

Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993

• • • • • • • • • • EUGENIA CORREA*

Introducción

Los intermediarios y los mercados financieros en México han cambiado con gran rapidez en los últimos años, no sólo como resultado de las reformas estructurales efectuadas por el gobierno en el periodo 1988-1994, sino también de las modificaciones en los mercados de todo el orbe.

Evaluar ese proceso, en particular sus resultados en materia de financiamiento para el desarrollo, es una tarea en curso que sólo puede efectuarse si se reconoce la compleja relación entre economía y mercado financiero: la restructuración de éste responde en gran medida a las tensiones y cambios de la primera. Se debe tomar en cuenta que, en el mundo económico, la historia de los cambios en la organización de los intermediarios financieros no muestra invariablemente una mayor eficiencia relativa.¹ Los sistemas financieros adquieren rasgos particulares en diferentes períodos, en estrecha relación con la estructura económica y política que los sustenta.

Este artículo tiene tres propósitos: analizar la trayectoria de la liberación y apertura del sistema financiero desde fines del

decenio de los setenta hasta el TLC; ponderar algunos problemas actuales de la banca nacional frente a la situación económica y la nueva competencia y reconocer los cambios en el papel de la banca de desarrollo, así como los retos a los que podría enfrentarse en el marco de una política económica que resalte el crecimiento con estabilidad.

Liberación financiera y crisis

El camino de la apertura financiera desde fines de los años sesenta hasta la entrada en vigor del TLC se ha recorrido en medio de una crisis de largo plazo de las economías capitalistas.² Esa crisis ha provocado cambios radicales en la organización y funcionamiento de los intermediarios y ha ampliado la competencia. Sin embargo, no parece que se hayan alcanzado procesos eficientes de financiamiento. El desarrollo mundial es muy lento y en algunas economías el estancamiento es recurrente. Aunque en las economías mayores la inflación dejó de ser un problema grave, las tasas de interés siguen siendo altas y la inversión y el empleo no pueden recuperarse (véase el cuadro 1).

2. Véase "Declaración de 33 destacados economistas", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 3, México, marzo de 1988.

1. En ese sentido un economista del Banco de la Reserva Federal de St. Louis señala que "Desafortunadamente, el prestigio del darwinismo ha crecido tanto que los economistas tienden a revertir el proceso lógico, utilizando diversos órdenes sistémicos en la secuencia histórica como base para las comparaciones de eficiencia (si sobreviven solamente los sistemas más aptos, entonces los que sobrevivieron en cada etapa debieron haber sido los más aptos). La desaparición de sistemas más antiguos se interpreta como evidencia clara de que fueron menos eficientes que sus sucesores." Steven Russell, "The U.S. Currency System: A Historical Perspective", *Federal Reserve Bank of St. Louis*, septiembre-octubre de 1991, pp. 58-59.

* Profesora titular de posgrado, Facultad de Economía, UNAM. La autora agradece el invaluable apoyo del profesor Ricardo Calvo y de la becaria Claudia Esmeralda Maya. Este artículo es parte del proyecto de investigación "Evaluación del impacto del TLC sobre los sectores financieros y los problemas del financiamiento del desarrollo económico de México", financiado por la Dirección General de Apoyo al Personal Académico, UNAM.

C U A D R O 1

INDICADORES ECONÓMICOS DE LOS PAÍSES DEL GRUPO DE LOS SIETE (PORCENTAJES)

	1976-1985	1991	1992	1993
PIB- per cápita	2.3	-0.3	1.0	0.6
Inflación	7.6	4.4	3.1	2.5
Desempleo	6.3	6.6	7.3	7.3
Formación bruta de capital fijo	3.3	-2.9	2.5	3.3
Tasa de interés de corto plazo	6.9 ^a	7.8	6.3	4.9

a. Datos de 1986.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, mayo de 1994.

La economía mexicana, como otras en desarrollo, de nuevo depende en gran medida de los recursos externos. A diferencia del pasado reciente, los gobiernos no los están contratando, sino las empresas y los bancos.³ En una primera etapa el proceso de liberación financiera de México fue de la mano con la apertura. El endeudamiento externo de los años setenta modificó a fondo los flujos de dinero y capitales, la organización de la intermediación y la política financiera como un todo. Esas modificaciones fueron, entre otras:

a) La aparición de la banca múltiple (banca universal) al inicio de los setenta, con lo que se reorganizó el sector de servicios financieros y se concentró en unos cuantos grupos la mayor parte de los recursos.⁴

b) Años después, hacia 1977, con el surgimiento de las operaciones en el mercado abierto para financiar al sector público, se inició el proceso que llevaría a la desregulación de las tasas de interés y del crédito.

c) Se autorizaron los depósitos en moneda extranjera en la banca privada y la operación con nuevos instrumentos financieros de corto plazo. Como resultado, las tasas de interés externas gravitaron de manera creciente en torno a las internas.⁵

d) La banca mexicana buscó ampliar sus actividades en los mercados externos y logró participar como acreedor del sector

3. Eugenia Correa, "El nuevo endeudamiento de América Latina", *Economía Informa*.

4. Al inicio del decenio de los setenta había 248 bancos privados y mixtos; en 1975, 139; en 1980, 57, y en 1982 se nacionalizaron 48 bancos. Después de un proceso de reestructuración quedaron 18 sociedades nacionales de crédito, que fueron reprivatizadas a partir de 1990.

