

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

***“LAS REPERCUSIONES DE LA CRISIS DE DEUDA PÚBLICA INTERNA  
MEXICANA EN EL SECTOR BANCARIO EN EL PERIODO 1993-2003, EL  
PAPEL DEL FOBAPROA Y DEL IPAB.”***

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

MIGUEL GODOY SÁNCHEZ.

ASESORA: LIC. LOURDES PERKINS CANDELARIA

Mayo del 2005.

m343864



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



***A mis padres:***

*Por el afecto, dedicación, esfuerzo, cariño y comprensión, que siempre me han brindado y porque representaron un gran apoyo moral durante mi formación no solo personal, sino también académica, este esfuerzo también es suyo.*

***A mi hermano:***

*Por la confianza y compañía que me ha brindado siempre.*

***A mis abuelos:***

*y a los integrantes de mi extensa familia desde el más pequeño hasta el mayor, que me han transmitido inestimables valores y me han brindado gratos recuerdos, así como estímulos para la consecución de mis propósitos.*

***A la Lic. Lourdes Perkins Candelaria:***

*Por su ayuda y los invaluable consejos que me brindó, así como las herramientas de investigación, orientación académica y conocimientos profesionales que en todo momento me transmitió para poder llevar a cabo la realización de este trabajo.*

***A mis amigos y compañeros por su compañía, confianza, amistad y aliento .***

***A mis maestros, que contribuyeron a mi formación profesional y académica.***

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e Impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Niquel Godoy Sánchez

FECHA: 04 - MAYO - 2005

FIRMA: Niquel Godoy

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es examinar los factores que ocasionaron las graves distorsiones en el sector bancario mexicano, después de la aplicación de los mecanismos de liberalización financiera instrumentados en el país después de 1995. Estos mecanismos fueron producidos por las condiciones económicas que se presentaron a nivel mundial, al sentar las bases de un nuevo orden financiero internacional, caracterizado por la rápida desregulación de las economías, y por la pérdida de la autonomía del Estado en gran parte de sus funciones, como regulador del desarrollo económico.

En otras palabras, con la puesta en práctica de las políticas económicas que consideraron a la participación estatal como el origen y la fuente de gran parte de los rezagos de las economías emergentes, ocurrieron una serie de cambios en la normatividad de las instituciones financieras del país. Dichos cambios tuvieron como objetivo modernizar la estructura bancaria, y de acuerdo con la visión de la elite financiera que dirigió el proceso de privatización del sector bancario, mejorar los niveles de competitividad del mismo.

Por lo que, la hipótesis que se argumenta en el desarrollo de este trabajo, es determinar si el Estado Mexicano actuó selectivamente en el manejo que le dio a la crisis bancaria de 1995, al darle un trato preferencial a la banca y a un reducido grupo de grandes empresarios a través del Fobaproa (actualmente IPAB), afectando negativamente con ello tanto a la pequeña y mediana empresa, ocasionando con esto el cierre de múltiples empresas generadoras de empleo, desencadenando una severa crisis social aun no resuelta.

En este sentido, puede decirse que con el desarrollo del trabajo se comprobó la hipótesis anterior, ya que como se verá más adelante, se llegó a la conclusión de que la desregulación bancaria que ocurrió en el país a principios de la década de los noventa, influyó de manera considerable en el incremento total de la deuda pública interna nacional, al instrumentarse el Fobaproa para adquirir la cartera vencida de la banca comercial que se había aumentado considerablemente debido a la mala gestión y al uso que se le había dado a la misma, para permitir la configuración del liderazgo de los grandes grupos empresariales y financieros.

Debido a este fenómeno, y para posibilitar el rescate de la banca, se intentó legitimizar la iniciativa de ley que en el futuro permitiría la conversión de los pasivos en deuda pública interna oficializada y la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Sin embargo, con esta medida se condicionó el desarrollo del país, al propiciar la extranjerización del sector bancario debido a las facilidades otorgadas a los grandes grupos financieros para operar en el país, aumentando con ello la creciente dependencia financiera, y fomentando la contracción del crédito y por ende, la actividad económica, debido a los intereses particulares de la banca internacional.

Dentro de este contexto al realizarse el mencionado proceso de desregulación bancaria, que abarcó de 1990 a 1995, y ante la falta de mecanismos claros que penalizaran operaciones poco transparentes, varios grupos aprovecharon la oportunidad para financiar a sus empresas utilizando condiciones más favorables que las aplicadas al resto de las empresas existentes en ese momento en el país; el resultado de este fenómeno ocasionó un deterioro en las condiciones de acceso al crédito para el resto de las empresas que no tenían nexos con los mencionados grupos empresariales financieros y que, por lo tanto, no podían acceder al mercado externo para solventar sus necesidades de recursos monetarios; por lo que para tratar de compensar los excesos en que habían incurrido dichos grupos, se restringieron las facilidades para la mayoría de las empresas, con lo cual se limitó una de las funciones principales de la banca, que consistía en otorgar créditos para el desarrollo de proyectos de inversión a las empresas del país, comprometiéndose en el corto plazo un adecuado funcionamiento de la economía.

Aunado a ello, con las tendencias que se presentan a nivel mundial originadas por el proceso de globalización emanado de las estrategias de excesiva confianza en el libre mercado, se considera que al instrumentarse el proyecto neoliberal en el país, no se realizaron los ajustes financieros y monetarios necesarios para su puesta en marcha en el caso específico del sector bancario mexicano y no se rectificaron los objetivos de política económica de las variables macroeconómicas, como el control de la inflación, el tipo de cambio y la tasa de interés, reduciendo considerablemente la regulación estatal en la economía y facilitando la liberalización financiera de manera precipitada.

Los cambios estructurales abruptos propiciaron fuertes desequilibrios en el sector bancario mexicano, ante la falta de una correcta supervisión y liberalización gradual del mismo y se creó con ello la crisis bancaria más grave en la historia reciente del país, de la cuál aún en la actualidad se resienten gran parte de sus efectos negativos, sobre todo en las condiciones de financiamiento para las empresas y en los recortes al gasto público orientados a solventar el llamado *rescate bancario*, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y posteriormente por el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

Es importante señalar que las crisis financieras y bancarias han estado presentes en el país en los últimos años y se han manifestado en fenómenos como el incremento desmedido de la cartera vencida; el estudio de sus consecuencias es importante, ya que evidencian los impactos negativos que ha tenido para la economía nacional la implantación de cambios repentinos en la estructura, normatividad y propiedad de las instituciones bancarias, encaminados a facilitar la privatización acelerada del sector bancario, por ser este uno de los elementos importantes en el proceso de desarrollo de un país.

En cuanto a los objetivos que se pretenden con el presente trabajo, entre los que se encuentran, el de explorar los factores que configuraron el proceso de la crisis bancaria de diciembre de 1994, analizar la relación entre dicha crisis, la creación del Fobaproa y el aumento de la deuda pública interna; así como reconocer los cambios de propiedad durante el periodo de la crisis para el establecimiento de la nueva configuración bancaria en el país y analizar los efectos que acarreo consigo la globalización financiera en la

economía nacional, puede decirse que se consiguieron durante el desarrollo del trabajo, como se vera mas adelante.

En el primer capitulo, se abordan los conceptos genéricos más importantes para el desarrollo del tema, tales como el papel del estado, los ciclos económicos y la crisis, y la deuda pública interna, con el objetivo de conformar un marco de referencia, para posteriormente entrar de lleno con los antecedentes históricos del periodo central de estudio que abarca de 1993 a 2003.

Así, en el primer capítulo también se revisan los factores que fueron conformando la relación entre el estado mexicano y el sistema bancario durante el periodo anterior a la implementación del modelo neoliberal; se analizan las condiciones en que se encontraba la banca comercial en los años setenta y los objetivos de la transición de la banca especializada a la banca múltiple para incrementar su competitividad y permitir su modernización, así como los objetivos del proceso de nacionalización de la banca para, finalmente reconocer los cambios de carácter normativo más representativos que permitirían la posterior reprivatización bancaria.

Por otro lado, en el segundo capítulo se abordan los objetivos de explorar los factores que configuraron el proceso de crisis bancaria a finales de 1994 y el de analizar la relación entre la dinámica de la crisis bancaria, la creación del Fobaproa y el aumento de la deuda publica interna a través de la revisión de fenómenos como el fuerte desequilibrio financiero que afectó a la economía mexicana en este periodo, la reestructuración acelerada de la banca, la supresión del encaje legal y las deficientes estimaciones en cuanto a los cobros oportunos de los préstamos bancarios que, aunados a la elevación de la tasas de interés, derivaron en la virtual quiebra del sector bancario mexicano, al incrementarse la cartera vencida y llevaron al gobierno a intervenir, socializando las perdidas de la banca para salvarla de la quiebra total a través de la compra de su cartera vencida por medio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.



En este capítulo también se aborda el grado de autonomía con que se dotó al Banco de México en 1993, originada por la intención de los dirigentes financieros del país para entrar de lleno al proceso de globalización en el sector bancario mexicano y que sentarían las bases para la extranjerización total de la banca comercial.

Posteriormente en el tercer capítulo se reconocen los cambios de propiedad durante el periodo de crisis para el establecimiento de una nueva configuración bancaria en México y se analizan las políticas instrumentadas por el gobierno para equilibrar las finanzas nacionales de 1995 al año 2000, así como las consecuencias del notable incremento en el monto total de la deuda pública interna, por parte del gobierno federal a través de la creación del IPAB.

Finalmente, se examinan los efectos que acarrea consigo la globalización financiera en el crecimiento de la economía nacional al analizarse las repercusiones negativas que dichas políticas ocasionaron en el país, al favorecer principalmente la recuperación de la elite empresarial con posibilidades de asociación con el gran capital a nivel internacional y sacrificar a la empresa nacional al propiciar la paralización de las funciones en el otorgamiento de créditos por parte de la banca comercial al sector productivo.

## CAPÍTULO I.

### LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO EN MÉXICO.

#### 1.1 Antecedentes históricos

El primer capítulo de este trabajo, tiene por objetivo referirse a conceptos fundamentales que servirán para el análisis de la problemática que se ha suscitado en México debido al aumento de deuda pública interna que se presentó en el país, sobre todo a partir de los nuevos lineamientos impuestos por el modelo neoliberal hoy imperante en la economía a nivel mundial y los malos manejos que se le ha dado al sector bancario en los últimos años.

A nivel mundial en los últimos años el estado se ha caracterizado por perder gran parte de su autonomía debido principalmente a los nuevos paradigmas neoliberales de política económica que se dictan con el objetivo de servir a los intereses de los grandes grupos financieros a nivel internacional.

En este sentido autores, como Joseph Stiglitz (1997) abordan un tema que aún en la actualidad es muy discutido debido a su gran extensión y a las consecuencias que acarrea consigo, este es el rol económico del estado; según este autor esta institución “debe de llevar a cabo aquellas actividades en que tiene ventaja sobre el sector privado y procurar no hacerlo en aquellas en donde posea desventajas, este proceso se debe adecuar a su capacidad real teniendo en cuenta que cada país tiene una configuración particular de la relación entre el estado y su economía”,<sup>1</sup> sin embargo, el nuevo orden mundial impuesto por la globalización económica afecta la política económica que ha de adoptarse en países como México, ya que las decisiones que se tomen en cuanto a este tema deben de adecuarse a los intereses de los grandes grupos financieros y los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sin tomar realmente en consideración las prioridades a nivel nacional.

---

<sup>1</sup> Stiglitz, Joseph (1997). La economía del sector público, ed. Antoni Bosch, Barcelona, p.17.

Como menciona Aglietta (1979), "La organización de la clase capitalista en el seno del Estado y el desarrollo de las formas estructurales por las cuales se manifiesta son elementos indispensables para la reproducción ampliada del capital a escala social. Huelga señalar que la expansión internacional del capital forma parte de esa reproducción ampliada."<sup>2</sup>.

Al respecto puede decirse que el debate sobre la conveniencia de la participación del estado en la economía ha sido muy discutido, economistas como Stuart Mill y Senior, difundieron el dogma económico que se caracterizaba por dejar hacer al sector privado y no intentar su regulación, conocido como *laissez faire-laissez paire* (dejar hacer—dejar pasar) y según el cual, la competencia era la mejor forma de servir los intereses de la sociedad ya que el correcto funcionamiento de la economía estaba determinado por las acciones individuales de los hombres, cabe destacar que este razonamiento, antecedente y base de la teoría neoliberal, no fue aceptado por todos los economistas sobre todo por Marx quien rechazó el sistema capitalista y desarrollo alternativas para explicar la realidad social desde otro punto de vista diferente al del libre mercado.

En su teoría Marx señalaba que las desigualdades y la pobreza eran ocasionadas por la inequidad del sistema capitalista y explicaba que los trastornos sociales eran causados por el atesoramiento de la propiedad privada; en este sentido, la discusión teórica en cuanto a la conveniencia de la participación del estado en la economía recobró fuerza, ya que lo que para teóricos como Smith era una virtud, para otros como en el caso de Marx era un defecto, por lo que criticó al capitalismo como sistema de acumulación, al sostener que las crisis eran inherentes a dicho sistema.

