

*Francisco Suárez Dávila**

El nudo gordiano: ¿Cómo hacer para que la banca mexicana vuelva a ser un motor de desarrollo?

SUMARIO: I. Introducción. II. La evolución histórica del sistema financiero mexicano hasta 2000. III. Estado actual del sistema financiero: 2000-2011. IV. Algunas líneas de política para el futuro. V. Bibliografía.

I. Introducción

El sistema bancario es una pieza fundamental para el desarrollo económico de cualquier país. Es el intermediario entre el ahorro de la comunidad y su canalización eficiente hacia actividades productivas y, en algunos casos, el financiamiento no inflacionario del Gobierno.

En el periodo de más rápido crecimiento de México, que va de 1934 a 1970, la banca jugó justamente el papel de uno de los principales motores de nuestro desarrollo. El tema de este ensayo es relevante. Sí debe ser posible que la banca en el siglo XXI retome esa función.

El tema se analizará en 3 partes:

- Primero, una recapitulación histórica del desarrollo del sistema bancario mexicano, sin lo cual no se entiende su situación actual.
- Segundo, el Estado actual del sistema financiero.
- Tercero, algunas propuestas para romper el nudo gordiano¹ y para que vuelva a ser un motor del desarrollo mexicano en el siglo XXI.

* Maestro en Economía y exrepresentante de México ante la OCDE en París, Francia.

¹ El concepto del “nudo gordiano” proviene de la mitología griega. Fue un nudo, casi imposible de desatar, que estableció Gordino, Rey de Phrygia. El que lo lograra tendría la clave del dominio de Asia. Alejandro Magno enfrentó el problema, cortándolo de golpe con su espada. El dicho significa: resolver un problema complejo con una acción decisiva. Así resolver el complejo problema que la Banca contribuya eficazmente al crecimiento económico es clave para resolver el problema del desarrollo de México.

II. La evolución histórica del sistema financiero mexicano hasta 2000

Primer periodo de construcción de la banca mexicana desde el Porfiriato hasta 1940

Paradójicamente, el primer banco que se creó en el México independiente fue el Banco de Avío, un banco de fomento, lejano antecedente de Nacional Financiera, creado por Lucas Alamán para impulsar la industrialización de México, particularmente de la industria textil. Tuvo una efímera vida. El primer banco comercial fue el Banco de Londres y México, creado durante el Imperio de Maximiliano por inversionistas ingleses y que sería el antecedente de SERFÍN, ahora SANTANDER. ¡Cómo ha cambiado el mundo!

Durante el Porfiriato, el sistema bancario, impulsado por inversionistas extranjeros, alcanzó un importante desarrollo al amparo de una buena ley bancaria, la de 1897, impulsada por el ministro de Hacienda, Limantour. Es también una pieza clave del desarrollo del tiempo en que México alcanza su segundo periodo de más rápido crecimiento, 2.5% anual per cápita entre 1877 y 1910.² Este crecimiento se sustenta en las exportaciones, principalmente de la minería y la creación de infraestructura, principalmente los ferrocarriles.

Este sistema bancario se derrumba durante la Revolución, debido al propio conflicto armado, los préstamos forzosos y la incautación de sus reservas de oro por parte de los Gobiernos, la suspensión de pagos de la deuda externa y la hiperinflación, derivado de la expansión de todo tipo de medios de pago, incluyendo los bilimbíes revolucionarios. De hecho, éste fue una de las partes del sistema económico más afectados. Como puede apreciarse, no es en la época actual, la primera vez que tenemos un ciclo de construcción-reconstrucción del sistema bancario.

Concluida la fase armada, una de las primeras tareas de reconstrucción institucional, emprendida por los Gobiernos de la Revolución, es justamente la de los bancos. Ésta sería tarea principal del presidente Calles y del Secretario de Hacienda, Pani. Él lo llama la política hacendaria del Nuevo Régimen. La primera y principal tarea es la creación en 1925 del Banco de México, como eje del sistema, con la función de monopolio de emisión del papel moneda. Se legisla un andamiaje jurídico y se crean la Comisión Nacional Bancaria, la Asociación Mexicana de Bancos y se realizan las primeras con-

² Jaime Ros y Juan Carlos Moreno Brid (2010). Contiene un examen muy objetivo del desarrollo económico del porfiriato y, en general, del desarrollo económico de México, p. 87.

venciones bancarias. También se crean los primeros bancos de Desarrollo, el Banco de Crédito Agrícola, “la hija preferida” de Manuel Gómez Morín, y el Banco de Obras y Servicios Públicos.

La Gran Depresión de 1929 asesta un duro golpe a la economía mexicana. Inicialmente la crisis se profundizaría con políticas ortodoxas de equilibrio fiscal y contracción monetaria para restablecer un “talón oro-plata” a un tipo de cambio ya no realista. Pani, a partir de 1932, utilizaría al Banco de México para realizar políticas expansionistas, acuñando monedas de plata y redescotando a los bancos, antecedente de las políticas keynesianas, con lo cual México sale de la Gran Depresión.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se configura un nuevo modelo de desarrollo del país: las reformas sociales combinadas con un activo papel del Estado para impulsar el crecimiento económico, a través de una gran inversión en obra pública, irrigación, comunicaciones y energía. Se realiza la expropiación petrolera. En materia bancaria, se crea Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

La época de oro del sistema bancario y del desarrollismo mexicano: 1940-1981

A partir de 1940, que coincide con el auge de la economía de guerra, México intensifica su política desarrollista para acelerar la industrialización, a través de la sustitución de importaciones, realizar obra pública y crear empresas estratégicas, impulsadas por Nacional Financiera. La ley bancaria de 1941 consolida un sistema de banca especializada con 2 componentes principales: la banca de depósito y ahorro, y la banca de inversión con las hipotecarias y las financieras, también una reforma a la ley para Banco de México, que lo libera de algunas limitaciones para financiar el desarrollo, y una ley moderna para Nacional Financiera. El crecimiento, hasta 1955, es acelerado, alrededor de 6% anual, pero con moderada inflación. Con la devaluación de 1954 se decide estabilizar la economía y, a partir de 1955, se ingresa en el periodo del desarrollo estabilizador, que duraría hasta 1970. Se continúa creciendo al 6% anual, pero ahora con estabilidad de precios, alrededor de 2 por ciento.