5. Eugenia Correa, "Política financiera y crisis. Análisis de las condiciones previas a la nacionalización bancaria", *Economía: Teoría y Práctica*, núm. 6, México, Universidad Autónoma Metropolitana, otoño de 1984.

público en el exterior mediante los créditos sindicados y las asociaciones con los mayores bancos estadounidenses.⁶

La crisis de la deuda y la nacionalización de la banca de 1982 frenaron durante un tiempo el proceso de liberación y apertura financiera, pero no se dio marcha atrás. Con la última renegociación de la deuda externa, en 1989, se inició una segunda etapa:

a) Se desregularon las tasas de interés y todas las comisiones por servicios financieros.

b) Se sustituyó el mecanismo de depósitos obligatorios y su remuneración por un método de "coeficiente de liquidez" que finalmente también se removió.

c) Se legisló para permitir la participación de extranjeros hasta en 30% del capital accionario de la banca y de las casas de bolsa ya establecidas (esto aún antes de anunciarse la decisión de reprivatizar la banca).

A fines de 1990, cuando los bancos se adjudicaron a accionistas privados, el proceso de apertura y liberación financiera estaba muy avanzado. La desregulación precedió a la reprivatización, al igual que los términos de la asociación con intermediarios extranjeros.

La tercera etapa se inició al pactarse las condiciones de la apertura del sector financiero, a mediados de 1992, en la negociación del TLC. Desde entonces, intermediarios, reguladores y gobierno han buscado adecuar sus marcos de operación para hacer frente a las nuevas condiciones de la competencia.

Con el TLC México quedó comprometido a continuar la reorganización y apertura del sector financiero.⁷ De no haber modificaciones al capítulo 14 del Tratado y sus referencias es posible esperar los siguientes cambios:

- Se agudizará la competencia entre los intermediarios nacionales. Para mantener su posición en el mercado deberán avanzar, en la medida de lo posible, en la penetración del mercado estadounidense; racionalizar los servicios e incorporar nuevas tecnologías en el procesamiento de información, e incrementar sus ingresos por comisiones.

- Se profundizarán las asociaciones con intermediarios financieros extranjeros, no sólo por medio de la colocación de ADR (*American Depositary Receipts*) y bonos convertibles, sino de alianzas estratégicas para mantener segmentos del mercado.

6. José Manuel Quijano, *México: Estado y banca privada*, Cuadernos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1981.

7. Acerca del capítulo 14 del TLC y sus posibles consecuencias sobre el sector financiero y el sistema de pagos, véase Eugenia Correa, "Mexico and Financial Services in NAFTA", *Mondes en Développement*, vol. 21, núm. 84, París, 1993.

C U A D R O 2

SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA NETA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO (MILLONES DE DÓLARES)

	<i>Deuda externa total del sector público</i>	<i>Amortizaciones</i>	<i>Intereses</i>	<i>Servicio total</i>	<i>Servicio/PIB (%)</i>
1985	72 080.1	4 050	7 601	11 652	6.3
1986	75 350.9	4 782	6 131	10 914	8.4
1987	81 406.8	6 574	5 700	12 275	8.7
1988	81 003.2	9 259	6 353	15 613	9.0
1989	76 059.0	7 608	6 929	14 537	7.1
1990	77 730.3	5 518	5 515	11 034	4.6
1991	79 987.8	10 324	5 794	16 120	5.7
1992	75 755.2	20 383	5 338	25 722	7.8
1993	78 747.4	19 958	4 804	24 763	7.2

Fuente: Alicia Girón, "1982 versus 1994: la dette externe", en *Mondes en Développement*, ISMEA-París, elaborado con datos de la SHCP y del Banco de México.

- Los intermediarios financieros más pequeños o con menor presencia patrimonial en los grupos económicos no podrán mantenerse en el mercado por mucho tiempo y buscarán fusionarse, asociarse con nacionales o vender a extranjeros. Esto último ocurriría hasta donde lo permiten las cláusulas de límites de mercado del TLC, las cuales podrían renegociarse antes de 2000.

- Los intermediarios financieros vinculados a los mayores grupos económicos tendrán dificultades para mantener o ampliar su porción de mercado, ya que los competidores extranjeros podrán operar con moneda extranjera en el país. La protección natural de los intermediarios nacionales (proporcionar servicios a las empresas y patrimonios del propio grupo) quizá sea insuficiente, por lo que estarán obligados a asociarse con otros del extranjero.

- Con base en los dos puntos anteriores, los intermediarios extranjeros muy pronto estarán en condiciones de imponer sus márgenes y costos en el mercado. Así, no todos los nacionales podrán competir en esos términos sin poner en riesgo su porción de mercado o incluso su propia solvencia.