Con la Gran Depresión de 1929 recobró fuerza la idea de que el curso de la economía no se podía dejar al libre juego de las fuerzas del mercado, y surgieron otras teorías como la keynesiana con una postura distinta con respecto al papel del estado en la economía y al origen de las crisis. Para Keynes (1982) "existen ciertos sectores considerados como estratégicos en los cuales el Estado debe de garantizar su funcionamiento y adoptar las decisiones acertadas para evitar su fragmentación y desestabilización"<sup>3</sup>. Según la perspectiva keynesiana la Gran Depresión significaba la refutación de las teorías clásicas sobre la imposibilidad del exceso de producción y en especial de la Ley de Say. También cuestionaba las teorías monetaristas que consideraban a las crisis como correcciones o ajustes de la cantidad de dinero, ya que para ese entonces la Gran Depresión de 1929 se había convertido en un desastre generalizado.

---

<sup>2</sup> Aglietta, Michael (1979). Regulación y crisis del capitalismo, ed. Ariel, México, p-14.

<sup>3</sup> Keynes, J.M. (1982). La Teoría de la ocupación, el interés y el dinero, ed. F.C.E., México, p-332.

Como señala Villarreal (1981) "La década de los treinta fue testigo de la "Primera Gran Crisis" del capitalismo industrial y de la economía internacional en el siglo xx. Estados Unidos y Gran Bretaña, centros del capitalismo mundial, enfrentaron y proyectaron al resto del mundo el desempleo masivo y la depresión. En el ámbito internacional el comercio se contrajo y el patrón oro, base del sistema financiero mundial, mostró sus limitaciones y debilidades"<sup>4</sup>.

No obstante, cabe destacar que incluso en la actualidad, a pesar de haber pasado un numero considerable de años, la teoría económica del modelo neoliberal imperante a nivel mundial no ha logrado proponer soluciones adecuados a las crisis que se han presentado, sino que por el contrario se han resentido y profundizado sus efectos.

Con relación a lo anterior, autores como Villarreal (1981) sostienen que: "Cuarenta años después, en la década de los setenta, los países industriales experimentaron una *Segunda Gran Crisis* del capitalismo, que se ha prolongado hasta los ochenta. Estos países enfrentan hoy una doble crisis: de desequilibrio macroeconómico y de productividad. El primer aspecto se traduce en problemas de inflación, bajo crecimiento económico, desempleo y desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos; el segundo se refiere a la caída y estancamiento en la productividad, que no es sino un fenómeno que tiene que ver con el patrón de acumulación y crecimiento en el largo plazo. La crisis de los setenta ha puesto a prueba al paradigma dominante: la síntesis neoclásica/neo-keynesiana. Este paradigma ha mostrado evidentes limitaciones para interpretar la crisis e impotencia para proporcionar soluciones. Sin embargo, hoy, a diferencia de los años treinta, no ha surgido una revolución científica, sino una contrarrevolución. Probada la incapacidad del paradigma existente para interpretar y recomendar soluciones, se ha impuesto el "retorno a la ortodoxia" disfrazado con el ropaje del monetarismo".<sup>5</sup>

Para analizar fenómenos como las crisis económicas es importante considerar que estas son un elemento integrante del ciclo económico, ya que están presentes dentro del sistema capitalista y sus efectos se han ido profundizado por la utilización de recetas de corte ortodoxo neoliberal que están basadas en el achicamiento de las funciones del estado y en la aplicación del *laissez faire*.

---

<sup>4</sup> Villarreal, René (1981). La contrarreforma monetarista, ed. siglo XXI, México, p-29.

<sup>5</sup> op.cit. p-30.

### 1.1.1 Ciclo económico y crisis.

Para tener una panorámica mas completa de los fenómenos ocasionados por las crisis, es importante referirse algunos de los principales enfoques en cuanto a los ciclos económicos. Los ciclos económicos cortos y medianos comenzaron a ser estudiados por economistas como Jevons; posteriormente Kondratieff, un economista ruso, estudió los ciclos económicos largos del capitalismo incluso antes de la crisis de 1929 desde una perspectiva distinta; sin embargo la revolución keynesiana vigente en esos días puso un alto a su difusión. Este economista realizó estudios relacionados con el desarrollo de la economía mundial durante y después de la guerra, con base en estos estudios llegó a la conclusión de la existencia de ciclos económicos largos.

Por otro lado, Juglar fue uno de los precursores de la teoría de los ciclos económicos antes de que se dieran a conocer los estudios de Kondratieff, sintetizaba la periodicidad de los ciclos económicos al sostener que la única causa de la depresión era la prosperidad, sin embargo, esto implicaba también que la única causa de la prosperidad era la depresión, por lo que era evidente que con tal apreciación no se profundizaba demasiado en el tema. Durante esa época, esta teoría fue bien recibida sobre todo por los defensores del sistema capitalista ya que a diferencia de la teoría de Marx, partía de la idea de que a todo periodo de crisis le sigue uno de auge, con lo cual los defensores de esta postura pretendían que el proceso de acumulación capitalista era interminable y se le restaba importancia al debate en cuanto a la caída definitiva del capitalismo, sin embargo a pesar de esto, era innegable la existencia de crisis económicas.

Por su parte, Kondratieff después de varios cálculos estadísticos, sobre los cuales tuvo una fuerte polémica en cuanto a la metodología seguida, con economistas de la época, llegó a la conclusión de que la mayoría de los datos disponibles y elaborados revelaba la presencia de ondas cíclicas con una duración de 48 a 55 años. En este sentido, como señala Manuel Izquierdo (1976) con respecto a la teoría de los ciclos económicos largos:

"La teoría de los ciclos económicos en cualquiera de sus variantes, tiene como eje central que el movimiento de la acumulación del capital, se realiza a través de secuencias de fases, de forma tal que perdido un hipotético equilibrio inicial se vuelve a alcanzar otro punto de equilibrio mediante los mismos mecanismos. No interesa tanto en este sentido, que la duración del ciclo sea siempre la

misma. Lo que importa es que regularmente se pase de una situación de auge a una de depresión por la acción de las mismas leyes.”<sup>6</sup>

En este tenor, es importante mencionar el enfoque que se tiene por parte de la teoría de la regulación con respecto a las crisis. Como menciona Aglietta (1979), “la crisis puede presentar las siguientes facetas: disminución de la venta de mercancías, falta de perspectivas para las inversiones nuevas, falta de medios financieros para realizar esas inversiones. Como quiera que estos diversos casos pueden sucederse o presentarse simultáneamente, según el sector económico en cuestión, las extrapolaciones de las proposiciones microeconómicas al nivel macroeconómico no pueden producir mas que confusión”.<sup>7</sup>

En este contexto, se toma en cuenta la postura teórica de la teoría de la regulación sobre el origen de las crisis, sin embargo, también se menciona la concepción de otros autores sobre la crisis, únicamente como referencia. Al respecto, puede decirse que Joseph Schumpeter intentó explicar el funcionamiento de las crisis económicas y desarrollo su teoría de las fluctuaciones económicas en la cual trató de explicar la situación de las empresas considerando que el efecto de la aparición de las nuevas sobre las antiguas (teniendo en cuenta que las nuevas empresas no surgen de las antiguas, sino aparecen a su lado y las eliminan de la competencia) es de tal naturaleza que cambia todas las condiciones y hace necesario un proceso de adaptación.

Como sostiene Schumpeter (1976) “el auge crea de si mismo una situación objetiva, que desdeñando todos los elementos fortuitos y accesorios, pone fin al auge, conduce con facilidad a una crisis y necesariamente a una depresión, y de ahí a una posición temporal de firmeza relativa y de ausencia de desenvolvimiento. Podemos denominar a la depresión como tal, el proceso “normal” de liquidación y reabsorción, y “proceso anormal de liquidación” al curso de los hechos caracterizado por la irrupción de una crisis (pánico, destrucción el sistema crediticio, epidemia de quiebras y sus consecuencias ulteriores)”.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Izquierdo, Manuel (1976). Kondratieff, Los ciclos económicos largos. ¿Una explicación de la crisis?, ed. Akal editor, Barcelona, p-21.

<sup>7</sup> Aglietta, Michael (1979). Regulación y crisis del capitalismo, ed. Ariel, México, p-310.

<sup>8</sup> Schumpeter, Joseph (1976). Teoría del desenvolvimiento económico, Fondo de Cultura Económica, México, p-236.

Según su perspectiva, la innovación, la aplicación de los inventos en la industria, las mejoras en el mecanismo económico y la apertura de nuevos mercados, provocan los auges cíclicos, su análisis sobre el ciclo económico concluyó sosteniendo que debe de existir en la economía un proceso de absorción, entre dos expansiones, que finalice en una posición próxima al equilibrio, cuya realización es función de la depresión.

Por otro lado, desde la perspectiva keynesiana las fluctuaciones del ciclo económico son afectadas por factores como la preferencia por la liquidez y la propensión marginal a consumir, pero el carácter esencial del ciclo económico así como su duración son influenciados principalmente por la fluctuación de la *eficiencia marginal del capital*<sup>9</sup>.

Este era el punto de vista central sostenido por Keynes para explicar el fenómeno de las crisis económicas, sin embargo su enfoque restaba importancia al carácter particular de las crisis y generalizaba en cuanto a las políticas instrumentadas para su solución. Por su parte, economistas como Schumpeter, no compartían ese punto de vista al considerar que tratar de determinar una ley general para dichas crisis sería una pérdida de tiempo.

Sin embargo, para Aglietta (1979) "el incumplimiento de la restricción de plena realización no es el producto de la falta de innovación de los capitalistas, según la teoría de Schumpeter, o de la progresiva disminución de la *eficiencia marginal del capital*, en términos de Keynes, que provoquen una eutanasia de las oportunidades de inversión. Resulta de un desarrollo desigual que engendra un desequilibrio macroeconómico que se impone a los capitalistas individuales. En esta etapa inicial, ese desequilibrio primario no se traduce en una penuria de oportunidades de inversión, sino, por el contrario, en una aceleración del desarrollo del sector que produce los medios de producción. La crisis financiera comienza por una euforia de los negocios"<sup>10</sup>.

A pesar de las teorías desarrolladas para comprender el origen de las crisis económicas no se ha logrado reducir sus efectos negativos en la estructura de las economías, principalmente a partir de la década de los setenta, como señala Villarreal (1981). "Las fuentes que explican la caída y estancamiento de la productividad de las economías industrializadas son muy variadas, así como lo son también sus interpretaciones. Sin embargo, es innegable que el problema de la crisis actual va más allá del manejo insuficiente de la política keynesiana de la administración de la demanda y de la

---

<sup>9</sup> Keynes, J.M. (1982). *La Teoría de la ocupación, el interés y el dinero*, F.C.E., México, p-190.

<sup>10</sup> Aglietta, Michael (1979). *Regulación y crisis del capitalismo*, ed. Ariel, México, p-315.

política neoclásica de precios relativos. Los problemas de cambio tecnológico, de organización de los mercados, de asignación de recursos entre sectores, de bajas tasas de ahorro, de obsolescencia tecnológica para la revalorización de un recurso escaso y no renovable (el petróleo), etc., son problemas que se encuentran mas en la estructura productiva y en el patrón de crecimiento que en la sola "ruta" de equilibrio macroeconómico."<sup>11</sup>

Como menciona Aglietta (1979), "existen etapas históricas en las que las condiciones de la reproducción ampliada de las relaciones de producción capitalistas no se cumplen. El equilibrio de fuerzas, que permite considerar a la ley de la acumulación de capital como un movimiento general de ampliación del valor, se rompe. La cohesión de las formas estructurales, cuyo funcionamiento global canaliza y fragmenta la lucha de clases, y desplaza los puntos de actuación de las tensiones para reducir las mediante las corrientes financieras, se ve puesta en entredicho. Esta situación es una crisis"<sup>12</sup>.

"Ante esta situación de crisis del capitalismo industrial, el paradigma existente de la ciencia económica, la síntesis neoclásica/neo-keynesiana no ha tenido respuesta, pues las políticas tradicionales de ajuste de precios relativos (mecanismo neoclásico) y de administración de la demanda (mecanismo neo-keynesiano) han mostrado su impotencia. Se acepta por diversos autores y en diversos foros mundiales que los problemas de las economías avanzadas y del comercio y finanzas internacionales son estructurales, pero no se cuenta ni con el esquema teórico que los interprete, ni mucho menos con las políticas de ajuste estructural"<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Villarreal, René (1981). La contrarreforma monetarista, ed. siglo XXI, México, 1981. p-32.

<sup>12</sup> Aglietta, Michael (1979). Regulación y crisis del capitalismo, ed. Ariel, México, p-309.

<sup>13</sup> Villarreal, René (1981). La contrarreforma monetarista, ed. siglo XXI, México, 1981. p-39.



### 1.1.2. Deuda pública interna

Dos conceptos estrechamente relacionados entre sí, son el déficit gubernamental y la deuda pública, como señala Alcides Lasa (1997) "el déficit gubernamental se define como la diferencia entre los ingresos y egresos totales del gobierno durante un lapso de tiempo generalmente un año. Dentro de los egresos se excluyen los pagos por amortización de la deuda acumulada, mientras que en la contabilización de los ingresos se excluyen aquellos obtenidos como créditos para el financiamiento del déficit."<sup>14</sup>

En otras palabras el valor del déficit es igual al incremento neto de las necesidades de financiamiento, que es igual al aumento neto de la deuda pública. Este fenómeno nos muestra que el déficit gubernamental puede medirse por medio de la diferencia entre los flujos de gastos y de recaudación, o por medio de la diferencia entre la acumulación final y la inicial de la deuda pública. Como se observa a continuación:

$$G - T = F = (C - A) = D_1 - D_{t-1} = \Delta D_1$$

Donde:

G = Gasto público en bienes y servicios.