Este crecimiento sostenido con estabilidad de precios genera un gran incremento del ahorro nacional, que capta un sistema bancario mexicano en expansión. En 1940 hay 161 instituciones financieras: en 1970, 104 bancos de depósito, 93 financieras y 29 hipotecarias. En este periodo hay 2 personajes claves: Antonio Ortiz Mena, ministro de Hacienda, y Rodrigo Gómez, director del Banco de México.

En el Banco de México se desarrollaría un instrumento genial, verdadera contribución de México a la política del desarrollo a nivel mundial: la política

selectiva de crédito. Sobre los dinámicos incrementos de la captación de la banca, el Banco de México aplicaría un sistema de reglas (encaje legal), que significaba que los bancos debían canalizar un porcentaje de esta captación a la agricultura, a la vivienda, a la exportación de manufacturas y a la infraestructura turística. Adicionalmente, se creó una red de fideicomisos de fomento en el Banco de México: FIRA, para la agricultura; FOVI-FOGA, para la vivienda; INFRATUR, para la infraestructura turística (estos todavía sobreviven); FONEI, equipamiento industrial y, en NAFINSA, FOGAIN, FOMIN, FONEP, para la industria. Estos fondos captaban amplios recursos del Banco Mundial y del BID y, redescataban recursos de la banca y daban asistencia técnica, supervisando la aplicación de los créditos. Adicionalmente, parte del encaje se aplicaba a la compra de valores gubernamentales, con lo cual se daba financiamiento no inflacionario a éste.

Así, entre 1935 a 1970 se da auge de la estrategia económica llamada “desarrollismo”, México crece al 6% anual y, a partir de 1955, con estabilidad de precios. En 1970 la banca otorga 30% del PIB en créditos, casi el doble del actual nivel, y NAFINSA da 7% del PIB en créditos a la industria y el 30% del crédito industrial. Por eso podría considerarse a ésta periodo como “la época de oro del desarrollo mexicano”, y como una de sus palancas principales, “la época de oro del sistema financiero”.

A partir de 1970, el modelo da señales de agotamiento, la sustitución de importaciones sin fomento de exportaciones, la agricultura comercial impulsada por obras de irrigación entra en rendimientos decrecientes, la falta de reforma fiscal lleva a aumentar la deuda externa. El presidente Echeverría trata de sustituirlo con el “desarrollo compartido”. Sin embargo, la política económica abandona los principios de la buena macroeconomía, se incurre en elevados déficits fiscales, se abusa del crédito externo, se sobrevalúa el tipo de cambio y sobreviene la primera crisis, la devaluación de 1976.

Con López Portillo sobreviene el auge petrolero, acompañado con un auge de crédito externo. Hasta 1981 llegamos a alcanzar tasas de crecimiento del 8 por ciento. Hasta ese año, el sistema bancario también continúa operando bien. Se hacen dos reformas estructurales: la conformación o agrupación de decenas de instituciones en un conjunto de bancos múltiples (34) y la creación del mercado de CETES, que daría un gran impulso al mercado de valores. En el segundo semestre aumentan las tasas de interés internacionales y se cae el precio del petróleo. López Portillo no devalúa a tiempo; en 1982 devalúa a fuerza; no hace ajuste fiscal, acude al crédito externo con montos inmanejables y, en verano de 1982 se cierran las llaves del crédito y México incurre en una moratoria de pagos negociada. Su solución para frenar la enorme salida de capitales es nacionalizar la banca e imponer un control de cambios.

La nacionalización bancaria fue un serio error económico y político. Económicamente, porque no era necesario. El sistema financiero venía funcionando adecuadamente hasta 1981, era un sistema eficazmente regulado y dominado por instituciones mexicanas. Los problemas que pretendió atacar no se resolvieron, más bien se agudizaron, como dijo Silva Herzog: *fue como atacar una pulmonía, amputando la pierna*. Políticamente, creó una seria fisura entre el gobierno y el sector privado, que eventualmente fue uno de los factores que condujo a la derrota del PRI.

Sin embargo, el Estado mexicano, tomada la equivocada decisión de nacionalización, fue un buen administrador del sistema financiero. Sin que éste fuera el objetivo inicial, la banca nacionalizada permitió administrar mejor la crisis de 1982. Bajo una orientación centralizada, se crearon comités para que los bancos, en forma coordinada, reestructuraran los créditos de las empresas. Fernández Hurtado, Director de Bancomet, afirmó que así se pudo salvar la planta productiva. La banca operó el FICORCA, que pudo reestructurar los créditos en dólares en forma ordenada. Este sistema bancario actuó más eficazmente contra esta crisis, que el ya privatizado contra la de 1994 y 1995. Se dio una administración profesional de la banca, nombrándose directores a los mejores funcionarios del sector público financiero, exsecretarios de Hacienda o subsecretarios, exdirectores del Banco de México o de la Dirección de Bancos. Retuvieron de manera importante a muchos de los mejores funcionarios de la banca. Se tomó la decisión de incorporar a empresarios del sector privado, para que participaran en los Consejos de los Bancos; luego, se emitieron los Certificados de Aportación Patrimonial de los bancos entre inversionistas privados, hasta por la tercera parte del capital. Se continuó el proceso de avance tecnológico, a través de las cuentas maestras, mesas de dinero, sociedades de inversión, aceptaciones bancarias. Las instituciones y bancos múltiples se racionalizaron de 60 a 18.