La restructuración de la banca

Las autoridades financieras partieron de la idea de que la represión financiera existente hasta 1982, combinada con los crecientes déficit presupuestarios, había debilitado el sector, colocándolo en desventaja para enfrentar las devaluaciones, la dolarización y la fuga de capitales. Se procedió así a la reforma financiera que incluyó la liberación descrita, la privatización de la banca comercial y la transformación de la banca de desarrollo.⁸

8. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

La reforma financiera fue el complemento de la estrategia de cambio estructural del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Su plan económico se basó en el aumento significativo del financiamiento procedente del exterior, para lo cual fue necesario renegociar la deuda externa y acelerar las privatizaciones, incluyendo a la banca comercial. En ambas acciones está presente la línea estratégica de los planes Baker y Brady, así como la del Washington Consensus.⁹

Desde la crisis de la deuda de 1982 fue evidente que la economía mexicana presentaba una enorme dependencia del crédito externo. Las sucesivas renegociaciones de la deuda, en especial la de 1989 mediante el llamado "menú de opciones", permitieron a la banca acreedora reestructurar su cartera con México y detener los nuevos financiamientos no deseados. A pesar de la renegociación, el servicio de la deuda no disminuyó, pues sólo se modificó por el descenso de las tasas de interés en el período 1990-1993 (véase el cuadro 2).

México recibió nuevos y crecientes flujos de capital externo por distintas vías: deuda externa a cargo de empresas paraestatales (Pemex) y de la banca de desarrollo; deuda privada externa correspondiente a la colocación de bonos por las mayores empresas, y colocación accionaria mediante productos derivados en el mercado estadounidense. Al paso del tiempo, aunque se esperaba que los efectos de la apertura en la balanza comercial fueran transitorios, la necesidad de divisas no ha podido contenerse.

Ésta procede del servicio de la deuda, la apertura comercial, la política cambiaria y la repatriación de utilidades de la inversión extranjera, sea productiva o financiera.

9. Sobre la estrategia del Washington Consensus, véase John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment*, Institute for International Economics, Washington, abril de 1990.

C U A D R O 3

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL SISTEMA CONSOLIDADO A LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO NO FINANCIEROS (SALDOS EN MILLONES DE NUEVOS PESOS)

	<i>Total consolidado</i> (1)	<i>Sectores no financieros</i> (2 = 3+5)	<i>Sector público</i> (3)	<i>Participación porcentual</i> (4 = 3/2)	<i>Sector privado</i> (5)	<i>Participación porcentual</i> (6 = 5/2)	<i>Sectores no financieros</i> (2) <i>PIB (%)</i>
1986	60 101	56 251	44 770	79.59	11 481	20.41	70.72
1987	138 256	126 720	97 531	76.97	29 189	23.03	65.45
1988	195 574	181 687	128 292	70.61	53 395	29.39	46.26
1989	257 341	239 115	144 148	60.28	94 967	39.72	46.74
1990	332 863	300 876	151 343	50.30	149 533	49.70	43.83
1991	430 213	380 768	146 958	38.60	233 810	61.40	44.01
1992	526 123	456 063	109 888	24.09	346 175	75.91	41.12
1993	555 146	477 473	81 345	17.04	396 128	82.96	42.52

Fuente: Banco de México. *Informe Anual 1993, 1994*, y Carlos Salinas de Gortari. *Quinto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, Anexo, 1993.

Los saldos del endeudamiento y la colocación accionaria y de bonos al finalizar 1993 dan una idea del amplio flujo de recursos captados. La deuda externa del gobierno federal llegó a 80 000 millones de dólares, que incluyen 25 000 millones de la banca de desarrollo, además de unos 25 000 millones en valores gubernamentales de deuda interna en manos de extranjeros. La deuda privada externa se estimó en 34 000 millones de dólares y la de la banca comercial en 22 000 millones.

Cabe destacar que la colocación de títulos de empresas mexicanas en Estados Unidos (promovida por las regulaciones 144A de abril de 1990 y la S de 1991 de ese país)¹⁰ ha sido algo más que un mecanismo de flujo de divisas. Al finalizar 1991 la inversión bursátil foránea total ascendió a 18 542 millones de dólares; en su punto más alto, febrero de 1994, llegó a 54 500 millones.¹¹ Este proceso no significa una mayor difusión del

10. El ímpetu del mercado bursátil latinoamericano se explica en gran medida por los cambios en la regulación financiera estadounidense que facilitaron la colocación accionaria de las empresas extranjeras en su propio mercado. El 19 de abril de 1990, la Comisión de Cambios y Valores (SEC por sus siglas en inglés) aprobó la regulación S y la regla 144A. La primera permite que emisores extranjeros coloquen papeles en Estados Unidos sin necesidad de autorización de derechos de emisión e intercambio. La segunda crea una excepción sobre el registro de recompra de ciertas acciones por los inversionistas institucionales calificados (QIB's, por sus siglas en inglés), quienes deben tener al menos 100 millones de dólares. Los emisores sólo presentan informes regulares a la SEC, pero sin registro ni divulgación pública.