T = Ingresos tributarios.

F = Déficit público.

C = Créditos.

A = Pagos de amortización de deuda.

D<sub>1</sub> = Deuda pública al final del periodo.

D<sub>t-1</sub> = Deuda pública al final del periodo t-1.

$\Delta D_1$  = Incremento neto de la deuda pública.

Considerando lo anterior se podría decir a un nivel muy general que existen dos fuentes de financiamiento del déficit del gobierno, el sector externo y el sector privado interno, a continuación se retoma a Alcides Lasa para las características del endeudamiento interno: "ignorando por ahora los problemas de medición y de cobertura contable, el déficit del sector público en un determinado lapso de tiempo será igual a la variación combinada ocurrida en el endeudamiento interno y externo en ese mismo periodo. A su vez, podemos diferenciar el endeudamiento interno en endeudamiento "no monetario" el cual consiste en la emisión de un tipo de deuda pública que debe pagar interés (que

---

<sup>14</sup> Alcides Lasa, José (1997). Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal, Universidad Autónoma Metropolitana, México, p-15.

llamaremos bonos) y el endeudamiento "monetario" que es la emisión de dinero en el (sentido usual) y cuya posesión no otorga derecho al cobro de interés"<sup>15</sup>.

Resumiendo este último desglose y considerando que el tipo de cambio se mantiene fijo, el déficit público queda como se señala a continuación:

$$F = DPT = BX + B + H$$

Donde :

F = Déficit público.

Bx = Deuda pública externa medida en moneda local.

B = Deuda pública no monetaria.

H = Deuda pública monetaria.

DPT= Deuda pública total.

Esta identidad contable es conocida también como *restricción presupuestal del gobierno*, ya que el programa de gastos e ingresos del sector público, el lado izquierdo de la identidad, deberá ajustarse a la disponibilidad, lado derecho de la identidad.

Al incorporar la existencia del sistema financiero compuesto entre otras instituciones por un banco central y un sector bancario como ocurre en la mayoría de los países, la relación macroeconómica entre el déficit y la deuda pública es afectada de la siguiente manera: El banco central funciona como un agente financiero del gobierno y tiene la capacidad para realizar la emisión de dinero, mientras que el sector bancario funciona como intermediario financiero del sector privado y como proveedor de fondos para el gobierno ya sea al adquirir directamente títulos públicos o bien por medio de depósitos obligatorios en el banco central.

Es por ello que, si nos centramos en el déficit gubernamental para comprender esta relación nos daremos cuenta de que dicho déficit será igual al incremento de los bonos emitidos y colocados en el banco central y en el sector bancario más la deuda colocada en el extranjero. Por lo tanto los acreedores del gobierno serían el banco central, el sector bancario y el sector externo. En este sentido como puede inferirse el déficit del sector público es igual a la acumulación neta de activos financieros por parte del sector privado más el crédito obtenido del exterior lo que refleja que en una economía abierta, el sector público tiene dos acreedores principales, uno es el sector privado interno

---

<sup>15</sup> op. cit. p-18.

y el otro es el sector externo. En otras palabras el déficit del sector público es financiado por una combinación de ahorro privado interno y ahorro procedente del exterior.

Los conceptos desarrollados con anterioridad han permitido sentar una base antes de entrar de lleno a los antecedentes históricos del sistema bancario mexicano, sin embargo, es necesario mencionar el papel que desempeña un concepto de gran importancia para el objetivo del trabajo, este es la deuda pública, que en México funciona como un instrumento de regulación monetaria.

Al respecto Arturo Huerta (2004) menciona que: "La venta de bonos públicos no es para financiar el déficit fiscal, dado que el gobierno puede incrementar su gasto girando sobre su cuenta bancaria, y los bancos descuentan dichos pagares contra la cuenta del gobierno en el banco central. El propósito de la venta de bonos, nos dice Randall Wray, es para drenar reservas bancarias, evitando el exceso de liquidez en el sistema bancario que pueda llevar a bajar la tasa de interés (Wray, 2002c). Para las autoridades monetarias de nuestro país, tener una tasa de interés atractiva es importante, para mantener la demanda de moneda nacional y la entrada de capitales, y evitar presiones sobre el tipo de cambio. Además, la menor tasa de interés reactivaría la economía y generaría presiones sobre precios y el tipo de cambio, cosa que el gobierno quiere evitar."<sup>16</sup>

Sin embargo, al apreciarse el tipo de cambio, aunque por un lado se disminuye el costo de la deuda externa, por otro lado el costo del servicio de la deuda pública interna se eleva. La creciente deuda pública y la alta tasa de interés presionan el servicio de la deuda pública, el cual aumenta su participación en el presupuesto fiscal. En este sentido, el problema ya no es tanto la deuda, sino la política monetaria restrictiva establecida por el banco central para alcanzar la reducción de la liquidez y de la inflación, la cual incrementa la tasa de interés y el servicio de la deuda.

Continuando con el enfoque de Huerta, puede decirse que "las presiones sobre el presupuesto fiscal aumentan a pesar de la reducción en el gasto público del impago de intereses, debido a que ello contrae la actividad económica y los ingresos tributarios del sector público. La política monetaria y fiscal restrictiva configuran un contexto donde el costo de la deuda crece a su vez por arriba de los ingresos del sector público, lo que hace que sigan las presiones sobre las finanzas públicas."<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Huerta González, Arturo (2004). La economía política del estancamiento, ed. Diana, México, p-133.

<sup>17</sup> op.cit. p-135.

“Ello lleva a que el déficit público no se explique por el aumento del gasto corriente dirigido a aumentar la demanda y la actividad económica y el empleo, sino que es derivado de las propias políticas contraccionistas anti-inflacionarias predominantes, las cuales han aumentado tanto el monto de la deuda pública interna como la carga del servicio de la misma, lo cual actúa en beneficio de los acreedores financieros.”<sup>18</sup>

El problema ya no es el déficit público, sino que se convierte en la alta relación entre deuda pública y el PIB, que evidencia que la deuda crece más que la capacidad de pago. Al crecer el déficit fiscal y el monto de la deuda pública en mayor proporción que la capacidad de pago, el gobierno realiza una mayor contracción del gasto e inversión para hacer frente a la deuda, lo que contrae aun más la actividad económica y genera un círculo vicioso al tener menor capacidad para seguir encarando dichos adeudos, por lo que aumenta la relación de endeudamiento y las presiones sobre las finanzas públicas, colocando al sector público en un contexto de riesgo de crisis.

## **1.2 La relación entre el Estado y el sistema financiero mexicano.**

Después de haber asentado el preámbulo anterior, en el cual se hizo mención de los principales factores que influyen en la determinación de la deuda pública interna, mencionar enfoques de conceptos importantes para el desarrollo del tema, así como señalar algunas de las posturas teóricas principales sobre el ciclo económico y crisis, a continuación se comenzaran a desarrollar las particularidades específicas bajo las cuales se promovió el proceso de conformación del sistema financiero mexicano y las características de la participación del Estado mexicano en dicho proceso.

Antes de entrar a las particularidades del sistema financiero mexicano es importante señalar que las instituciones políticas han tenido una influencia considerable en la estrategia de desarrollo seguida en el país y por ende en las políticas económicas instrumentadas por los dirigentes y las autoridades financieras. Es por ello que se exploran cuáles fueron las estrategias de política monetaria, que sostuvieron el patrón de acumulación que comenzó en 1934 con la adopción del modelo sustitutivo

---

<sup>18</sup> Huerta González, Arturo (2004). La economía política del estancamiento, ed. Diana, México, p-135.

de importaciones y que permaneció hasta 1970 sin afrontar crisis de magnitud similar a la de 1982 y a la posterior de 1994, gracias a un modelo burocrático-corporativo.”<sup>19</sup>.

En el periodo posrevolucionario como apunta Basáñez (1981), el Estado “estableció un compromiso con las clases trabajadoras y con el capital que con el tiempo se revelaría como contradictorio: origen popular y desarrollo capitalista. Dentro de este contexto, la orientación burocrático-corporativa del Estado y sus contradicciones no se explican suficientemente si no se toma en cuenta la función que desempeña la “ideología revolucionaria” en la estabilidad política”.<sup>20</sup>

Es por ello que, considerando el papel representativo adoptado por el Estado mexicano en la conformación no solo del sistema financiero, sino en la gran mayoría de sus instituciones puede observarse que una élite política y económica respaldó el autoritarismo que caracterizó al Estado a lo largo de su historia reciente, dicha élite además funcionó como un medio de cohesión para los trabajadores a través de un partido político montado sobre sectores corporatizados así como de la clase media representada por grupos reducidos, es de ahí de donde viene se toma el termino burocrático-corporativista para designar dicho fenómeno caracterizado por la “*contradicción en su origen popular*”<sup>21</sup>.

En resumen, se puede decir que las funciones fundamentales del Estado durante los primeros años del modelo sustitutivo de importaciones fueron las de establecer las condiciones institucionales para ejercer un control centralizado, así como crear las condiciones para la estabilidad política y el funcionamiento de las instituciones reguladoras de la economía, y fortalecer y conservar la ideología de la revolución con fines de integración y control social. Es por ello que tanto los intereses privados como el Estado han ejercido su influencia directa principalmente sobre las relaciones financieras y las relaciones monetarias. En un segundo plano, pero igualmente importante, dicha influencia se ha manifestado también sobre las formas de competencia entre las empresas y la relación con el exterior.

---

<sup>19</sup> Por modelo burocrático-corporativo se entiende el modo de regulación burocrático-corporativo (mrbc) que menciona el autor Víctor Soria, en su artículo, “Las formas institucionales de la regulación político-económica (1917-1982) y la crisis estructural mexicana”, publicado en la revista *Economía Teoría y Práctica*, ed. Nueva Época, Num. 8, 1997.

<sup>20</sup> Basáñez, Miguel Ángel (1981). La lucha por la hegemonía en México, ed. Siglo XXI, México, p-14.

<sup>21</sup> Ibidem.

En el periodo cardenista iniciado en 1934, es cuando comienza la reorganización del sistema financiero como elemento promotor de la producción y la formación de capitales. Es por ello que en los años de la Segunda Guerra Mundial el país experimento un periodo de ligero crecimiento ya que entre otras cosas aumento la exportación de manufacturas. Durante este periodo ocurre también en el sistema financiero mexicano una expansión en sus operaciones ya que algunos de los principales indicadores comenzaron a registrar más actividad, por ejemplo, el crédito bancario a empresas particulares y las inversiones de los bancos en acciones, bonos y obligaciones.

Es a partir de este momento cuando la reestructuración de la banca se vinculó con la promoción del crecimiento mediante la banca de desarrollo para apoyar a las grandes empresas. Las instituciones proteccionistas comerciales fueron ampliando su influencia conforme la sustitución de importaciones progresaba, sin embargo esto a su vez trajo como consecuencia el incremento de la inversión extranjera, sobre todo mediante las empresas transnacionales norteamericanas que tenían garantizada su rentabilidad gracias a la fuerte protección del mercado interno durante este periodo.

Posteriormente, la concentración industrial se consolidó en los años sesenta, sin embargo, las instituciones en este periodo fueron incapaces de regular la estabilidad de precios y la tasa de interés, lo cual llevó a un acelerado aumento de los costos de producción, a una baja de la tasa de ganancia, a desalentar la inversión privada y a una crisis de pago de créditos. Así mismo, las altas tasas de interés propiciaron la especulación. En palabras de Guillén (1984), "la política económica del periodo 1940-1970 se puede subdividir en dos subperiodos: uno de crecimiento con inflación (1940-1955), en que el crecimiento del PIB real fue de 5.73% y los precios crecieron a una tasa media anual de 10.6%. El gasto público alentó el crecimiento mediante el gasto en obras públicas y la financiación se hizo a través de la emisión monetaria, en lugar de incrementar los impuestos o recurrir a la deuda pública (interna y/o externa). Con excepción de los años de guerra (1940-1945) y los de la guerra de Corea (1949-1950), la cuenta corriente operó con déficit, por lo que se decidió devaluar el peso en 1948-1949 y en 1954".<sup>22</sup>

El segundo subperíodo conocido como el Desarrollo Estabilizador abarco aproximadamente de 1956 a 1969, durante este periodo la tasa media de crecimiento del PIB fue de 6.7% anual y la inflación de 2.7%, en estos años el crecimiento del sector bancario que es el objeto de nuestro análisis fue

---

<sup>22</sup> Guillén Romo, Héctor (1984). Orígenes de la crisis en México 1940-1982, Ed. Era, México, p-26.

propiciado por la estrategia adoptada por el Estado basada en el desarrollo no inflacionario, entre los objetivos principales de dicha estrategia se encontraban mantener un tipo de cambio fijo y una estabilidad en los precios para promover el crecimiento del crédito, además de obviamente un proceso de industrialización acelerada hacia adentro y una política proteccionista sustitutiva de importaciones, medidas que finalmente terminaron por originar desequilibrios internos y aumento de subsidios que ocasionaron un aumento del déficit del sector público y una tasa de inflación de 6% al inicio de la década de los setenta, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Producto Interno Bruto, 1940-1970.(A precios de 1960)**

<u>Año</u>	<u>PIB</u>	<u>Tasa anual</u>	<u>Año</u>	<u>PIB</u>	<u>Tasa anual</u>
1940	46 693	1.4	1956	119 306	6.8
1941	51 241	9.7	1957	128 343	7.6
1942	54 116	5.6	1958	135 169	5.3
1943	56 120	3.7	1959	139 212	3.0
1944	60 701	8.2	1960	150 511	8.1
1945	62 608	3.1	1961	157 931	4.9
1946	66 722	6.6	1962	165 310	4.7
1947	69 020	3.4	1963	178 516	8.0
1948	72 864	4.1	1964	199 390	11.7
1949	75 803	5.5	1965	212 320	6.5
1950	83 304	9.9	1966	227 037	6.9
1951	89 746	7.7	1967	241 272	6.3
1952	93 315	4.0	1968	260 901	8.1
1953	93 571	0.3	1969	277 400	6.3
1954	102 924	10.0	1970	296 600	6.9
1955	111 671	8.5			

Tasa anual promedio: 1940-1955=5.73%, 1956-1970= 6.74%. Elaborado por: Guillén, Héctor en Orígenes de la crisis en México, ed. Era, México, p-28.