Otro efecto fue que se creó la banca paralela, en que algunos de los banqueros expropiados, y otros, pudieron desarrollar una parte del sistema financiero que no había podido desarrollarse ante el dominante peso de los bancos; las casa de Bolsa y las compañías de seguros. Se dio una compensación muy importante al sector privado, las casas de Bolsa tuvieron el monopolio de la operación de la gran deuda pública de CETES, con lo cual hicieron enormes capitales. La banca se manejó con austeridad en cuanto a la contratación de personal, reduciendo el gasto operativo. Se competía entre los bancos, ya que se ideó un novedoso sistema de *benchmarking*, en que se comparaban de manera uniforme todos los indicadores bancarios. El resultado de todo esto fue que las utilidades aumentaron de 16 mil millones en 1982 a más de 3 billones en 1990. El capital contable ajustable, con que se indemnizó a los banqueros en 1982

por \$900 millones de dólares, aumentó a \$4,000 millones de dólares en 1989. Esto prepararía el terreno para la siguiente etapa de reprivatización.

*Liberalización financiera, reprivatización bancaria
y crisis bancaria: 1989-1994*

La primera medida importante que adoptó la administración de Salinas fue realizar una importante liberalización financiera. Éste era uno de los primeros mandamientos del credo neoliberal, que después se plasmaría en el Consenso de Washington. Ello significó tres medidas muy trascendentes; a) liberar las tasas de interés de captación y crédito; b) eliminar la política selectiva de crédito, y c) suprimir el encaje legal, primero convertido en un modesto coeficiente de liquidez y luego ya del todo. Con ello se eliminaba la llamada “represión financiera”. Esto, se pensaba, hacía más apetitosa la banca y se podía realizar la privatización.

El proceso político de reprivatización bancaria fue una magistral operación política, realizada por Salinas, como “caso de libro de texto”. Se cuidaron todos los pasos. Se negoció con los líderes y legisladores del PRI y del PAN, ya que se requería reforma constitucional con mayoría de 2/3 partes; se habló con don Fidel Velázquez, el gran líder obrero, inclusive con el propio López Portillo. Así se pudo realizar la aprobación legislativa.

Luego se cuidó todo el proceso de venta, contratándose expertos internacionales de prestigias instituciones: First Boston, Booz Allen, Mc Kinsey, que asesoraron al Comité de Desincorporación Bancaria, ayudaron en los procesos de valuación y subasta de los bancos. Se realizó un “formalmente” bien regulado proceso de subastas. Éste se hizo en tiempo record. Los 18 bancos se subastaron entre junio de 1991 y julio de 1992.

El gobierno obtuvo \$38,000 millones de pesos, que significó un precio / utilidad de 14.75 y un múltiplo promedio valor de mercado / valor en libros de alrededor de 3.5. ¡El mayor negocio financiero del Gobierno en su historia... y una victoria pírrica!

Tabla 1
Privatización bancaria – Las subastas*.

Banco	Fecha de licitación	Comprador	Región	Precio total pagado (miles pesos) P/VL **	
MERCANTIL	Jun 14, 1991	PROBURSA	México, D.F.	611,200	2.66
BANPAÍS	Jun 21, 1991	MEXIVAL	México, D.F. y Noreste	544,989	3.02

CREMI	Jun 28 ,1991	R. GÓMEZ	Guadalajara	748,291	3.40
CONFÍA	Ago 9, 1991	ÁBACO	Monterrey	892,260	3.73
ORIENTE	Ago 16, 1991	G. MARGEN	Norte y Centro	223,221	4.00
BANCRECER	Ago 23, 1991	R. ALCÁNTARA	Toluca y León	425,131	2.53
BANAMEX	Ago 30, 1991	ACCIVAL	México, D.F.	9,744,982	2.62
BANCOMER	Nov 8, 1991	G.F. MONTERREY	Monterrey	8,564,218	2.99
B. C. H.	Nov 18, 1991	C. CABAL	Tabasco, Cam- peche y Chiapas	878,360	2.67
SERFÍN	Feb 3, 1992	O.B.S.A.	Monterrey y México, D.F.	3,045,485	2.69
COMERMEX	Feb 17, 1992	INVERLAT	México, D.F.	2,706,014	3.73
SOMEX	Mar 11, 1992	INVERMÉXICO	México, D.F.	1,876,526	3.31
ATLÁNTICO	Abr 6, 1992	G.B.M.	México, D.F.	1,469,160	5.30
PROMEX	Abr 13, 1992	VALORES FINAMEX	Guadalajara	1,074,474	4.23
BANORO	Abr 28, 1992	ESTRATEGIA BURSÁTIL	Culiacán	1,137,811	3.96
MERCANTIL DEL NORTE	Jun 22, 1992	BANORTE	Monterrey	1,775,779	4.25
INTERNACIONAL DEL CENTRO	Jul 6, 1992	BITAL	México, D.F.	1,486,916	2.95
	Jul 13, 1992	MULTIVA	México, D.F.	869,381	4.65
Total ponderado				38,074,198	3.48

* Informe Mackay. Contiene una "diferencia de ponderación" sobre la cifra oficial, P/VL de 3.068.