11. Esas cifras se modificaron en el primer semestre de 1994, en especial por la recomposición de las carteras, provocada a su vez por el aumento en las tasas de interés estadounidenses en febrero y el incremento en el riesgo cambiario. Este último se derivó de una nueva salida de capitales y de la expectativa de mayores ingresos para financiar un déficit en cuenta corriente estimado en 22 000 millones de dólares.

capital accionario de las empresas más grandes. En realidad, puede decirse que se han estrechado las relaciones entre algunos de los grandes grupos económicos nacionales y un pequeño grupo de inversionistas estadounidenses.¹²

Como se mencionó, las empresas mexicanas más grandes también han tenido que financiarse con la colocación de bonos en el exterior, tanto por los requerimientos de divisas derivados de sus propias operaciones, como por las menores tasas de interés en otros mercados. Así, los bancos nacionales, incluso ya privatizados, perdieron terreno en el financiamiento a los sectores privados no financieros, como puede verse en el cuadro 3. Sin embargo, el crédito otorgado por la banca comercial al sector privado no financiero ha crecido durante los últimos años. Ello se derivó de las modificaciones al mecanismo de financiamiento al sector público, del programa de privatizaciones y especialmente de la reducción del déficit público (véase el cuadro 4).

La banca comercial privatizada pudo manejar la sustitución de su papel como prestatario mayoritario del gobierno federal, participando en el mercado abierto de deuda interna pública por medio de los Cetes y otros instrumentos. Asimismo, para enfrentar el problema de los límites de mercado dirigió el crédito hacia los prestatarios solventes e incrementó el financiamiento con garantía hipotecaria y el crédito al consumo. El descenso de

12. Por ejemplo, en abril de 1994 John Liegey integró el llamado grupo Weston, cuyos miembros son: Fidelity Trust Co. of the West, Scudder, Stevens and Clark, Oppenheimer, Putman Funds Management, March and McLennan Co., Soros Fund Management, Salomon Brothers Inc., Nomura Securities Co. y el Weston Bank. Ese grupo planteó sus sugerencias para la política económica para los próximos meses, a cambio de garantizar inversiones por unos 17 000 millones de dólares en México. Varias de estas recomendaciones se han llevado a la práctica.

C U A D R O 4

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LA BANCA COMERCIAL¹ (SALDOS EN MILLONES DE NUEVOS PESOS)

	Total	Total PIB (%)	Al sector privado no financiero	Porcentaje del total	Al sector público no financiero	Porcentaje del total
1986	25 299	31.81	8 528	33.71	13 816	54.61
1987	63 769	32.94	21 956	34.43	32 491	50.95
1988	88 275	22.47	40 631	46.03	38 497	43.61
1989	137 093	26.80	80 159	58.47	45 019	32.84
1990	210 048	30.60	133 762	63.68	54 439	25.92
1991	318 263	36.79	213 860	67.20	29 409	21.82
1992	396 902	35.78	318 351	80.2	33 099	8.34
1993	472 657	42.09	405 313	85.75	14 949	3.16

1. En moneda nacional y extranjera.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 1993, y Banco de México, *Informe Anual 1993, 1994*.

la inflación y la expectativa de un tipo de cambio estable facilitó ese crecimiento de los activos bancarios.

La privatización de los bancos entrañó la acelerada reestructuración de los grupos que los adquirieron. Más aún, otros se reorganizaron para comprar bancos u operar nuevas instituciones, previa autorización de la SHCP. La banca cambió rápidamente de propietarios y está cambiando de clientes, depósitos y créditos. Las tensiones que provocó este proceso han tenido respuestas particulares de cada banco y grupo de accionistas, pero todos ellos requieren consolidar, o incluso ampliar, su posición en el mercado, aun cuando éste no se encuentra en una fase de expansión. Así, la competencia no puede apuntar hacia el descenso de los márgenes de intermediación. Se dirige más bien a expandir los servicios a los segmentos de la población urbana de altos ingresos, mediante programas para optimizar la atención al cliente, así como a ampliar la relación con intermediarios extranjeros para proporcionar en el país novedosos instrumentos de financiamiento, entre otras estrategias.

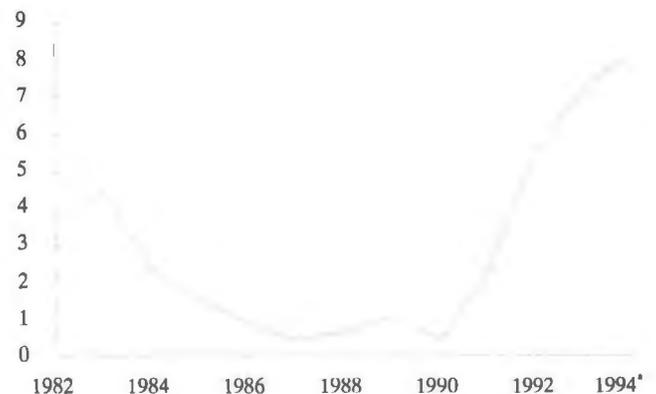
El rápido crecimiento de la cartera vencida es uno de los resultados de la reforma financiera. La que la banca ha acumulado desde 1991 representa más de 8% de la cartera total y más de 90% del capital contable (véanse las gráficas 1 y 2). Desde 1993 se produjo una restricción del crédito que se agudizó a principios de 1994. Con ello se estrechó aún más la competencia entre los intermediarios bancarios, la cartera de crédito presentó problemas de refinanciamiento y una parte de las utilidades tuvo que destinarse a los mayores requerimientos de reserva de la cartera impagada.