### 1.3 La banca mexicana en la década de los setenta

Posteriormente y siguiendo bajo el mismo contexto de descripción de las características que influyeron en la conformación del sistema financiero mexicano, el análisis se orienta a la década de los setenta en la cual se manifestaba ya una muestra del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, entre otras cosas por las condiciones económicas internacionales y por los resquebrajamientos internos del sistema.

En este periodo, el financiamiento del déficit fiscal por el sistema bancario mexicano tendió a decrecer de 1973 a 1976 a pesar del incremento del encaje legal, debido a un fenómeno de desintermediación bancaria, por lo que el endeudamiento externo creció aceleradamente. La crisis se extendió con la devaluación de 1976, siendo la más grave desde la crisis de 1930. El costo de la crisis principalmente recayó en los trabajadores y las empresas pequeñas, siendo los salarios reales fuertemente reducidos, y desapareciendo considerablemente un gran número de empresas.

En los primeros años de esta década, el sistema monetario internacional experimentó serias dificultades ocasionadas por las perturbaciones financieras y el desequilibrio de la economía mundial, debido principalmente al abandono del sistema vigente desde el acuerdo de Bretón Woods pactado al final de la Segunda Guerra Mundial, lo cual se reflejó en un periodo de recesión e inflación que hizo más desfavorables las condiciones del crédito, a nivel nacional México además de las citadas dificultades experimentó inestabilidad de las tasas de interés y deterioro del sistema financiero por lo que durante este periodo se presentó una desintermediación bancaria.

En los años que sucedieron durante esta década, se intensificó la crisis económica en el país, como señala Solís (1997), "En 1974 la inflación aumentó a 24% y el PIB creció 5.9%. Para los dos años siguientes (1975-1976) la inflación fue de 16.2% y 22.2%, respectivamente y por el efecto del ajuste cambiario de septiembre de 1976 en 1977 alcanzó 32.2%. Así mismo la tasa de crecimiento del PIB se contrajo a 4.1% en 1975, y registró un severo desplome en los dos años siguientes (1976-1977), cuando fue de 1.7% y 3.2% respectivamente. En consecuencia, el PIB por habitante experimentó un descenso de 1.9% en 1976 y de 0.39% en 1977".<sup>23</sup>

En síntesis, durante esta década México experimentó una intensa crisis económica y el periodo de desarrollo sostenido por el que había atravesado la economía nacional, llegó a su fin por las condiciones de inestabilidad del sistema monetario a nivel internacional que repercutían en el interior del país y el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones ocasionado por las políticas económicas erróneas que se instrumentaron. En este sentido, durante el sexenio de José López Portillo se trató de resolver estos problemas aumentando el gasto público y el financiamiento a través de la deuda externa por lo que el déficit del sector público aumentó considerablemente. A pesar de estas medidas la economía mexicana experimentó una fuerte contracción debido a la brusca modificación en el valor del peso frente al dólar que pasó de 12.50 a 23.73 pesos por dólar

---

<sup>23</sup> Solís, Leopoldo (1997). Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI, ed. Siglo XXI, México, p-22.



en 1976 y a las condiciones de inestabilidad como lo fue un aumento generalizado en los precios y una baja generación de ahorro interno.

En lo que se refiere al comportamiento del sector bancario durante este periodo, las fluctuaciones de la tasa de crecimiento, el incremento de la inflación y la inestabilidad cambiaria obstaculizaron el flujo de ahorro hacia los bancos y propiciaron especulación. Este fenómeno disminuyó la capacidad de los bancos como intermediarios debido a la baja captación, por lo que la estructura de los depósitos bancarios se volvió más volátil y una parte considerable del ahorro bancario se dolarizó lo que ocasionó que escaseara el crédito, creando con ello un escenario desfavorable para el sector bancario, que no era conforme con el proceso de desarrollo esperado por las autoridades financieras.

Citando a Solís (1997), "con un sistema financiero rígido, incapaz de acomodarse a las fluctuaciones de la tasa de interés internacional, el alza de precios interna redujo los rendimientos reales pagados sobre los instrumentos bancarios de captación. No sorprende que se hayan generalizado, entonces las expectativas, de un movimiento brusco del tipo de cambio. Es fácil entender como estos factores propiciaron la reticencia del público a canalizar sus ahorros a través del sistema financiero mexicano. La intensa actividad especulativa resultante deforme los mecanismos de canalización de ahorros y causo importantes fugas de divisas. Todo ello culminó en 1976 con el abandono de la política de cambio fijo, que se había seguido ininterrumpidamente por más de treinta años. Desde entonces, México vivió momentos muy difíciles. La contracción de la actividad económica, que se agravó a partir de la brusca modificación en el valor del peso, fue la más grave que se había experimentado en varias décadas".<sup>24</sup>

Además de los factores internos mencionados durante la década de los setenta, la vulnerabilidad de la economía mexicana, como se mencionó anteriormente fue causada por el alza de las tasas de interés internacionales y la caída del precio del petróleo a nivel mundial que en junto con la ausencia de ahorro proveniente del exterior precipitaron la crisis macroeconómica que ponía de manifiesto la necesidad de buscar alternativas para salir de la recesión y además evidenciaba el hecho de que el país requería contar con un marco financiero acorde con las particularidades de un sector bancario más actualizado, ya que hasta cierto punto el sistema bancario de ese entonces se había vuelto un tanto obsoleto.

---

<sup>24</sup> Solís Leopoldo, op. cit. p-25.

En este sentido, el argumento adoptado por las autoridades para justificar la reestructuración del sistema financiero y por ende el bancario, fue que con la lentitud del progreso del mismo se retrasaba el desarrollo de los instrumentos de política monetaria. Tomando en consideración la obsolescencia del mismo, los principales cambios instrumentados para modernizar dicho sector durante la década de los años setenta, se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Transformación gradual de los bancos especializados en instituciones múltiples que cubrían una gama más amplia de operaciones.
- Flexibilización de tasas de interés y establecimiento de nuevos instrumentos de captación.
- Creación de nuevos instrumentos de inversión en la forma de valores no bancarios, tales como Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), Petrobonos, papel comercial y obligaciones de largo plazo.
- Simplificación de los mecanismos de encaje legal y control crediticio, así como la creación de un mercado abierto de valores gubernamentales.

Estas fueron las principales acciones que se buscaron en la década de los setenta con el objetivo de reorganizar a los bancos y con la finalidad de modernizar los servicios y ampliar la cobertura de dichas instituciones; además en lo que se refiere a la captación de ahorro en el sector financiero, esta se favoreció por la aparición de nuevos instrumentos en el mercado de valores de renta fija, dentro del cual destacaban la emisión de Cetes y el papel comercial manejado por las casas de bolsa y los Tesobonos.

Este proceso de perfeccionamiento de los sistemas administrativos y la creación de nuevos instrumentos tenía como propósito facilitar el proceso desarrollo de los grandes capitales en el país, mientras que por su parte las autoridades sostenían que uno de los problemas que presentaba el sistema bancario en esta etapa, era que había permanecido sin cambios significativos durante varias décadas, y que si bien era cierto que había funcionado aceptablemente durante la época caracterizada por el comportamiento estable de la economía mundial, se había convertido en un mecanismo un tanto inflexible porque había sido diseñado para una economía cerrada y no muy desarrollada y que por consiguiente carecía de las características necesarias para contribuir al crecimiento que requería una economía como la mexicana, influida por un contexto internacional más volátil que en el pasado.

Durante los años setenta se expidieron nuevas reglas para permitir a las autoridades financieras formular un plan de expansión a nivel nacional de la red bancaria, basado en los intereses de la propia banca pero insertado dentro de las políticas de fomento económico que el Estado había adoptado y que llevaba implícitos los siguientes objetivos:

- a) Dotar de servicios bancarios a nuevas plazas.
- b) Desarrollar nuevos polos de actividad.
- c) Aumentar la eficiencia bancaria.

Cabe destacar que un fenómeno esencial en el mencionado proceso de la modernización del sector bancario, consistió en la transformación de la banca especializada en banca múltiple que era el proceso por medio del cual se integraban bancos de distintas especialidades en una sola institución de servicios múltiples, esta institución se conoció como el *unibanco* y los principales objetivos de tal proceso de conversión de la banca especializada a la banca múltiple fueron:

° Fortalecer el sistema financiero en su conjunto y evitar su resquebrajamiento con el fin de protegerlo contra el riesgo de quiebras y en última instancia proteger al gobierno federal, sin embargo este objetivo era solo en teoría, ya que en caso de quebrantos se vería obligado a apoyar a las instituciones con problemas.

° Reducir el número de entidades bancarias independientes y promover su fusión en entidades que aprovecharan economías de escala. Con ello se pretendía fortalecer la competencia bancaria y dar oportunidad a la banca mediana de hacer frente a los grupos financieros ya consolidados. Desde luego los pequeños bancos especializados que no tuviesen oportunidad estaban condenados a desaparecer.

° Pero fundamentalmente se buscaba propiciar la inserción del sistema financiero mexicano en los mercados internacionales por medio de instituciones de multiservicios capaces de competir con los bancos extranjeros y convertirlos en un instrumento útil en la apertura hacia el exterior de la economía mexicana.

Para llevar a cabo tal proceso las autoridades financieras otorgaron estímulos para la conversión de grupos financieros en bancos múltiples, en este sentido es importante mencionar lo que eran dichos organismos y cual era su propósito fundamental, que consistía en ofrecer al público servicios financieros y apoyarse de manera recíproca con el fin de diversificar riesgos y además suprimir la

necesidad de solicitar apoyo al Estado en caso de situaciones de quebranto de las instituciones bancarias.

Este era el objetivo de la transición de la banca especializada a las instituciones de banca múltiple, en pocas palabras conjuntar las diversas actividades financieras para ofrecerle al cliente una gama diversificada y mas amplia de servicios para así tratar de mejorar su competitividad en comparación con la banca internacional y además poder hacerle frente a los riesgos con un mayor respaldo económico en caso de presentarse situaciones de insolvencia (situaciones en las que generalmente no ocurrió así ya que el Estado tuvo que interceder para solventar los pasivos de los bancos como se vera mas adelante).

En la fecha de instrumentación de dichas reformas era evidente que ya existían algunos grupos, que estaban mas integrados que otros y era obvio que también aquellos que habían logrado integrarse dentro de estos sistemas se estaban beneficiando de las economías características de su organización, así como de su mayor participación en el mercado, lo cual estaba provocando para ese entonces una concentración de recursos en un reducido numero de instituciones crediticias como Banamex, Bancomer y Serfin principalmente.

En resumen se puede decir que durante los setenta ocurrieron cambios en la estructura de las operaciones de captación y financiamiento del sistema bancario mexicano, ya que después de casi un siglo de haberse iniciado la actividad de las instituciones bancarias, al sujetarse la economía nacional a las nuevas exigencias que demandaba el modelo neoliberal, las autoridades buscaron alternativas para reacomodar el sistema bancario y hacerlo mas flexible debido a las demandas del gran capital a nivel internacional.

#### **1.4 La nacionalización de la banca**

Debido a sus funciones específicas la banca comercial ha tenido una gran importancia por su influencia en los mercados monetarios y crediticios. Es por ello que se relaciona estrechamente con la política económica principalmente en el ámbito financiero. Para entender mas claramente la evolución del sistema bancario mexicano es preciso ubicarlo en el escenario macroeconómico que se presentó en la economía del país a partir de la crisis del 1982. En este año el menor ritmo de crecimiento de la economía, los altos índices de inflación y la disminución de la paridad del peso frente al dólar dificultaron que el sector financiero tuviese resistencia y obstaculizaron el

funcionamiento del sistema bancario. Por lo cual el poder ejecutivo federal decretó la nacionalización de la banca privada en ese año y durante el mismo el Banco de México dictó un conjunto de disposiciones enfocadas para enfrentar los problemas que se presentaron.