** Multiplo (veces) en valor en libros.

Si bien se cuidó la forma. La sustancia dejó mucho que desear. Ya habrán aparecido problemas en la subasta con la formación de grupos artificiales de compradores, que se escindieron, o los que no pudieron reunir el dinero. No se hizo un filtro de las características de prestigio ético de los participantes, varios de los cuales acabaron en la cárcel o prófugos; grupos regionales compraron bancos fuera de su región, hubo un alto predominio de casas de Bolsa. Sobre todo, para pagar los bancos, los grupos hicieron operaciones cruzadas con otros adquirentes en la práctica usando el dinero de los propios bancos, sin desembolsos reales. Los precios que se pagaron resultaron excesivos y ello tendría consecuencias.

La conjunción de liberalización financiera y la forma como se realizó la privatización produjo resultados que no se hicieron esperar. Se produjo una verdadera orgía de otorgamiento de crédito, para lo cual no estaban preparadas ni la regulación, ni las autoridades reguladoras. El crédito aumentó de 10% del PIB en 1988 a 23% en 1991 y a 40% en 1994. Además, se crearon

300 nuevas instituciones en 2 años: 63 arrendadoras, 62 factorajes y 350 uniones de crédito. Se otorgaron más concesiones bancarias, algunas ya en plena crisis bancaria, que tardaron más en abrir, que en cerrar. Se iba a cumplir lo analizado en Sudamérica, por un perspicaz economista, Díaz Alejandro: *Adiós represión financiera, hola crack financiero*.

Dentro de las negociaciones de ingreso a la OCDE se libera totalmente la cuenta de capital. Los ingresos de inversión financiera privada y créditos a la banca, “atiza con gasolina al fuego”. Ya, en 1994, había aumentado de manera importante la cartera vencida de la banca. En ese momento comenzaron a darse los eventos trágicos: los magnicidios de Colosio y Ruiz Massieu; para salvar la balanza de pagos se emitieron alrededor de \$30,000 millones de dólares de Tesobonos, pagaderos en pesos, pero indizados al dólar. Con elección en puerta, no se quiso devaluar un peso, que estaba ya sobrevaluado.

Con el cambio de gobierno de Zedillo, en la práctica, se anuncia una devaluación, que ya se esperaba. Se da una gran fuga de capitales. A pocos días de tomar el cargo, renuncia el secretario de Hacienda, Serra y se nombra a Guillermo Ortiz. La economía estaba “prendida con alfileres”, dice el gobierno de Zedillo; responde Pedro Aspe, el secretario de Hacienda de Salinas, “los que había se los quitaron”. Finalmente, se devalúa 50 por ciento.

Destrucción del sistema bancario, recuperación económica, extranjerización y reconstrucción: 1995-2000

La devaluación del 50%, un aumento de las tasas de interés de 20%, a más de 100%, y el draconiano ajuste económico que eventualmente significó una caída del PIB de 6%, significó que México tuviera el honor de detonar, en palabras del director gerente del FMI, Campdesus, “la primera crisis del nuevo milenio”. Fue una gran crisis bancaria, antecedente, con muchos elementos comunes de la de 2008.

El programa económico de Zedillo, respaldado por el hasta ese momento mayor paquete de apoyo económico, el de Clinton, por 50,000 millones de dólares, aunado a la devaluación de 50% y una economía americana en expansión, permitieron que México aprovechara el recientemente negociado TLC y tuviera una rápida recuperación económica con un crecimiento sustentado en las exportaciones. Ya para 1996 el crecimiento había rebotado en alrededor de 5 por ciento. La economía productiva exportadora, principalmente la gran empresa y particularmente la del Norte, salieron de la crisis. No así el sistema financiero.

El proceso de rescate bancario no tuvo nunca una estrategia general, sino que fue evolucionando en forma experimental y tuvo varias etapas. Al principio, el Banco de México apoyó la liquidez en pesos y dólares de los bancos. Luego, ensayó capitalizaciones temporales. Se hicieron programas

para deudores. La responsabilidad operativa principal recayó sobre la CNByV y, el instrumento que se creó, el Programa de Apoyo Bancario, el FOBA-PROA. Pronto se tuvieron que intervenir los bancos, liquidar algunos y proceder penalmente contra algunos propietarios. Se ensayaron diversas formas de intervención en forma bastante discrecional. Se inició un proceso de fusiones en que los bancos más sólidos compraban a los más débiles. Se fueron paulatinamente admitiendo a nuevos jugadores, los bancos extranjeros.

La operación más cuestionada fue la compra de cartera “chatarra”, ahora se diría “tóxica”, a cambio de papel gubernamental, los valores FOBA-PROA. Esto alcanzó valores enormes. En el paquete económico de 1996, en un artículo transitorio, se pretendió que el Congreso regulara como deuda pública 500,000 millones de pesos. Eso desencadenó un verdadero “affaire FOBA-PROA” con grandes consecuencias políticas, ya que unificó contra al gobierno a todo “el quién es quién” de la oposición: Calderón, AMLO, Paoli, Muñoz Ledo, Ebrard. Finalmente, se crearon nuevas instituciones, el IPAB, la CONDUSEF. El Congreso sólo aceptó ir aprobando anualmente el servicio de la deuda.

Todo el rescate bancario costó al país 18% del PIB, una gigantesca socialización de pérdidas y una privatización de ganancias en algunos cuantos, principalmente bancos extranjeros. Se tuvo que invitar a un despacho canadiense, Mackey, para que certificara los montos. Fue un proceso altamente discrecional, con apoyos, intervenciones, ventas y fusiones, con muchos rumores de malos manejos.