Cuatro elementos intervinieron en la gestación de este problema. En primer lugar, como se señaló, habría que considerar el retiro del gobierno como deudor seguro. Mediante el encaje legal y su remuneración, y posteriormente del coeficiente de liquidez, el gobierno garantizó durante muchos años a la banca

la colocación segura y rentable de una parte de sus activos, que llegó incluso a ser muy grande de 1983 a 1988. Al abolirse este mecanismo de regulación financiera en 1989, la banca se vio en la necesidad de buscar prestatarios solventes en el sector privado y actividades de menor riesgo, a fin de elevar sus activos. Crecieron así los créditos con garantía inmobiliaria y mobiliaria en la composición de los activos bancarios. Ascendió a tal punto la exposición sectorial de la banca, en particular de algunas instituciones en los bienes raíces, que se inició la redocumentación hipotecaria. Se prepara el proyecto de titulación de

G R Á F I C A 1

CARTERA VENCIDA COMO PROPORCIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITO TOTAL, 1982-1994 (PORCENTAJES)

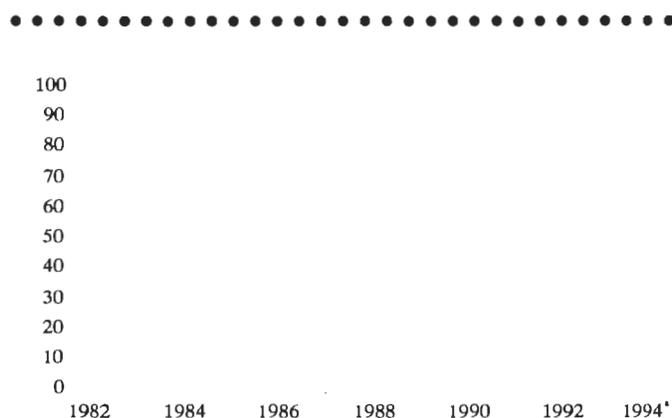


a. Datos a marzo.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, 1982-1991, 1992, y Sistema de Información Estadística de Banca Múltiple, 1994.

una parte de esa cartera a fin de aligerar los activos en este renglón, pero se requerirá el respaldo estatal y de los inversionistas institucionales extranjeros. De esa manera la banca podría liberar una masa de recursos y renovar sus carteras.

G R Á F I C A 2
**CARTERA VENCIDA COMO PROPORCIÓN DEL CAPITAL CONTABLE,
 1982-1994 (PORCENTAJES)**



a. Datos a marzo.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, 1982-1991, 1992, y Sistema de Información Estadística de Banca Múltiple, 1994.

En segundo lugar, la venta de la banca a los grupos económicos ha provocado un cambio en la composición de los prestatarios y clientes que no es necesariamente compatible con el volumen de los activos ni con su ritmo de aumento en cada uno de los grupos financieros. El crecimiento de los activos de cada banco es distinto al de los requerimientos de financiamiento o refinanciamiento del grupo económico. En otras palabras, está ocurriendo un proceso de redimensionamiento muy acelerado de los intermediarios financieros, que podría incluso provocar quiebras por la presión que significa el establecimiento de los nuevos bancos autorizados (véase el cuadro 5). Los incrementos de las tasas activas y los altos márgenes financieros se imponen como parte de esa restructuración de la clientela bancaria.

En tercer lugar, debe considerarse la competencia con los intermediarios financieros extranjeros. La banca mexicana concertó los términos de la apertura en el TLC, previendo como estrategia la asociación con intermediarios del exterior hasta por 30% del capital accionario, según lo establece hasta ahora la Ley de Instituciones de Crédito. Para los planes de asociación y las nuevas emisiones accionarias pueden ser muy importantes los niveles relativos de utilidades y de cotización de las acciones. La racionalización (cierre de sucursales, despido de personal), el cobro de servicios y la elevación de las tasas activas, han sido

los mecanismos para incrementar las utilidades reportadas trimestralmente por la banca mexicana.

El último elemento es la política de estabilización del tipo de cambio y de financiamiento del déficit de la cuenta corriente, sobre la base de ofrecer rendimientos atractivos a los capitales externos. Lo anterior ha establecido un piso para las tasas de interés pasivas sobre el que la banca no posee control y el cual, en condiciones de astringencia crediticia, encarece aún más el fondeo en moneda nacional. Ello ha propiciado a su vez un rápido crecimiento de la deuda bancaria con el exterior.

En 1993 y 1994 la restructuración financiera se llevó a cabo mediante la asociación o la compra de paquetes accionarios por parte de intermediarios extranjeros y las fusiones entre bancos nacionales.¹³ Se anunció la unión de dos bancos grandes, Serfin y Comermex, cuya institución resultante se colocará en el tercer sitio nacional y disputará el segundo en el corto plazo a Bancomer, el mayor antes de la nacionalización de 1982, que podría pasar al tercer sitio por el tamaño de sus activos.