En septiembre de 1982 se instrumentó el proceso de nacionalización de la banca, sin embargo es importante aclarar que este termino con tintes nacionalistas tenia una connotación política incorporada ya, que en ese entonces mas bien el proceso consistió en una estatización de la banca, ya que lo dueños de la mayoría de los bancos eran de nacionalidad mexicana; sin embargo como el termino estatización generaba desconfianza en el ambiente político nacional e internacional al ser asociado de forma inmediata como una medida socializante, el proceso fue oficialmente conocido como nacionalización de la banca mexicana, por encontrar las autoridades financieras de aquel entonces una mayor aceptación de ese concepto.

Como señala Solís (1997) "El 1 septiembre de 1982 se conjugó una serie de elementos que afectaron el desarrollo general de la economía y aceleraron la fuga de capitales, fenómeno que se había iniciado antes. Los efectos del fenómeno que se había iniciado anteriormente se agudizaron a partir de junio de 1982 y se manifestaron posteriormente como un problema de liquidez para hacer frente a los compromisos de la deuda externa de corto plazo... Las presiones especulativas que se iniciaron a principios de ese año condujeron a la devaluación del tipo de cambio en febrero. Casi seis meses después la crisis indujo al gobierno a la expropiación de la banca privada. Como se recordara el origen de la crisis se gesto por la conjunción de varios problemas tanto internos como externos. Entre otros la sobrevaluación del peso llevo la cuenta de mercancías a un déficit insostenible lo cual se exacerbo con la caída de precios del petróleo a partir de mayo de 1981. Por otra parte el déficit del sector público llego a niveles que ya no pudieron ser financiados con ahorro del exterior y por si fuera poco las tasas de interés en los mercados internacionales registraron los niveles mas elevados de los últimos 50 años"<sup>25</sup>.

Oficialmente, el decreto de la nacionalización de la banca tenia por objeto facilitar la salida de la crisis por la cual atravesaba la nación, la cual estaba asociada en parte con la falta de control sobre las operaciones bancarias; además es importante recordar que entre los factores que fueron conjugándose para el estallido de la crisis de 1982 se encontraban además de la caída de los precios internacionales del petróleo, el vertiginoso crecimiento de los depósitos bancarios y la actitud que asumían los funcionarios bancarios en el trato con el publico,(ya que era evidente que había

---

<sup>25</sup> Solís, Leopoldo op.cit. p-58.

favoritismos en las condiciones de crédito hacia los miembros de distintas élites , lo que se traducía en rigidez del crédito para la clase trabajadora).

Cabe señalar que durante este periodo era evidente que la banca mexicana se desenvolvía amparada por una legislación anacrónica que no era congruente con los tiempos que vivía el país y además se basaba en la confusa aplicación de las leyes y la facultad de interpretación de dicha legislación a favor de los miembros del sector bancario.

En otras palabras, aunque el objetivo de la nacionalización oficialmente consistía para el poder ejecutivo federal en un proceso de reestructuración del sistema bancario encaminado a un desarrollo mas equilibrado y a aumentar su solidez a favor de una mejor cobertura, el objetivo fundamental era adquirir a la banca privada con el fin de modernizarla para posteriormente poder negociarla y otorgar su concesión a la iniciativa privada principalmente extranjera a partir de la década de los años noventa. Prueba de ello es que a pesar de que en 1982, prácticamente toda la banca estaba en posesión del estado, para finales de los noventa cerca del 80% de los bancos comerciales estaban ya en posesión de grupos extranjeros.

Como señala Garrido (1998), otro defecto de la banca y quizá el de mayor peso, era que no desempeñaba adecuadamente su papel de intermediación financiera y que para multiplicar sus utilidades descansaba en actividades como la especulación y el favoritismo a los grandes conglomerados nacionales<sup>26</sup>.

Prueba de ello es que durante mucho tiempo la política operativa de las instituciones de crédito fue criticada, ya que debido a su carácter oligopólico, la banca comercial facilitó la creación de conglomerados comerciales vinculados a los bancos utilizando para este fin practicas como el otorgamiento de créditos a tasas inferiores a las del mercado, a empresas cuyas acciones eran parcialmente propiedad de los mismos dueños de la banca, mientras que para el resto de los usuarios del crédito, la situación se agravaba ya que tenían que pagar tasas de intereses mas elevados para compensar los créditos subsidiados a las empresas socias de la banca comercial.

---

<sup>26</sup> Garrido, Celso (1998). “Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera”, en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-18.

A pesar de la gravedad de este fenómeno, es importante señalar que no se presentó únicamente durante 1982, sino que la intervención por parte de las autoridades, a algunos bancos después de la crisis de 1994, tuvo su fundamento en ese mismo fenómeno, por lo cual se hace evidente que los esquemas de supervisión instrumentados por las autoridades financieras, aun presentaban serias debilidades.

Todo esto derivó en una serie de prácticas discriminatorias en contra de grandes sectores de la población, sobre todo en la prestación de algunos servicios, ya que mientras se favorecía a una elite de empresarios, se perjudicaba a los sectores con un poder adquisitivo y recursos menores, en este sentido, a pesar de la estatización de la banca y de su posterior reprivatización, se ha continuado con estas practicas que se traducen en tasas activas mas elevadas para los solicitantes de crédito, lo cual es nocivo para la economía nacional. Los criterios no eran iguales en la prestación de algunos servicios, ya que mientras se favorecía a ciertos grupos, se perjudicaba a los de menores recursos.

Con el objeto de propiciar la fusión de los bancos y fortalecer la banca múltiple, las autoridades, según Carlos Tello Macias (1984) concedían un trato preferencial a dichos grupos, entre sus observaciones el autor mencionado señala las siguientes:

“a) prestamos a tasas de interés menores que las del mercado por parte del Banco de México, para apoyar la adquisición de un banco por otro. De esta forma con un crédito blando del gobierno un banco privado adquiriría otro banco para fusionarse; b) tratamiento fiscal favorable al otorgarle la Ley en la materia exención en el paga del impuesto sobre la renta a cierto tipo de ingresos bancarios”<sup>27</sup>.

Por otra parte, una vez nacionalizada la banca se inicio el proceso de indemnización bancaria, el cual se sustentó principalmente en dos elementos: por un lado las declaraciones fiscales de las instituciones expropiadas y el dictamen que presento el Comité Técnico de Valuación, referido al valor que tuvieron las acciones de las instituciones.

A pesar de las medidas instrumentadas por las autoridades financieras para tratar de incrementar la competencia y la eficiencia operativa de los bancos a nivel nacional para evitar la concentración bancaria en el país, esta se acentuó considerablemente e incluso, esta tendencia no se revirtió con la banca comercial en manos del estado.

---

<sup>27</sup>Tello Macias, Carlos (1984). La nacionalización de la banca en México, México siglo XXI, p-68.

Citando a Solís (1997), "No obstante, sus repercusiones internas y externas, la estatización bancaria parece no haber tenido un efecto significativo sobre la concentración en la captación de los recursos del público, ya que los dos bancos mayores (Banamex y Bancomer) participaban con más de la mitad de los depósitos. Y si se consideran los cuatro siguientes que siguen a estos en importancia (Serfin, Banco Internacional, Comermex y Somex) el acumulado asciende a 85%. En contraste, los cuatro bancos de menor tamaño solo participaron con menos de 1% del total. Otro criterio para destacar la importancia de los bancos, consiste en dividir las instituciones de acuerdo con su cobertura operativa, en nacionales, regionales y multirregionales, como se puede observar en el siguiente cuadro".<sup>28</sup>

**Cuadro 2. Clasificación de Bancos Comerciales según su cobertura operativa. 31 de julio de 1988 (miles de millones de pesos 1982)**

<i>Nivel</i>	<i>Activos</i>	<i>Participación</i>	<i>Participación</i>
Total	91 990.4	100.00%	
		(%)	(%)
<b><i>Nacional</i></b>	77 990.4	84.78	100.00
1. Banamex	26 996.1	29.35	34.61
2. Bancomer	20 754.3	22.56	26.61
3. Serfin	14 597.4	15.87	18.72
4. Comermex	6 875.4	7.47	8.82
5. Internacional	5 263.7	5.72	6.75
6. Somex	3 503.5	3.81	4.49
<b><i>Multirregional</i></b>	9 453.7	10.28	100.00
7. Atlántico	2 102.3	2.29	22.24
8. Cremi	1 605.3	1.75	16.98
9. BCH	1 543.1	1.68	16.32
10. Mercantil de México	1 236.6	1.34	13.08
11. Confia	1 097.6	1.19	11.61
12. Bancrecer	985.0	1.07	10.42
13. Banpais	883.8	0.96	9.35
<b><i>Regional</i></b>	4 546.3	4.94	100.0
14. Mercantil del Norte	1 080.9	1.18	23.78
15. Banoro	1 065.6	1.16	23.44
16. Promex	1 125.8	1.22	24.76
17. Del Centro	986.2	1.07	21.69
18. De Oriente	287.7	0.31	6.33

Elaborado por Solís, Leopoldo (1997) en *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*, ed. Siglo XXI, México, p-87.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

<sup>28</sup> Solís, Leopoldo (1997). *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*, ed. Siglo XXI, México, p-74.



En resumen, a pesar de los problemas de estabilización y la ausencia de recursos externos que se presentaron en el país, la década de los ochenta significó un proceso de reordenamiento del sector bancario para su posterior modernización y reprivatización, en este sentido era evidente que la crisis de 1982 llegó a afectar la rentabilidad de la banca comercial de tal forma que la cartera vencida se incrementó de manera considerable en ese mismo año, lo cual servía como argumento al gobierno para su intervención ya que técnicamente la banca se encontraba en quiebra.

Como resultado de las restricciones operativas a las cuales tuvo que sujetarse la banca privada en la primera mitad de la década de los años ochenta, los servicios bancarios en cierta forma se rezagaron, sin embargo debido a los requerimientos impuestos por el avance del modelo neoliberal que sentaron las bases para la globalización financiera, así como la mayor competencia desarrollada por los intermediarios extrabancarios y la necesidad de atender un mayor número de operaciones obligaron al sector bancario a ampliar la gama de opciones de captación y financiamiento.

Debido a este fenómeno de modernización apresurada para lograr pertenecer al nuevo orden financiero internacional, a partir de 1985 se impulsó la creación de la banca electrónica y los fondos múltiples; en otras palabras, un conjunto de nuevos instrumentos entre los cuales podemos mencionar: cuentas especiales de ahorro, cuentas maestras, sociedades de inversión, pagares bursátiles, planes de financiamiento para bienes de consumo duradero, y redes de cajeros automáticos compartidos, entre otros productos.

Con la modernización del sector bancario se buscó incrementar la cobertura en la economía nacional para lo cual era necesario mejorar la calidad de los servicios, sin embargo es de destacarse el hecho de que debido a los vicios operativos, a la actitud selectiva y a los malos manejos de los altos funcionarios bancarios, no necesariamente la mayor competencia interna y las relaciones más estrechas de las instituciones bancarias nacionales con el exterior significaron señales de mejoramiento de la operatividad del sector bancario, como la experiencia reciente lo evidenció.

El entorno macroeconómico durante los últimos años ha sido adverso no solo para el sector bancario nacional, sino para la economía en su conjunto, ya que en un periodo de tiempo relativamente corto se han instrumentado varios cambios, como puede observarse por el hecho de que en solo nueve años, se ha pasado de la banca privada a la estatización y de nuevo a la privatización bancaria.

La principal interrogante después de este proceso, es comprobar si los bancos que en la actualidad se han ido desincorporando del sector público son en realidad más fuertes que antes y si esta suposición es cierta, parece ser que el costo de su saneamiento corrió principalmente a cuenta de los contribuyentes y las empresas no pertenecientes a los grandes grupos financieros que vieron recortadas las posibilidades de obtener condiciones de crédito y financiamiento favorables para sus proyectos productivos.

### 1.5 El TLC y las reformas financieras

La globalización económica ha impuesto serios cambios en el sistema financiero internacional, al llevarse a cabo reformas estructurales como en el caso de México, en donde dichos cambios, se instrumentaron con el objetivo de internacionalizar el mercado financiero, y concretamente el sector bancario, aunados con los consecuentes requerimientos del capital financiero internacional de otorgar autonomía al Banco Central.

De este modo, las reformas aplicadas al sistema bancario mexicano han sido congruentes con el proceso de globalización de la economía a nivel mundial, ya que persiguen su adecuación a la internacionalización del capital. En este marco se puede considerar la privatización de los sistemas de información sobre las operaciones activas de los bancos, que antes por ley la efectuaba el Banco de México.

En este sentido, con el propósito de promover la acumulación y centralización de capitales, la propuesta del ex-presidente Salinas eliminó las restricciones que existían para que pudieran incorporarse más de una institución de un mismo tipo a las agrupaciones financieras; en adelante podrán estar compuestos por dos o más bancos, dos o más casas de bolsa, etc., el objetivo oficial de estas medidas se apoya en el argumento de "...procurar un sistema financiero amplio y diversificado"<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Carlos Salinas de Gortari. Presidencia de la República. 18 de mayo de 1993. México. p. III

En este sentido, la autonomía del Banco de México para desempeñar las funciones de regulación tanto monetaria, como del crédito, de los tipos de cambio y de los servicios financieros, puede considerarse como una continuidad de los procesos privatizadores y de desregulación financiera, y como una condición para que el país tenga una mayor integración a los mercados regionales y mundiales. De este modo, la autonomía del Banco de México replantea la función económica de este organismo, ya que con este proceso no sólo se busca lograr la operación neutra de los recursos financieros, sino que se trata de hacer a este organismo más funcional a los requerimientos del capital internacional, que primordialmente son dos: eliminar los obstáculos al flujo de capitales y vincular de manera más estrecha al peso dentro del área del dólar.