La otra etapa lamentable es el proceso de extranjerización de la banca a que dio lugar. Sí se había aceptado desde el principio que tendría que haber un proceso de cierta apertura a la banca extranjera. México era uno de los países más cerrados. Sin embargo, se fijó en ley 3 candados básicos: *a*) preservar el sistema de pagos en instituciones mexicanas; *b*) un tope a la participación extranjera de 20% del total del sistema, como sucedía en los grandes países y, *c*) no se podía vender ningún banco que representara más del 56% del total, lo cual blindaba a los 5 ó 6 grandes bancos. El Gobierno realizó un cambio legislativo, eliminando los candados para la participación de la banca extranjera en el sistema financiero mexicano.

Cometió un segundo error histórico prohibiendo que Banamex pudiera comprar Bancomer, ya que tendría una posición monopólica, olvidándose que ya había una economía abierta. Salinas, realizador del proceso de privatización, pero que estaba opuesta a este proceso de extranjerización ilimitado, se refiere en sus memorias a una plática con la primera ministra Margaret Thatcher, en que ella recomienda que, un país nunca debe perder el control nacional de su sistema bancario.

Así quedaría configurado el nuevo sistema financiero mexicano: citigroup compraría a Banamex, siguiendo los pasos de BBV que había compra-

do Bancomer. Santander habría comprado Serfin y Banco Mexicano Somex. Bank of Nova Scotia a Comermex, HSBC a Atlántico e Internacional (BITAL). En conjunto, la banca extranjera llegó a tener el 85% del sistema financiero mexicano. Quedarían bancos más pequeños, sobrevivientes de la crisis, como Interacciones e INBURSA, con el apoyo de su gran grupo económico y las filiales pequeñas de otros bancos extranjeros, actuando de facto como oficinas de representación.

Estos bancos extranjeros compraron a los bancos en óptimas condiciones, recapitalizados o con una alta proporción de cartera gubernamental, los pagarés FOBAPROA. Aportaron recursos propios y fueron saneándose. Para 2000 ya tenían altos grados de descapitalización, reservas adecuadas en relación a la cartera vencida, buena rentabilidad en una economía en plena recuperación. La economía creció en 2000 al 6 por ciento. El FMI, el Banco Mundial y la OCDE, en sus Informes sobre la estabilidad del sistema financiero mexicano, pronunciaron que ya habían salido de la “terapia intensiva” y estaban financieramente saneados.

Como epílogo de los 18 bancos reprivatizados, en 1991 sólo uno quedaba en manos de sus originales adquirentes, Banorte. Así quedaba 10 años más tarde el testimonio de una reprivatización fracasada.

Tabla 2
La suerte final de los 18 bancos reprivatizados, 1992-2002.

1	UNIÓN (B.C.H.)	Intervención Gerencial – Liquidación	Sept, 1994
2	CREMI	Intervención Gerencial – Liquidación	Sept, 1994
3	ORIENTE	Intervención Gerencial – Liquidación	Mayo, 1997
		Sucursales a BBV	
4	BANPAIS	Intervención Gerencial – Venta a BANORTE	Mayo, 1995
5	BANCEN	Intervención Gerencial – Venta a BANORTE	Mayo, 1995
6	MERCANTIL (de México)	Intervención Gerencial – Venta a BBV	Junio, 1996
	PROBURSA		
7	CONFÍA	Intervención Gerencial – Venta a CITIBANK	Agosto, 1997
8	BANORO	Intervención de facto – Venta a BANCOMER	Feb, 1997
9	MEXICANO SOMEX	Venta a SANTANDER	Oct, 1996
10	ATLÁNTICO	Intervención de facto – Venta a BITAL	Marzo, 1998
11	PROMEX	Intervención de facto – Venta a BANCOMER	Junio, 2000
12	BANCRECER	Intervención de facto – Venta a BANORTE	Sept, 2001
13	INVERLAT- COMERMEX	Desde Noviembre, 2000 parcial – Venta a SCOTIABANK	Marzo, 2001

14	SERFÍN	Intervención de facto – Venta a SANTANDER	Mayo, 2000
15	BANCOMER	Venta a BBV	Agosto, 2000
16	BANAMEX	Venta a CITIGROUP	Mayo, 2001
17	BITAL	Venta a HSBC	Nov, 2002
18	BANORTE		

Fuente: Informe Mackay, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria; Murillo (2005).

III. Estado actual del sistema financiero: 2000-2011

Durante la última década se ha venido consolidando el sistema bancario que emergió a principios del nuevo milenio, habiendo ya superado con una nueva estructura de propiedad, organización, funcionamiento y objetivos, al sistema que sucumbió en la crisis del 94-95.

La década 2000-2010 ha sido de crecimiento mediocre para México, 1.5% promedio anual de las más bajas entre los países emergentes y de América Latina. Pero se han mantenido finanzas públicas cercanas al equilibrio, niveles bajos de deuda externa e inflación muy reducida. Dada su gran dependencia con respecto a la economía americana, fue una de las economías que mayor sufrió el impacto de la crisis 2008-2009. El PIB mexicano cayó 6.1% en 2009, la mayor caída desde 1995, pero también tuvo una rápida recuperación en 2010.

En 2009 hubo una mini-crisis financiera de grandes empresas mexicanas, como CEMEX, fuertemente endeudadas, y que incursionaron en los derivados. El tipo de cambio se devaluó a \$15.00, pero pudo hacerse frente a la crisis en parte con fuertes líneas de respaldo de la Reserva Federal y el FMI.

La banca mexicana, en general bien capitalizada, con buenas reservas frente a la baja cartera vencida, resistió bien la crisis. Este es el caso particularmente de los grandes bancos. Hubo algunos problemas en la periferia del sistema, bancos de nicho o sofoles.

¿Cómo ha evolucionado el sistema hasta el momento actual?

El Banco de México es el eje del sistema. Por virtud de su Ley Orgánica reformada en 1994 esencialmente persigue el mono-objetivo de la estabilidad de precios, aunque tiene objetivos secundarios en materia de la estabilidad del sistema financiero y el sistema de pagos.