La fragilidad de los intermediarios nacionales se presenta justo en el momento en que deben enfrentar la competencia de los bancos extranjeros. Su presencia en el mercado interno es inminente, en virtud de los enormes requerimientos de divisas del actual modelo de política económica. Sin embargo, será una competencia desigual, pues los intermediarios extranjeros equilibran sus posiciones en divisas de manera directa, mientras que los nacionales requieren deuda externa, socios extranjeros o una rápida expansión en América del Norte. De otra forma quedarán en seria desventaja frente a sus competidores, quienes pueden ofrecer financiamiento en dólares y, desde ciertas posiciones en el mercado, marcar las pautas en materia de costos, márgenes y tasas de interés.¹⁴

13. En los últimos meses se han llevado a cabo las siguientes asociaciones y fusiones bancarias: Bannacci con el Swiss Bank Corp. y el BankOne Corp.; Bancomer con el Nations Bank; Serfin con el Royal Bank, General Electric y Comermex; éste a su vez se había asociado con el First Data Resources; Inverlat con el Scotia Bank; el Banco Invermexico con MasterCard; Probursa con el Bilbao Vizcaya; Prime/Internacional con el Banco Central Hispanoamericano; Bancreser compró el Banco de Comercio de Costa Rica; Abaco compró la Casa de Bolsa Rodman and Renshaw; Interacciones compró el Banco de Texas; el Banorte se asoció con Afin; Bancreser se fusionó con Banoro; Banca Cremi con Banco Unión, y Serfin con Inverlat.

14. Como expresaron De Bernis y Byé: "En efecto, [...] la imposibilidad de una dirección nacional del crédito en un país integrado tiende a que la moneda que circula internamente, bajo una forma u otra, sea la del país dominante o bien, en un sistema monetario más independiente, a que la relación de fuerzas sea favorable a los bancos extranjeros, puesto que ellos no tienen necesidad de descuento local [...] Por el contrario, es necesario comprobar que los bancos nacionales resultan desfavorecidos, por lo que disminuye su capacidad de movilizar el ahorro interno y su capacidad de intervención; por otra parte, revierte el eventual control del crédito hacia la metrópoli que, por intermediación de los movimientos del capital bancario al seno del

C U A D R O 5

ACTIVOS Y CARTERAS DE LOS PRINCIPALES BANCOS COMERCIALES (PORCENTAJES DEL TOTAL)

	ACTIVOS				CARTERA DE CRÉDITO				CARTERA VENCIDA			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
Banamex	23.68	23.87	21.28	21.74	22.97	22.47	19.07	18.17	23.31	24.99	19.37	19.73
Bancomer	23.12	20.93	17.88	176.60	24.27	23.19	19.61	18.58	20.79	22.04	20.22	20.28
Serfin	17.07	13.25	10.58	12.36	15.55	13.06	13.08	13.31	19.34	15.27	16.08	16.04
Comermex	6.13	6.22	6.03	5.81	7.00	5.95	5.86	5.77	4.34	6.04	6.99	6.62
Internacional	5.93	5.45	5.79	4.85	6.09	5.42	4.85	4.77	5.18	5.79	6.47	6.16
Mexicano	3.48	5.11	6.91	6.42	3.24	4.86	5.53	5.61	4.68	3.97	4.76	4.36
Atlántico	2.64	3.66	3.91	3.92	3.20	3.53	3.65	3.74	2.74	3.05	4.19	3.98
Unión	2.20	2.46	3.43	3.29	2.47	2.44	3.84	4.35	3.04	2.81	4.05	4.09

Fuente: Comisión Nacional Bancaria, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple 1982-1991*, 1992, y Sistema de Información Estadística de Banca Múltiple, 1994.

El crecimiento de la cartera bancaria vencida va de la mano de serios problemas de insolvencia en los sectores agrícola, hipotecario, industrial e incluso de servicios. Por lo que toca al primero, su peso en la composición de los activos bancarios es relativamente menor y va en descenso. La cartera vencida agrícola se está redocumentando mediante la banca de desarrollo. Los prestatarios del sector padecen ahora las consecuencias de las altas tasas de interés activas, la escasez de financiamiento e incluso del embargo de las tierras ofrecidas en garantía.

El problema del crédito hipotecario es más cuantioso: representa alrededor de 30% de la cartera de los mayores bancos comerciales. Años atrás, el incremento de los precios de los bienes inmuebles permitió mantener, e incluso incrementar, el valor de la garantía y por tanto capitalizar intereses. Con la recesión actual, el precio de los bienes inmuebles no podrá continuar incorporando costos financieros significativos de manera indefinida. Por ello es necesario redocumentar la cartera hipotecaria.

