empresas participaron en el esquema, obteniendo la renegociación de sus deudas con acreedores externos con plazos superiores a ocho años, con cuatro de gracia.

La banca instrumentó asimismo planteamientos imaginativos para atenuar las distorsiones provocadas por la inflación en el pago de intereses y el principal; fórmulas de quita de capital, y programas de asistencia en la planeación estratégica de las empresas.

Otro aspecto del apoyo crediticio a las empresas privadas, cuyo tratamiento escapa a los alcances de este trabajo, fue el que concedió la banca comercial a actividades prioritarias mediante los fondos de fomento y los de la banca de desarrollo.

En resumen, a pesar de los factores que afectaron negativamente el crédito al sector privado —baja captación, restricción monetaria, elevada demanda de recursos por parte del sector público, altas tasas de interés y recesión económica— la banca mexicana realizó un gran esfuerzo para apoyar al aparato productivo. A partir de 1988, los avances en la estabilización han permitido que los flujos de financiamiento al sector privado se incrementen en forma acelerada. □

14. F. Patiño Leal, "Ocho años de banca nacionalizada", en *Revista Bancaria*, julio-agosto de 1990, p. 53.