Es un Banco Central que se precia de su autonomía, aunque para compensarla rinde cuentas a través de informes que debe presentar al Congreso y

la opinión pública. Recientemente comenzó a publicar las minutas de su Junta Directiva y rinde una amplia base de informaciones estadísticas confiables. Es una Institución de prestigio.

Su instrumental principal es la meta de inflación cercana al 3% y el manejo de la tasa de interés, que influye a través de las subastas y la compraventa en mercado abierto de los CETES. Puede influir en la liquidez a través del llamado corto y actúa en el mercado cambiario, aunque en principio ostenta una flotación libre. Tiene, en septiembre de 2011, niveles muy elevados de reservas internacionales (más de \$140,000 millones de dólares), aunque éstas tienen una proporción importante de inversiones extranjeras en valores gubernamentales (alrededor de la mitad), que significa un elemento de vulnerabilidad.

Como derivado de la crisis y como lo hicieron otros países, se creó en marzo de 2011 un Consejo de Estabilidad Financiera para evaluar los riesgos, que fue una buena iniciativa.

El sistema bancario está dominado por los grandes bancos extranjeros y, ahora, Banorte, el principal y único gran banco de propiedad mexicana, que absorbió a IXE, convirtiéndose en el tercer banco del sistema.

Es un sistema con una alta concentración en activos y crédito en estas grandes instituciones. Los 7 bancos más grandes concentran el 84% de los activos totales; los 17 medianos y pequeños, el 9.3%; los asociados con cadenas comerciales, 1% y, las filiales pequeñas de los bancos extranjeros, 1.7 por ciento.

Tabla 3

**I. Participación en el mercado. Bancos grandes. Junio 2011.
(Millones de pesos y porcentajes)**

	Activo total	Cartera total	%
BANAMEX	1,144,502.4	352,151.5	15.71
BBVA BANCOMER	1,132,139.7	576,506.2	25.72
SANTANDER	799,672.4	290,465.8	12.96
BANORTE	595,793.1	266,188.2	11.88
HSBC	498,845.4	182,816.0	8.16
INBURSA	266,824.1	154,890.5	6.91
SCOTIABANK	212,470.0	111,415.5	4.97

II. Cartera de crédito total. Bancos medianos. Junio 2011.

SCOTIABANK	111,415.5
IXE	31,530.1

BANCO DEL BAJÍO	63,790.7
INTERACCIONES	44,919.5
AFIRME	10,043.0
BANREGIO	21,361.6
BANCA MIFEL	13,993.4
INVEX	7,740.6
MONEX	3,130.8
BANSI	6,315.0
MULTIVA	8,433.7
CIBANCO	2,263.8
VE POR MÁS	8,837.7
COMPARTAMOS	11,620.7
AUTOFIN	2,282.8

III. Cartera de crédito total. Bancos asociados a cadenas productivas. Junio 2011.

BANCO AZTECA	31,605.1
BANCO AHORRO FAMSA	11,122.1
BANCOPPEL	4,438.7
BANCO WAL-MART	1,536.1
BANCO FÁCIL	93.5

IV. Cartera de crédito total. Filiales pequeñas de bancos del exterior. Junio 2011.

DEUTSCHE BANK	564.8
ING	4,112.0
BANK OF AMERICA	2,167.0
J. P. MORGAN	126.9
BARCLAYS	0.0
AMERICAN EXPRESS	7,401.0
BANCO CREDIT SUISSE	0.0
UBS	0.0
BANK OF TOKYO-MITSUBISHI UFJ	1,126.2
THE ROYAL BANK OF SCOTLAND	697.3
VOLKSWAGEN BANK	2,838.9
THE BANK OF NEW YORK MELLON	0.0

Fuente: Comisión Nacional Bancaria.

A principios de la crisis, los bancos tenían una alta proporción de su cartera en valores gubernamentales, incluyendo los pagarés FOBAPROA, inversión segura y de alto rendimiento. Las grandes empresas se financiaban del crédito externo y las PYMEs de crédito a proveedores por empresas grandes. Los bancos aumentaron su crédito principalmente al consumo, incluyendo tarjetas de crédito, y a la vivienda, susceptibles de evaluarse por sistemas paramétricos y, en el segundo caso, con respaldo de instituciones oficiales, el INFONAVIT y la Hipotecaria Federal. Eran créditos con altos márgenes financieros y también cobraban altas comisiones. En el caso del crédito al consumo son tasas leoninas, justificado por los bancos, por el alto riesgo que conllevan, pero que sus altas tasas propician. Todavía tienen un financiamiento de 50% al gobierno, incluyendo inversión en valores gubernamentales. Agregaríamos a los Gobiernos estatales y municipales, sorpresa reciente.

A junio de 2010 el crédito a empresas representa el 57% de la cartera. Está concentrado en los 7 grandes bancos que otorgan el 85% del crédito. A su vez, el crédito se concentra en 62% en las grandes empresas, el 18% en las medianas. Por otra parte, el crédito al consumo representa el 23% de la cartera y está disperso en 37 millones de clientes, el 95% de los deudores de la banca.³

Con una economía que crece poco o, aun, se desacelera; los bancos extranjeros tienen altos niveles de utilidades que representan a veces más del 20% de las utilidades de sus grupos globales, tal es el caso de BBVA-Bancoamer. A junio, la banca tenía un 17% de capitalización, de los más elevados del mundo; esto da seguridad, pero también tiene un costo.