El problema del rápido crecimiento de la cartera vencida fue considerado a fines de 1993 por las autoridades financieras y los intermediarios. Sin embargo, la nueva política de tasas de interés de la Reserva Federal estadounidense presionó el alza de las nacionales en febrero de 1994. Ello complicó los problemas de liquidez e insolvencia de los prestatarios morosos, así como

sistema productivo, repercute entre los países integrados sin que sus dirigentes tengan una palabra para decir. La banca [de la zona integrada] moviliza el ahorro de los grupos sociales de ingresos elevados, que no tienen necesidad de ellos para sus propias actividades. El único uso rentable para la banca y el depositante es la colocación del ahorro en el extranjero. Esta operación, dramáticamente negativa para la economía nacional, es muy rentable para los bancos extranjeros, que son una competencia muy fuerte para la banca nacional [...] Para el país integrador es una fuente no despreciable de excedente." Gerard De Bernis y Maurice Byé, *Relations Économiques Internationales*, Dalloz, París, 1987, pp. 855-856.

la cartera vencida de los bancos. Las expectativas de recuperación se han pospuesto para 1995.

Las necesidades de financiamiento de la economía mexicana conducen de manera obligada a una apertura financiera plena, que convierta la deuda privada en moneda extranjera en movimientos de cartera entre bancos y empresas. Los límites de ese fenómeno, aún poco reconocidos en textos y revistas especializadas, podrían ser: *i)* la disposición de las autoridades para avanzar hacia una rápida coordinación monetaria y crediticia y hacia la desregulación del sector financiero, pero con mayor supervisión; *ii)* el grado de aceptación de los intermediarios financieros nacionales a que se elimine la protección de su sector; y *iii)* el nivel de endeudamiento de las empresas nacionales y su capacidad de pago, lo cual depende de que se reactive la demanda interna y se les abra de manera plena el mercado estadounidense.

El camino de la apertura financiera no está exento de crisis. Éstas han sido controladas por las autoridades financieras (con el apoyo de la banca de desarrollo) mediante el refinanciamiento parcial y selectivo de la cartera vencida de la banca comercial y el apoyo a la bursatilización de otra parte de la cartera. Incluso se ha requerido de la ayuda del Banco de México y del prestamista de última instancia en dólares: la Reserva Federal estadounidense. En el primer trimestre de 1993 esta última amplió la línea de crédito al Banco de México, hecho decisivo para estabilizar el tipo de cambio.

La banca de desarrollo

La banca de desarrollo experimentó una transformación muy importante en la década de los ochenta. Se busca modernizar sus operaciones mediante los avances tecnológicos y la innovación financiera, que opere con tasas a costos de mercado y elimine subsidios, que su fondeo provenga del mercado, etc. Además,



a privatización de los bancos entrañó la acelerada restructuración de los grupos que los adquirieron. Más aún, otros se reorganizaron para comprar bancos u operar nuevas instituciones, previa autorización de la SHCP

sus operaciones se han dirigido a fortalecer y desarrollar a los intermediarios financieros. Esto es, en su calidad de intermediario de segundo piso su objetivo ha sido lograr una mayor eficacia del aparato financiero como un todo. Incluso se ha planteado que una banca de desarrollo moderna tiene su lugar en el sistema de intermediación como institución de segundo piso y que su ámbito natural de trabajo es el desarrollo del sistema financiero.¹⁵

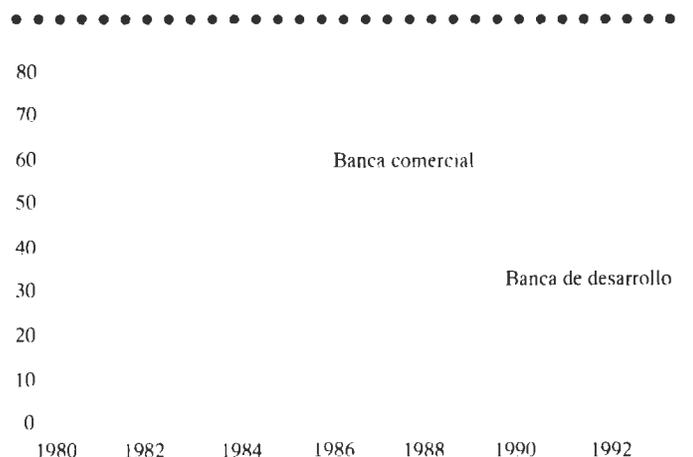
En la primera etapa de la apertura financiera la deuda externa pública a cargo de la banca de desarrollo creció rápidamente, hasta alcanzar, en 1982, casi 16 000 millones de dólares, 25% de la total del sector público. La crisis de la deuda en 1982 y el cierre del crédito privado internacional afectaron con mayor

15. "Se puede observar que de las operaciones de crédito llevadas a cabo por la banca de desarrollo en 1988, 66% se hacían como banca de primer piso y el 34% restante como banca de segundo piso. Para 1992, estas proporciones se invierten, observándose que, del total de recursos prestados por la banca de desarrollo, 63% ha sido a través de instituciones de banca múltiple, y el 37% restante ha sido de manera directa." Guillermo Ortiz Martínez, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 152.

fuerza a los bancos de desarrollo, tanto por el nivel de su débito y el perfil de vencimientos, como porque su función de agente financiero del gobierno en la contratación de deuda se limitó de inmediato. En la segunda etapa de la liberación financiera la banca de desarrollo inició un profundo cambio, que abarcó diversas áreas de la reforma emprendida: a) la desregulación de las tasas de interés y la eliminación del encaje legal modificaron el mecanismo de fondeo de las instituciones de desarrollo; b) la innovación financiera incorporó nuevos instrumentos en el funcionamiento de todo el sector; c) la privatización de la banca comercial planteó las condiciones de operación eficiente en los términos de la competencia; d) de especial importancia fue la decisión del gobierno de que la banca de desarrollo operara únicamente como institución de segundo piso, y e) el financiamiento del déficit público mediante una mayor colocación de instrumentos de deuda en el mercado abierto de capitales concitó a la banca de desarrollo a actuar en consecuencia.