La autonomía del Banco de México en la situación política interna del país se convierte en una contradicción, ya que con la eliminación de barreras a la entrada de capital financiero, el concepto de *capital nacional* prácticamente desaparece, y se perturba el papel de la soberanía nacional ante el poder creciente del capital financiero internacional.

El proceso de modernización financiera instrumentada durante el sexenio de Carlos Salinas tuvo como objetivo situar al sistema financiero mexicano como un foco regional fuertemente vinculado al dólar que fuera capaz de absorber los capitales de otros países del área, internacionalizando las operaciones e implantando el libre flujo de capitales.

En síntesis, un aspecto importante que se presentó a finales de la década de los ochenta fue la necesidad de hacer más flexible el marco regulatorio del sistema bancario mexicano como ocurría en otros países del mundo. Esta necesidad emanaba del hecho de que ocurrían grandes cambios en la esfera internacional y México considerado como una economía emergente (termino con el que se designa actualmente a las economías en desarrollo) bajo el argumento de las autoridades financieras del país, si quería modernizarse y ser más competitivo, necesitaba relajar los controles que tenía sobre su sistema financiero y el bancario en específico, para agilizar el proceso de transición y adaptación al nuevo orden financiero internacional.

Es por ello que ciertos grupos asociados con las elites financieras del país, presionaron en el sentido de suprimir el encaje legal, los coeficientes de liquidez de la banca y dotar de autonomía al Banco de México para así agilizar el paso de la economía mexicana hacia el modelo neoliberal y entrar de lleno en el, por lo cual necesitaban hacer más directa la relación entre el Banco de México y los organismos monetarios internacionales que dictaban la política monetaria a seguir. Como se verá más adelante la autonomía del Banco de México representaba una autonomía con

respecto al poder legislativo para facilitar la operatividad y hacer mas ágil la aprobación de medidas neoliberales, pero esta autonomía no era del todo completa cuando se trataba del poder ejecutivo ya que la relación entre dicho poder y el Banco de México aun continuaba siendo muy estrecha.

Citando a Ibarra (2000), “la implantación de estrategias de desarrollo hacia afuera, o la transformación de los países socialistas al sistema capitalista, descansa en una complejísima tarea de reconstrucción y reestructuración institucional, que a su vez supone cambios radicales de conducta de los actores sociales. Las funciones de las instituciones propias de los sistemas anteriores de sustitución de importaciones o de planeación centralizada han de ser reemplazadas por instituciones de mercado, frecuentemente inexistentes o débiles. La mudanza en esos patrones de organización toma zigzagueante y tortuoso el encauzamiento de la política de transición, sobre todo porque los cambios económicos suelen privilegiar a empresas o individuos determinados, mientras los grupos perdedores suelen alcanzar connotaciones mayoritarias”.<sup>30</sup>

En este sentido, “por más que se defiendan las ventajas de la dedicación exclusiva de los productores a la conducción de sus negocios, el papel protagónico que les otorga la liberación planetaria de los mercados precisa de formar elites empresariales en el Tercer Mundo y en los países en transición que asuman códigos de conducta y responsabilidades de orden comunitario. Sin duda, habrá que vencer las tensiones axiológicas inevitables entre los intereses de los accionistas de las empresas y las exigencias de formar grupos civilizados de hombres de negocios que vean más allá de sus ganancias inmediatas”.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ibarra David, (2000) El nuevo orden internacional, esperanzas democráticas, soberanías marchitas, crisis financieras, ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, p-50.

<sup>31</sup> op. cit., p-51

## CAPITULO II.

### LOS PRINCIPALES FACTORES DE LA CRISIS BANCARIA DE 1995.

Como se señaló en el capítulo anterior, la modernización del sistema financiero mexicano perseguía el fin de transformar las instituciones especializadas en instituciones de banca múltiple para estandarizar el funcionamiento del sector bancario mexicano, de acuerdo con los requerimientos de los grandes grupos financieros y de la internacionalización del gran capital. Sin embargo, para lograr dichos requerimientos era necesario instrumentar una reorganización del sistema financiero bajo el predominio de dichos grupos, lo cual requería profundas reformas económicas y financieras en la estructura de la banca para adecuar su normatividad y facilitar su inserción en el sistema financiero internacional.

En este sentido, el estado mexicano realizó en tan solo una década fuertes reformas que permitieron modificar la estructura de la banca y cambiar las formas de concentración y centralización del capital financiero, como lo muestra el proceso de privatización bancaria que se profundizó al inicio de la década de los noventa en el país. El resultado de este acontecimiento fue la consolidación de una nueva oligarquía financiera con un poder mayor que antes de la nacionalización bancaria, gracias al proceso instrumentado de reorganización del gran capital.

Una prueba de este fenómeno fue el apoyo brindado a los grandes grupos financieros a través de programas de rescate autorizados por el gobierno federal que garantizaron los beneficios que dichos grupos obtuvieron por encima de la sociedad, mediante estrategias financieras con las cuales se resguardó al capital con predominio especulativo a través de programas de rescate como lo fueron en su momento el Ficorca<sup>1</sup>, el Fonapre<sup>2</sup> y posteriormente el FOBAPROA (hoy IPAB), con los cuales se protegió el financiamiento del capital y se beneficiaron a los grandes accionistas.

---

<sup>1</sup> Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios.

<sup>2</sup> Fondo de Apoyo Preventivo de la Banca Múltiple, organismo que se institucionalizó en 1986 con el fin de darle protección al sistema bancario y que en 1991, se convirtió en el FOBAPROA, después de la renovación de la Ley de Instituciones de Crédito.

En el año de 1983 en medio de la recesión económica que se derivó de la crisis de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid, obtuvo un préstamo del exterior para financiar la actividad productiva del país, los recursos obtenidos sirvieron para crear el Ficorca, que se empleó para salvar de la quiebra a 20 grandes empresas al asumir sus pasivos mediante garantías del Banco de México. Además a causa de los fuertes desequilibrios financieros ocurridos en la economía nacional por el incremento constante de la inflación, la cual colocó a la economía prácticamente en estado de quiebra, el gran capital tuvo que reorganizarse para sortear tales acontecimientos.

Como señala Rueda (1998), "para auxiliar a las empresas endeudadas en monedas extranjeras, se creó el Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios, el cual recibiría los pagos de dichas empresas en pesos mexicanos subsidiados y pagaría en dólares a los acreedores extranjeros".<sup>3</sup>

Con este tipo de acciones implementadas por el gobierno federal se evidenciaba el interés del estado por apoyar a los grandes inversionistas, ya que representaban el eje principal en el modelo neoliberal que se había implementado en México.

En palabras de Morera (1995), "Gracias a las extraordinarias ganancias especulativas obtenidas desde 1983 por los grupos de capital financiero privados nacionales (industriales, comerciales, de servicios y financieros) a estos les fue posible pagar la mayor parte de la deuda externa privada de largo plazo, contraída por ellos durante la década de los setenta en pesos, gracias al programa instrumentado en 1983 por el gobierno conocido como Ficorca, cuya autoría fue de Ernesto Zedillo Ponce de León. De 1983 a 1986 la deuda se mantuvo en 15 000 millones de dólares; para 1987 se redujo a 5 900 millones de dólares y el saneamiento financiero obtenido les permitió estar en condiciones de iniciar su recuperación a partir de 1988, en este caso tanto el costo económico como el social fue interno y no afectó al gran capital."<sup>4</sup>

Como se puede apreciar, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, gran parte de la economía se encontraba aun en manos del estado y además habían fuertes fugas de capital al exterior y se presentaba una creciente desintermediación bancaria. Por lo tanto, el gobierno instrumentó el Ficorca, a través del cual las empresas endeudadas recibían subsidios que les ayudaron a pagar sus deudas con los acreedores externos; el proceso anterior se realizó con la

---

<sup>3</sup> Rueda, Isabel (1998). México: crisis, reestructuración económica, social y política, Iiec-UNAM, siglo XXI editores, México, p-86.

<sup>4</sup> Morera Camacho, Carlos (1995). "Los grupos de capital financiero en México", en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, México, vol. 26, num.100.

finalidad de que las grandes empresas se recuperaran en el menor tiempo posible con el objetivo de continuar con el proceso neoliberal ya puesto en marcha, el cual estaba basado en la menor participación estatal en la economía, la desregulación bancaria y la confianza en las fuerzas del mercado, y dentro del cual la inversión privada era la piedra angular de la acumulación de los grandes capitales; por lo cual el gobierno centró como primer objetivo de política económica el control de la inflación y el apoyo a los procesos privatizadores.

En este contexto, se inició en el país un proceso de modernización financiera bajo el argumento oficial de la necesidad de hacerle frente a los efectos de la globalización económica en el sector bancario. A finales de la década de los años ochenta en el país, las autoridades financieras redefinieron el papel que el estado mexicano tenía en la economía y adoptaron políticas de ordenación tendientes a facilitar la reestructuración de la banca, así como adecuar su normatividad en concordancia con las exigencias internacionales. En este sentido, se adoptaron medidas como la liberalización financiera y la privatización de la banca comercial.

En lo referente a la banca, el proceso de desregularización a la que fue sometida partir de 1988 consistió en liberalizar las tasas de interés y los instrumentos de captación bancaria como el encaje legal; el error que se cometió fue que estas disposiciones, características de los requerimientos del gran capital financiero a nivel mundial, estaban enfocadas en el intento por lograr aumentar la competitividad de las instituciones crediticias a través de la disminución de los costos de intermediación confiando totalmente en las leyes del mercado, sin tener en consideración los rezagos estructurales y organizativos que existían en el sector bancario.

## **2.1 La Reprivatización Bancaria.**

La reprivatización del sector bancario significó la eliminación de la intervención del gobierno en la banca y con ello la venta de las instituciones crediticias, por lo que las funciones del estado se delimitaron considerablemente. Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se planteó desde el principio de su gobierno, un reacomodo del modelo neoliberal que llevó a la implantación de los proyectos que orillaron al país a la desestabilización económica, ya que con ellos se planteaba como primer objetivo la acelerada reprivatización bancaria para posibilitar la posterior globalización de la economía.

En 1989, la Ley Reglamentaria del Servicio de la Banca y Crédito fue reformada con el objetivo de adecuar el funcionamiento del sistema bancario mexicano con las exigencias de desregularización y homogenización de los servicios bancarios a nivel internacional y conceder a dicho sistema un mayor grado de autonomía con respecto a las autoridades financieras nacionales, para facilitar la participación extranjera en el sector financiero.

Con estas disposiciones, mientras que por un lado el Banco de México asumió la función de regulación de las operaciones bancarias con valores, por otro lado gracias a la mayor independencia que adquirió la banca, se delegaron las funciones de supervisión que el Banco de México mantenía sobre la misma y se confiaron a la entonces Comisión Nacional Bancaria, para darle a esta un mayor grado de maniobra en sus operaciones.

Posteriormente en 1990, el gobierno restituyó la banca universal debido a la nueva concepción con que se situó al estado en el desempeño de sus funciones y al intento por profundizar la desregulación bancaria, por lo cual se restableció el régimen mixto de los servicios crediticios en el país; en ese mismo año el Congreso aprobó reformas constitucionales que eran necesarias para promulgar nuevas leyes para modificar la normatividad de las agrupaciones financieras y facilitar la participación de los grandes grupos financieros, autorizándose la asociación de instituciones de crédito con arrendadoras financieras, casas de bolsa, empresas de factoraje, etcétera, con el fin de servir a los intereses del gran capital.

Entre los puntos más importantes de esta nueva normatividad bancaria impulsada por los intereses de la elite económica y financiera del país se encontraban: aprobar las fusiones bancarias, desregular la banca y definir las nuevas funciones del estado en el sector bancario consistentes en acelerar la privatización y reducir su participación en la economía, así como adoptar los nuevos lineamientos de política económica.

Otro punto de gran trascendencia en esta nueva normatividad, como menciona Solís (1997), consistió en que "las instituciones de banca múltiple se transformarían en sociedades anónimas y su capital social se integraría por tres tipos de acciones: las de la serie "A" que representarían el 51% del capital y solo podrían ser adquiridas por los nacionales, el gobierno federal y las sociedades controladoras; las de la serie "B" que abarcarían hasta 49% del capital y estarían 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 podrían ser personas físicas y morales extranjeras".<sup>5</sup>

Cabe destacar que estos porcentajes de participación accionaria, serían modificados posteriormente permitiéndose la compra de hasta el 100% de las acciones de los bancos por personas físicas y morales extranjeras debido a los intereses de los grandes grupos financieros y al avance del proyecto neoliberal en materia de regulación.