Con el objetivo de inducir mayor competencia y avanzar en una mayor bancarización, se crearon bancos de nicho. Se han dado concesiones bancarias a tiendas de autoservicio y creado un sistema de comisionistas en torno a los grandes bancos. Se han creado muchas instituciones financieras no bancarias, como las Sofoles y Sofomes. Son más de 1,700. Algunas actúan en el sector de vivienda y automotriz; otras, también son creadas por los bancos para operar tarjetas de crédito fuera de su balance. Hay operadoras de sociedades de inversión (61), que operan 524 sociedades, muy vinculadas a bancos y casas de Bolsa. La mayoría de los bancos, casas de Bolsa, sociedades de inversión y Afores, forman parte de grupos financieros que controlan el 50% de los activos financieros del sistema.

³ El Reporte sobre el sistema financiero del Banco de México, publicado anualmente, contiene el mejor y más amplio análisis de la banca. El último reporte de donde provienen las cifras es el de noviembre de 2010.

También, para avanzar en la bancarización, se ha creado un sistema de banca popular. Las entidades de ahorro y crédito popular son 93, que incluyen sociedades de ahorro y préstamo (SAPs), sociedades financieras populares (SOFIPA) y sociedades cooperativas de ahorro (SOCAPs), autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria para operar y respaldadas por un banco estatal, BANSEFI. Este sistema de instituciones financieras no bancarias está muy levemente supervisado y es una fuente de riesgo.

Las aseguradoras (98) siguen representando una parte inferior del sistema financiero.

“La joya de la corona” es el Sistema de Ahorro para el Retiro, las Afores (15) con sus 87 Siefores, que manejan las cuentas de ahorro de los trabajadores. Superan los 15 millones de cuentas y representan más del 12% del PIB. Es una gran veta de ahorro que puede contribuir al desarrollo del país. El comportamiento de las tenedoras ha sido abusivo, cobrando inicialmente altas comisiones a los trabajadores titulares de las cuentas, sobre saldo y flujo, y evitando movimiento de los cuentahabientes de una institución a otra. Esto ya se ha corregido. Son también de propiedad mayoritaria extranjera, vinculadas a los bancos. Es una fuente de riesgo a largo plazo, debido a que los rendimientos han sido bajos para los trabajadores y el Gobierno tendrá en última instancia que respaldarse.

La Banca de Desarrollo, históricamente un poderoso instrumento de desarrollo económico, se ha tratado de dismantelar o minimizar desde la administración de Zedillo por razones ideológicas, como un instrumento estatista que no era necesario, con una banca privada liberalizada y considerando indeseable que compitiera con ella.

La crisis financiera de 2008 hizo que la Secretaría de Hacienda reviviera este instrumento de los sótanos de Palacio Nacional y se intentara usar como un activo instrumento contra cíclico. Las cifras de financiamiento de la Banca de Desarrollo han aumentado: NAFINSA a las PYMEs, BANOBRAS a Estados y Municipios y para la infraestructura, Hipotecaria Federal a la Vivienda y, la recién creada Financiera Rural, al campo, aunque con un saldo de crédito muy bajo: 16,000 millones de pesos en 2011.

Pero, lo que hacen, no es Banca de Desarrollo. NAFINSA, tradicionalmente la más importante, realiza operaciones de factoraje; es decir, da liquidez a las PYMEs descontando pagarés de grandes empresas públicas y privadas, lo cual podría hacer la banca privada, o bien, redescuenta y da garantías a la banca para que presten a las PYMEs. Es decir, NAFINSA, BANCOMEXT, Financiera Rural, Hipotecaria Federal, son esencialmente un paraguas de segundo piso para apoyar a la banca privada y por supuesto subordinada a ella. Sólo BANOBRAS mantiene razonablemente su carácter de banco de desarrollo, aunque opera con muchas trabas y burocracia.

Tabla 4
Estructura del Sistema Financiero. Junio 2010.

	Número de entidades	Participación de los activos totales (%)
Banca Múltiple	41	50.4
Afores	15	13.4
Operadoras de Sociedades de Inversión	61	11.4
Instituciones de Fomento	10	9.6
Aseguradoras	98	6.2
Casas de Bolsa	35	4.1
Sofoles y Sofomes	1,704	3.5
Entidades de Ahorro y Crédito Popular	93	0.7
Otras Instituciones Financieras	183	0.6

Fuente: Banco de México.

IV. Algunas líneas de política para el futuro

La estrategia de desarrollo económico del país requiere una revisión a fondo, ya que no ha generado los resultados deseables en términos de crecimiento, empleo, bienestar social, reducción de la pobreza y corrección de la desigualdad. La nueva política económica debe privilegiar el crecimiento y el empleo, no la estabilidad de precios, el equilibrio de las finanzas públicas, como ha sido hasta ahora.

Todas las políticas y las instituciones deben alinearse en relación a estos objetivos. El sistema financiero, desde el Banco de México hasta las Afores, deben actuar como un instrumento poderoso de desarrollo al crecimiento. Romper el nudo gordiano requiere cambios de filosofía y visión; algunos cambios legales y regulatorias, y de manera importante, cambios de política y regulatorias.

- 1) El Banco de México requiere una reforma para que persiga, no uno, sino varios objetivos; agregar el de crecimiento y empleo al de estabilidad de precios y del sistema financiero, como es el caso de la Reserva Federal de Estados Unidos, que ha actuado ante la crisis con fuerza y flexibilidad.

- Ello implica que debe establecer reglas generales de canalización del crédito de los bancos a los principales sectores económicos.
- Debe tener la flexibilidad para actuar en condiciones de recesión para financiar al Gobierno y a los bancos de desarrollo, que no puede hacer ahora. Desde luego, actuar como prestamista de última instancia de los bancos.
- Reforzar su participación en la supervisión bancaria, interviniendo directamente, ya que tiene más peso, influencia y prestigio que la CNB. Ésta es una tendencia mundial.
- El principal objetivo del tipo de cambio debe ser preservar la competitividad de la planta productiva, preservando un margen de subvaluación, como lo hacen la mayor parte de los países asiáticos. Pero, sin devaluaciones bruscas.