Como se aprecia en la gráfica 3, la banca de fomento de nuevo cobró significación en el endeudamiento del sector público, al alcanzar a finales de 1993 pasivos externos superiores a 25 000 millones de dólares, cerca de 30% de la deuda pública total. Además, la banca de desarrollo, en particular Nafin, ha sido agente importante en la colocación de valores en el extranjero. También participó en la privatización de las empresas del Estado. Su presencia relativa en el mercado financiero interno cayó junto con el déficit público.

G R Á F I C A 3
FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO CONSOLIDADO, 1980-1993 (PORCENTAJES)



Fuente: Banco de México. *Informe Anual 1993, 1994*, y Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 1993.

En el programa de ajuste económico la banca de desarrollo fue parte importante y lo sigue siendo como instrumento de la política

C U A D R O 6

FINANCIAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO (MILLONES DE NUEVOS PESOS)

<i>Concepto</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
Financiamiento total otorgado por la banca de desarrollo	77 047	83 486	86 929	99 015	124 452	160 076
A intermediarios financieros	2 229	3 913	11 501	19 426	30 975	54 423
Como porcentaje del total	2.89	4.69	13.23	19.62	24.89	34.00
Al sector público no financiero	57 697	60 018	55 945	55 682	60 725	61 982
Como porcentaje del total	74.89	71.89	64.36	56.24	48.79	38.72
Como porcentaje del total otorgado al sector privado no financiero	23.81	15.29	10.47	8.42	7.94	8.45
Financiamiento de la banca comercial como porcentaje del total otorgado al sector privado no financiero	76.19	84.71	89.53	91.58	92.06	91.55

Fuente: Banco de México, informes anuales, varios años.

económica. Sin embargo, en el marco de la integración financiera, su peso relativo en el mercado tiende a disminuir. Su justificación en el financiamiento de la inversión productiva recae en los "nichos" que los intermediarios privados, nacionales o extranjeros no pueden atender, pero que garantizan tasas de retorno y rentabilidad de mercado.

Por otro lado, como banca de segundo piso brinda un importante apoyo al fortalecimiento de los intermediarios financieros privados (véase el cuadro 6). La banca de desarrollo podría convertirse en agente estratégico para estabilizar las expectativas económicas y crear la certidumbre necesaria para el crecimiento. Lo logrará en la medida en que redefina su papel en el financiamiento de la inversión productiva.

La economía mexicana, al igual que otras de países más industrializados, presenta signos deflacionarios muy claros: recesión o lento crecimiento con importantes tasas de desempleo; estancamiento de la inversión productiva; sobreendeudamiento, e incapacidad de los bancos para incrementar el crédito. De acuerdo con diversos analistas, esta deflación con deuda es la primera desde la segunda posguerra y aun persisten los riesgos de una deflación generalizada de activos financieros en las economías desarrolladas.

La necesidad de una política antideflacionaria se debate hoy en distintos foros y la preocupación por el empleo ha regresado a los escritorios de políticos y economistas en muchos países. Este es precisamente el entorno en el que puede otorgarse un papel fundamental al financiamiento de la inversión producti-

va. Una política económica acorde con la situación actual debe actuar indirectamente en la estructura de precios relativos a fin de estabilizar las expectativas de ganancias futuras: debe incentivar el financiamiento de la inversión productiva con crédito a tasas de interés estables, previsibles en el largo plazo y muy bajas.

Uno de los instrumentos más poderosos para lograrlo es la banca de desarrollo. No se trata de otorgarle una función anticíclica a la manera tradicional o para estabilizar al sector financiero, sino de modificar su desempeño y su efecto económico mediante el financiamiento a la inversión productiva. Esto es, que la contribución de la banca de desarrollo transforme las condiciones de financiamiento de la inversión.

Para ello es necesario resolver los problemas más inmediatos del sector financiero, en particular los siguientes: 1) la posibilidad de una crisis bancaria, que podría precipitarse en el corto plazo, motivada por los cambios en la política financiera, la rápida privatización, la autorización de nuevos intermediarios, el endeudamiento externo, la caída en la cotización de sus valores en el mercado estadounidense, el nivel de su cartera vencida y el riesgo de insolvencia de prestatarios muy sensibles al estancamiento económico; 2) los compromisos de apertura rápida del sector financiero en el TLC, como el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros y la operación de intermediarios no bancarios, lo cual modifica de manera acelerada los mercados de cambios y valores, y 3) la necesidad de ampliar y profundizar los mecanismos de supervisión, indispensables para preservar la confianza en el sector financiero. (4)