Con este conjunto de medidas se desató en el país una fuerte polémica debido a los efectos que acarrearía consigo la iniciativa de la desincorporación bancaria, ya que si bien para los grandes inversionistas estas iniciativas representaban una gran oportunidad para adquirir instituciones nacionales de crédito, esta medida en contraparte ocasionaría el despido de una gran cantidad de empleados bancarios, debido a los procesos de reestructuración de las sociedades crediticias, y además el beneficio real y tangible de estas iniciativas para la economía nacional todavía no había quedado claro; es decir era una buena opción para los grandes inversionistas, pero la disyuntiva era si los usuarios del crédito también se beneficiarían de este proceso a través de condiciones más accesibles para el desarrollo de los proyectos de inversión de la pequeña y mediana industria.

En este contexto, se creó el Comité de Desincorporación Bancaria en septiembre de 1990 y la respuesta oficial a la polémica suscitada fue la exposición de los lineamientos que normarían el proceso de desincorporación de la banca, bajo la explicación oficial de otorgarle una mayor competitividad al sistema bancario, así como evitar la excesiva concentración del capital y contribuir a la participación diversificada del mismo en el sector.

Bajo este argumento, en concordancia con la intención de los grandes grupos financieros para dar respuesta al debate que se había suscitado debido a estas iniciativas, las autoridades del país establecieron el mencionado Comité de Desincorporación Bancaria y prosiguieron a exponer un documento que establecía el orden y las etapas por las que pasaría el proceso de desincorporación; este documento, denominado "Bases Generales del Proceso y Procedimiento de Registro y Autorización de Interesados", tenía el objetivo de servir como "sustento de las características

---

<sup>5</sup> Solís, Leopoldo (1997). Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los umbrales del siglo XXI, ed. siglo XXI, México, p-182

fundamentales de la desincorporación que consistía en el previo conocimiento y evaluación de los grupos interesados en la adquisición de los bancos”<sup>6</sup>.

Un aspecto a resaltar de este documento, era que dentro de él, se proponía el apoyo de asesores extranjeros en la valuación de las instituciones bancarias bajo el argumento de que el proceso era muy complejo ya que se tenía considerado un período de dos años para concluirlo.

Finalmente, después de darse a conocer las disposiciones bajo las cuales se instrumentaría el proceso de desincorporación bancaria, dicho proceso se llevó a cabo a través de tres distintas fases como lo fueron la de valuación, la de registro de los interesados y finalmente la de enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en las instituciones.

En lo referente a la valuación de las instituciones crediticias se tomaron en consideración dos aspectos importantes; el primero de ellos fue la valuación contable que representaba el patrimonio total de cada una de las mismas, y el segundo la valuación económica que elaboró el Comité de Desincorporación Bancaria, tomando en cuenta elementos como el potencial de generación de utilidades de las instituciones de crédito, que dicho Comité consideró relevantes.

Después del proceso anterior, fueron negociadas en 1991 acciones de nueve de los principales bancos que estaban en poder del gobierno, entre los que se encontraban: Banamex, Bancomer, Banpaís, Banca Cremí, Banca Confía, B.C.H., Banco de Oriente, Bancrecer y Multibanco Mercantil de México, evidenciando con ello la profundización del proceso de privatización instaurado en el país.

Después de un año, se habían privatizado ya 18 instituciones de la banca comercial mexicana y para finales de 1992 el gobierno conservaba únicamente 8.8% de participación accionaria en el sector bancario, fenómeno que probaba la urgencia de las autoridades por desregularizar la economía nacional, con el objetivo de hacerle frente a las exigencias de normatividad que requería el proceso de globalización económica característico del sistema neoliberal que se había adoptado en México, y que se profundizó a principios de la década de los noventa.

---

<sup>6</sup> op. cit, p-198.

## 2.2 Los cambios estructurales normativos de la globalización económica

En materia de normatividad, con la transformación de la banca especializada en banca múltiple se pretendió facilitar el control ejercido sobre las instituciones crediticias, ya que debido a que había muy pocos recursos para la supervisión de las mismas, si dichas instituciones continuaban multiplicándose, dificultarían cada vez más su supervisión a las autoridades. Otra razón que tenían las autoridades para la realización de cambios en la normatividad de las instituciones de crédito, era que dichas instituciones eran muy pequeñas y por ende las operaciones que realizaban representaban grandes costos de operación, además del riesgo implícito de quebranto que tenían debido a la misma pequeñez de las instituciones, representaba en conjunto una desventaja competitiva en relación con los servicios que prestaba la banca comercial a nivel internacional.

En este sentido, para los altos funcionarios la normatividad imperante hasta finales de la década de los años ochenta, contrariaba los intereses por facilitar la internacionalización del gran capital; en México en la década de los setenta, el sistema financiero tenía aun regulaciones sobre el encaje legal y las tasas de interés que obedecían a las exigencias de supervisión y a la intención de canalizar el crédito hacia sectores considerados como estratégicos en mejores condiciones. Sin embargo, con el resquebrajamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la adopción del modelo neoliberal por parte de las autoridades económicas del país, los intereses prioritarios cambiaron y se comenzó a presionar en el sentido de la conveniencia de confiar en el libre funcionamiento del mercado y eliminar la normatividad vigente hasta ese entonces, mediante la desregulación de los controles sobre el encaje legal y las tasas de interés.

Como señala Correa (1995), "la liberalización financiera ha comprendido tres etapas: la primera, iniciada en los años setentas, con la aparición de la banca múltiple y el surgimiento de operaciones de mercado abierto, etapa que concluye con la crisis de deuda y la nacionalización de la banca en 1982; la segunda, iniciada en 1989, contempló, la liberalización de tasas, sustitución del encaje legal por coeficiente de liquidez y su posterior eliminación, apertura al capital extranjero en la banca (30% del capital accionario) y su posterior reprivatización en 1990; la tercera iniciada a mediados de 1992, en el ámbito de las negociaciones del Capítulo sobre servicios Financieros del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), que implicó la formalización de una mayor apertura del sector financiero nacional para los próximos años."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Correa, et.al., (1995). "Evaluación del Sistema Financiero Mexicano", en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, vol.26, num.101, México, p-340.

Con las reformas estructurales normativas de la globalización impuestas en el sector bancario mexicano durante la administración de Carlos Salinas, las instituciones crediticias pudieron asociarse como grupos financieros con arrendadoras financieras, casas de cambio, empresas de factoraje, sociedades de inversión y almacenes generales de depósito, lo cual era benéfico primordialmente para los grandes inversionistas y para los flujos de capital internacional, ya que con la aprobación del Congreso se estableció un cambio profundo en las características de los agrupamientos financieros, ya que dicho cambio amplió la posibilidad de asociación de los intermediarios financieros.

Gracias a esta nueva normatividad, los grupos financieros encabezados por una controladora fueron autorizados para componerse de cualquier tipo de instituciones financieras, con la limitante de que solo podría existir una institución de cada tipo dentro del grupo financiero, con excepción de las sociedades de inversión y de las aseguradoras.

Sin embargo, como menciona Manrique (1998), "el cambio normativo más profundo durante este periodo fue la apertura indiscriminada del sector bancario mexicano al exterior" <sup>8</sup>, ya que dicha medida significaba cortar tajantemente el proceso proteccionista bajo el cual había estado amparado dicho sector durante su historia reciente y se fincaban expectativas excesivamente optimistas en el proceso privatizador bajo el cual ahora se colocaba a la banca mexicana, como si por el simple hecho de la adopción repentina de esta medida, los rezagos, carencias y debilidades de dicho sector quedaran superadas bajo las negociaciones referentes a la implementación el Tratado de Libre Comercio y la desregulación de la banca.

En el siguiente cuadro se presentan los indicadores financieros de la banca múltiple. En lo que se refiere a su situación durante este periodo, puede decirse que ya desde finales de 1995 la actividad desempeñada por las instituciones del sector financiero se situó en una posición inferior a la registrada en 1994; y no obstante que los activos combinados de bancos múltiples, aseguradoras, afianzadoras, almacenadoras y casas de cambio se expandieron, su utilidad neta retrocedió, como puede observarse a continuación:

---

<sup>8</sup>Manrique, Irma (1998). "Banca Universal en México", en Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano, ed. UNAM-Enep Acatlán, México, p-273.

Cuadro 1. Banca Múltiple (Miles de millones de pesos corrientes)

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>a</sup>
<i>Balance condensado</i>						
Activo	415131.70	510808.10	727415.10	946657.02	1175721.50	1011562.46
Pasivo	389103.50	477097	687380.50	882077.01	1104978.30	924807.13
Capital contable	28801.60	37382.70	44666.70	64579.80	70743.20	86755.34
Utilidad neta	5808.10	7784.80	3426.80	3124.80	-7498.20	5307.46
Núm. de bancos	13	20.14	26	42	41	41
<i>Indicadores financieros</i>						
Margen de utilidad	6.95	7.39	2.83	0.91	-2.63	n/d
Rentabilidad de capital (ROE)	43.67	40.71	13.18	9.17	-21.43	n/d
Rendimiento sobre activos (ROA)	1.6	1.67	0.59	0.38	-0.96	n/d
Margen de interés neto (MIN)	7.02	6.97	5.95	5.97	5.23	n/d
Índice de capitalización	9.8	10.26	9.81	10.79	13.03	17.11
Índice de morosidad	5.46	7.27	7.31	7.03	6.41	12.8

<sup>a</sup> Cifras a junio de ese año.

FUENTE: Bolsa Mexicana de Valores *Anuario Financiero* 1994, 1995 Y 1996. Comisión Nacional Bancaria, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, Empresa de Factoraje. Arrendadoras financieras, casas de cambio y almacenes generales de depósito. Varios años. n/d No hay dato. Elaborado por: Manrique Campos Irma (1998). "Banca Universal en México", en *Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, ed. UNAM-Enep Acatlán, México, p-273.

Analizando los datos anteriores, puede decirse que la rentabilidad y el margen de utilidad a corto plazo de la mayoría de los bancos y demás intermediarios financieros, empezaron a reflejar un cambio sustancial en la estructura del sistema, ya que comenzó a sufrir desapariciones e incorporaciones de entidades de todo tipo. De hecho, el único sector que se siguió expandiendo fue el de los bancos comerciales; a pesar de ello y pese al apoyo del gobierno, la crisis bancaria llevó al sector bancario a una fuerte caída en los niveles de intermediación, ya que el financiamiento a los sectores no bancarios se redujo fuertemente; tan solo en 1996, 136 millones de pesos y 93 millones en 1997.

En este sentido, cabe mencionar que la cartera vencida creció considerablemente de 1993 a 1997 alcanzando un monto de 133 mil millones de pesos en 1997 (sin contar la parte absorbida por el programa de venta de cartera al Fobaproa puesto en práctica a partir de julio de 1995 por un monto de 50 781 millones de pesos) con índices de morosidad que van de 7.27 en 1993 a 12.80 en 1997; este volumen de cartera estimuló la necesidad de aumentar de manera significativa el nivel de capitalización, como se observó en el cuadro 1.

### 2.3 La expansión del crédito al consumo

En lo que respecta al papel que desempeñó el crédito durante este periodo, puede señalarse que influido por la nueva normatividad, éste se expandió considerablemente al consumo, debido a la intención de los nuevos inversionistas bancarios por recuperar los recursos que suministraron en el menor tiempo posible, y mejorar sus condiciones de competitividad con respecto a la banca extranjera, además de aumentar la captación bancaria; en este contexto se otorgó irresponsablemente una gran cantidad de créditos sin haberse realizado previamente análisis profundos sobre la viabilidad de realizar la cobranza de los mismos de manera puntual, para evitar posibles complicaciones.

Por otra parte, históricamente en el país, se había adoptado el mecanismo de encaje legal<sup>9</sup> con el propósito de servir como apoyo a los bancos y en la medida de lo posible buscar financiar al gobierno federal, aunque primordialmente tenía como objetivo aumentar o restringir el circulante y el crédito. Sin embargo, debido a las reformas en la normatividad del sector bancario realizadas en el país en los años de 1989 y 1991, se había abandonado dicho mecanismo.

Este abandono estaba sustentado en el argumento de las autoridades financieras del país en el sentido de que este mecanismo desalentaba a los inversionistas extranjeros interesados en la banca mexicana, ya que al actuar como un impuesto sobre la intermediación financiera, le restaba competitividad al sector bancario frente a otros mercados. Sin embargo, como en el país los desequilibrios fiscales eran recurrentes, el gobierno se apoyaba con frecuencia en el financiamiento proveniente de las instituciones bancarias a través del encaje legal.

En este sentido, otro recurso con el que anteriormente se apoyaba el gobierno para obtener recursos financieros, era la canalización selectiva del crédito, que consistía en otorgar financiamiento barato a sectores considerados por el gobierno como prioritarios a través de tasas de interés inferiores al costo de captación. Sin embargo, existía el problema de que debido a este mecanismo en ocasiones se encarecían las condiciones de crédito para los sectores considerados como no prioritarios y se creaban fuertes distorsiones; en otras palabras, tasas pasivas de interés más bajas, tasas activas más altas para los usuarios del crédito, y pérdida de competitividad de la banca nacional frente a la externa, que según la explicación oficial de las autoridades financieras del país, perjudicaba tanto a

---

<sup>9</sup> Porcentaje de captación bancaria que debía transferirse al Banco de México, con o sin intereses y que servía como un instrumento de política monetaria para controlar el crédito.

los depositantes como a los solicitantes de crédito, por lo que prosiguieron a la supresión de ambos mecanismos.