El Banco de México está equipado para librar la batalla anterior que se gestó en los 80's y 90's, las tensiones inflacionarias; no contra las nuevas, la recesión mundial, el estancamiento de largo plazo y aun la deflación, que nos puede afectar en la posible década perdida del 2010.

- 2) Debe perseguirse un objetivo de mediano plazo de "mexicanizar" la banca por mecanismos de mercado (*no expropiaciones*), hasta que alcance un 60% del total. Ello implica aprovechar cualquier oportunidad para adquirir un banco grande, como ya lo hubo cuando el gobierno estadounidense compró parte de CITIGROUP. Ello violaba la ley mexicana y el TLC y era una oportunidad para mexicanizarlo, que lamentablemente se desaprovechó. Puede haber oportunidades en los bancos españoles por la mala situación de su país, que puede afectar a sus matrices.
 - Debe obligarse a los bancos extranjeros a cotizar en Bolsa.
 - Vigilar las transferencias financieras de todo tipo de los bancos extranjeros a sus matrices emproblemadas.
 - Seguir una política activa de bancarización del país, haciendo llegar servicios a todas las regiones y a todas la capas de la población.
 - Apoyar las fusiones de bancos mexicanos o instituciones financieras no bancarias, para que tengan mayor participación. Fomentar la banca regional.

- 3) Supervisar y regular las Instituciones Financieras no bancarias. Hay demasiadas: 700 Sofoles y Sofomes, uniones de crédito, cajas de ahorro. Son de alto riesgo.

- 4) Las Afores y Siefors deben tener una canalización de una proporción de sus recursos hacia finalidades determinadas por el Estado: vivienda, in-

fraestructura, energía. Hay que vigilar cómo está la situación de las cuentas de ahorro en relación al objetivo de ofrecer un rendimiento mínimo a los trabajadores en el momento de su retiro.

5) Convertir la Banca de Desarrollo en verdadera banca de desarrollo, haciendo de las instituciones, ejecutores de políticas sectoriales y regionales, formulando programas y financiando proyectos detonadores.

- Darles fuentes de fondeo propios, de costo competitivo, similares a los CETES y asegurar que siempre estén bien capitalizados.
- Permitirles actuar en toda la gama de créditos de primer piso, segundo piso, garantías, capital de riesgo, asistencia técnica, subsidios focalizados.
- Los bancos de política que requiere México serían los siguientes:
 - a) Nacional Financiera, como el banco de la política industrial y competencia.
 - b) BANCOMEXT, para impulsar las relaciones con el exterior y su mayor diversificación. Dando créditos a los exportadores, a los compradores de nuestras exportaciones, otorgando seguros y apoyando a las empresas mexicanas que invierten en el exterior.
 - c) BANOBRAS, financiamiento de infraestructura, estados y municipios.
 - d) Financiera Rural, transformarlo en Banco de Desarrollo, no simple Agencia que sólo canaliza recursos presupuestales, que fue una idea “ideologizada” del Banco Mundial.

Racionalizar todo el sistema, consolidando muchos fondos dispersos en diversas Secretarías de Estado, que sólo atienden propósitos clientelares o burocráticos y consolidarlos en el banco del sector al cual corresponden. Así, el Fondo PYME debería integrarse a NAFINSA, que ahora está vinculada a la Subsecretaría de las PYMEs de la Secretaría de Economía. ¡Es una aberración que una Secretaría opere un banco!

El FIRA debe integrarse al Banco Agropecuario de Desarrollo, así como otros fondos dispersos, como FIRCO y FOCYR; FONATUR a BANOBRAS. Esto contribuiría al ejercicio que debe hacerse de racionalización de la estructura del Estado mexicano.

En síntesis, un sistema financiero al que podemos aspirar es un Banco de México que persigue un balance adecuado entre estabilidad de precios y, crecimiento en la producción y el empleo; una banca mayoritariamente mexicana, que orienta su crédito a la reindustrialización, la agricultura y los servicios

modernos, a la exportación y al mercado interno, que estimula más el ahorro y la inversión, y no el consumo; una banca de desarrollo que contribuye con políticas bien concebidas a impulsar sectores y regiones, actuando para complementar la política federal de inversión y, para a la vez, inducir y complementar acciones de la banca, no actuar como su garante subordinado de 2º piso; un sector de Afores que, con el gran ahorro de los trabajadores, financia infraestructura, energía y vivienda. Esto es quizá en el México de 2011 y 2012 una utopía. Pero, en la época dorada de los 60's de crecimiento dinámico con estabilidad fue una realidad. No es nostalgia. Es el camino del presente y del futuro, que están adoptando los países emergentes más exitosos del momento: China, India, los países emergentes de Asia, Brasil o Sudáfrica, los países que ahora nos rebasan.

V. Bibliografía

- Banco de México. (2010, junio). *Reporte sobre el Sistema Financiero*.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2011, junio). *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*.
- (2011, junio). *Boletín Estadístico de Banca de Desarrollo*.
- Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero. (2011, marzo). *Informe Anual*.
- Moreno-Brid, J. C. & Ros, J. (2010). *Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana. Una Perspectiva Histórica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Suárez Dávila, F. (2010). *La Reprivatización Bancaria Fracasada: Tragedia Nacional en 3 Actos*. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.
- Suárez Dávila, F. (2002, mayo). El Estado y el sistema financiero mexicano: 1930-2002 (construcción, destrucción, reconstrucción y extranjerización). *Revista Este País*, No. 134.