En 1989 dando continuidad al proceso de desregulación bancaria se adoptó un coeficiente de liquidez de 30 % con el propósito de darle mayor libertad de maniobra financiera a la banca comercial; dicho coeficiente podía estar integrado por valores gubernamentales, efectivo en caja o depósitos en el Banco de México, en síntesis dicho coeficiente obligaba a las instituciones crediticias a mantener reservas de liquidez de al menos 30% de su captación total.

Este mecanismo continuó vigente cerca de dos años hasta que finalmente en 1991 se instrumentaron reformas financieras encaminadas a acelerar la desregulación bancaria y se suprimió totalmente el coeficiente de liquidez, dejando en manos de las instituciones de crédito su propio respaldo, y confiando en su prudencia en el manejo de sus finanzas internas, lo cual repercutiría posteriormente en fuertes desequilibrios y en la salud financiera de las instituciones al carecer de un proceso de supervisión adecuado por parte de las autoridades.

Este fenómeno se hizo evidente por el hecho de que al abandonarse las regulaciones existentes sobre el sector bancario, como la eliminación del encaje legal y suprimirse las regulaciones sobre las tasas de interés, se confió excesivamente en el funcionamiento del mercado; por lo cual las instituciones crediticias actuaron de manera precipitada en su intento por lograr una mayor participación en el mercado al otorgar una gran cantidad de créditos al consumo<sup>10</sup> aceleradamente, lo que ocasionó fuertes desequilibrios y generó inestabilidad en el sector bancario debido a la falta de supervisión en el otorgamiento de los mismos, ya que debido al aumento generalizado de las tasas de interés, muchos de los usuarios experimentaron serias dificultades para realizar el pago de dichos créditos, demostrando los defectos de llevar a cabo un proceso tan apresurado de desregularización bancaria instrumentado por las elites financieras del país, influenciadas por los lineamientos de política monetaria neoliberal.

Siguiendo a Solís (1999) entre los factores que contribuyeron al incremento en la demanda de crédito de las familias, se pueden mencionar los siguientes: "altas expectativas sobre el ingreso permanente debido al dinamismo de las actividades productivas, la recuperación del salario en términos reales después de años de severa represión, la apertura comercial, la activa campaña de

---

<sup>10</sup> El incremento de la demanda de crédito de las familias reduce la relativa disponibilidad de fondos para las empresas. Desde 1988 y después de 1992, los créditos al consumo y los hipotecarios mostraron un crecimiento significativo, continuando los créditos hipotecarios su dinamismo hasta 1994.

promoción de tarjetas de crédito (hasta 1992) y la demora significativa de la construcción de nuevas viviendas.”<sup>11</sup>

La preferencia por colocar créditos al consumo, en lugar de prestar recursos a la pequeña y mediana empresa, tiene que ver con la percepción de un alto riesgo. Estos deriva de factores como carencia de información sobre riesgo sectorial y regional; ausencia de criterios de calificación para las pequeñas y medianas empresas, escaso conocimiento de la problemática de las empresas y su entorno y una limitada visión sobre los costos reales de producción de los préstamos pequeños a largo plazo<sup>12</sup>.

Ante esta percepción, la banca reacciona estableciendo primas de riesgo superiores y mayores requerimientos de garantías. Además los intereses generados por el crédito al consumo son mas altos en comparación con los intereses asociados a los préstamos a la actividad productiva (30% y 24% respectivamente en 2003). La situación anterior proviene de los diferenciales competitivos en las tasas de interés que cubre el consumo y las que puede pagar la producción y también por el hecho de que las tasa activas de interés han bajado menos que las pasivas.

En este sentido como sostiene Castaingts (2000), “No obstante las elevadas tasas de interés, los bancos se encontraron frente a una elevada demanda de crédito. Este es un hecho aparentemente paradójico, pero tiene dos razones claras que lo explican. La primera, proviene de la existencia de una demanda quebrada de crédito que condujo a que a medida que las tasas de interés aumentaban, las empresas (ahogadas en sus deudas) estuviesen dispuestas a pagar altas tasas de interés con tal de tratar de ganar tiempo y tratar de salir del problema en que se encontraban. La segunda proviene de los grandes errores de anticipaciones simbólicas que se realizaron; con las aperturas comerciales indiscriminadas proliferaron las anticipaciones que preveían periodos largos e importantes de crecimiento económico y por eso eran fuertes solicitantes de crédito y los bancos estaban dispuestos a otorgárselos sin fijarse demasiado en la capacidad de pago de las empresas que invertían y personas que adquirirían habitaciones, automóviles o bien, usaban las tarjetas de crédito sin mucha atención a sus saldos deudores. Todo esto hubiese sido imposible sin la

---

<sup>11</sup> Solís, et.al. (1999). Fobaproa y las recientes reformas financieras. ed. Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alaman. México. p-49.

<sup>12</sup> Para mas información sobre las causas del poco interés de la banca por prestar a la pequeña empresa, puede consultarse el artículo de Carlos Tovilla, “Las garantías de crédito en México” en *Comercio Exterior*, vol. 52, num. 7, julio del 2002.



desregulación financiera y si las autoridades encargadas de vigilar los circuitos bancarios, no hubiesen sido demasiado laxas, e incluso corruptas".<sup>13</sup>

Un aspecto importante que se presentó después de la desregulación de la banca fue la segmentación en el acceso al financiamiento para las empresas y los usuarios del crédito en función de su tamaño; es decir, comenzaron a acrecentarse las diferencias en el costo y condiciones de los servicios financieros a favor de un selecto grupo de conglomerados y empresas que podían acceder a créditos en el mercado tanto interno como externo, en comparación con aquellas empresas pequeñas o personas físicas que sólo podían acceder al financiamiento en el mercado interno y que no contaban con otras opciones.

En otras palabras, como señala Rueda (1998) "... son las empresas transnacionales y las gigantes mexicanas (que generalmente forman parte de grandes grupos financieros y que frecuentemente se asocian al capital extranjero) las que han aprovechado la apertura comercial, han elevado sus exportaciones y han sido las beneficiadas por la política económica y social de los gobiernos mexicanos desde diciembre de 1982 hasta el presente. Son estas empresas las que tienen acceso al crédito externo, y por lo tanto, pueden beneficiarse de menores tasas de interés, además de otra serie de ventajas de las que están excluidas las empresas medianas, pequeñas y muchas de las grandes"<sup>14</sup>.

Otro aspecto importante fue que debido a que existían muy pocas instituciones consolidadas de crédito el liderazgo en cuanto a los servicios financieros se limitaba a instituciones como Banamex y Bancomer, las cuales aumentaron su liderazgo y participación en comparación con otros bancos debido a los cambios en la normatividad del sistema bancario mexicano, que hicieron posible su integración con casas de bolsa, fusionándose en grandes grupos financieros.

Este fenómeno era contradictorio a los objetivos que buscaba el proceso de desregularización, en el sentido de según la interpretación oficial de los dirigentes financieros, la intención del proceso era disminuir la concentración bancaria y propiciar un sistema bancario libre de proteccionismo, dentro del cual existiera mayor competencia entre las instituciones crediticias para propiciar la mejora en cuanto a los servicios otorgados a los usuarios del crédito.

---

<sup>13</sup> Castaingts, Juan (2000). Los Sistemas Comerciales y Monetarios en la Triada Excluyente, UAM-Iztapalapa, ed. Plaza y Valdés, México, p-344.

<sup>14</sup> Rueda, Isabel (1998). México: crisis, reestructuración económica, social y política, Itec-UNAM, siglo XXI editores, México, p-118.

Sin embargo el proteccionismo y la falta de una competencia real interna provocaron efectos negativos en la calidad y la oferta de servicios financieros en el sector bancario, debido al pequeño tamaño del mismo, combinado con los retrasos nivel tecnológico y de organización operativa. Este fenómeno provocó ineficiencia y condiciones adversas en la gama de servicios financieros ofrecidos a los usuarios del crédito en relación con las necesidades que tenían y que desembocarían en que, posteriormente, no estarían en condiciones de pagar los créditos solicitados debido a la elevación de las tasas bancarias.

“Los particulares fueron víctimas de la publicidad y de las falsas anticipaciones simbólicas y realizaron compras a crédito en bienes de consumo durable (sobre todo en autos y vivienda) mucho más allá de sus posibilidades. Hubo también un uso absurdo de las tarjetas de crédito que implicaron errores de la banca, ya que las distribuyó sin ton ni son, sin estudios bancarios ni prudencia administrativa y de parte de los usuarios se realizaron con ellas gastos suntuarios excesivos. Naturalmente que la caída en carteras vencidas era una consecuencia previsible”.<sup>15</sup>

Aunado a ello, se comenzaron a otorgar a partir de 1993 autorizaciones a través de la SHCP para realizar la apertura de más bancos comerciales y grupos financieros, aprovechando los cambios en la normatividad del sistema bancario, con el argumento de ampliar la oferta de servicios financieros y proporcionar a los usuarios de crédito condiciones más favorables, por lo que se expandió considerablemente el otorgamiento de créditos destinados al consumo para incrementar la captación de los bancos. Cabe señalar que con las facilidades que se otorgaron a las instituciones financieras, se contribuyó de manera notable a los malos manejos que se le dieron a la banca mexicana, con las consecuencias que se analizarán más adelante.

#### **2.4. El papel de la tasa de interés.**

Como se señaló con anterioridad, durante la década de los setenta y principios de los años ochenta el sector bancario mexicano estaba sujeto a mecanismos de supervisión por parte de las autoridades financieras como lo eran el encaje legal, la canalización obligatoria de crédito hacia ciertos sectores y el control de las tasas de interés que eran útiles a los fines del gobierno federal en ese entonces; sin embargo, influenciado por la fuerte tasa de inflación que se presentó en el país a partir de 1982,

---

<sup>15</sup> Castaingts, Juan (2000). Los Sistemas Comerciales y Monetarios en la Triada Excluyente, UAM-Iztapalapa. ed. Plaza y Valdés, México, p-363.

se presentó un fenómeno en el sistema financiero nacional caracterizado por el hecho de que al permanecer las tasas de interés controladas por el gobierno federal, tendían a surgir mercados crediticios informales que ofrecían a los ahorradores los rendimientos que el sistema bancario era incapaz de otorgarle debido al funcionamiento deficiente que lo caracterizaba.

Debido a este fenómeno se presentaba en el sector bancario un fenómeno de desintermediación, ocasionado por la expansión de un mercado de crédito informal, con lo cual según los altos funcionarios bancarios, se deterioraba a dicho sector; por lo que en el año de 1988 por instancias de los inversionistas bancarios, las autoridades aprobaron la liberación de las tasas de interés, además de que gracias a la nueva normatividad permitieron que los bancos invirtieran sus recursos con el único requisito de que conservaran un coeficiente de liquidez del 30%.

Este conjunto de medidas tenía como objetivo otorgar la sector bancario mayor flexibilidad y tratar de superar las desventajas que representaban los altos costos administrativos en relación a la banca extranjera y al mercado informal de crédito, para avanzar en la reestructuración de la banca mexicana. Para lograrlo, las autoridades intentaron darle continuidad al proceso de desregulación bancaria a través de la liberación de las tasas de interés.

En palabras de Rueda (1998) "en el cuadro vemos como a partir de 1987 existe una gran diferencia entre las tasas de interés en México y en E.U., lo cual es un elemento muy importante en contra de la competitividad de las empresas mexicanas. Y no hay que olvidar que en México las tasas activas son mucho mas altas que las pasivas y la inflacionaria"<sup>16</sup>.

**Cuadro 2. Tasas de interés comparativas en dólares\* (Porcentaje anual)**

Año	México	Estados Unidos
1985	8.13	7.95
1986	7.82	6.50
1987	30.68	6.81
1988	52.07	7.66
1989	33.53	8.99
1990	26.93	8.06
1991	20.03	5.87
1992**	19.65	3.43

\*Plazo a 28 días; \*\*Promedio de enero a octubre de 1992. FUENTE: INEGI, *Indicadores de competitividad de la economía mexicana*, 1993, p.5. Elaborado por: Rueda, en *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, p-116.

<sup>16</sup> Rueda, Isabel (1998). *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, Iiec-UNAM, siglo XXI editores, México, p-116.

Este proceso de liberación de las tasas de interés como se mencionó anteriormente ocurrió en el año de 1988 y fue un proceso que se instauró de forma muy precipitada por lo que posteriormente ocasionaría fuertes desequilibrios financieros. Prueba de ello, es que aunado con las iniciativas realizadas durante el sexenio de Carlos Salinas en relación al restablecimiento del régimen mixto de la banca, como observamos en el cuadro las tasas de interés mostraron un repunte notable:

En otras palabras, se puede observar que a partir del año de 1987 comienza a acrecentarse considerablemente la diferencia entre la tasa de interés en México y la de Estados Unidos, lo cual era una de las caras que presentaba el desorden financiero en el país en ese entonces y un importante componente de la posterior crisis bancaria que se presentaría en 1995; ya que este incremento en la tasa de interés le restó competitividad a las empresas mexicanas en comparación con las empresas trasnacionales que, como se mencionó con anterioridad, tenían y tienen acceso a más eficaces formas de financiamiento.

Además del hecho de que en el sector bancario mexicano las tasas activas son mucho más altas que las pasivas ocasionó que la mayor parte de las empresas fuera asfixiada por las altas tasas de interés y la contracción del mercado interno que dicho aumento implicaba.

Aunado a ello, el conjunto de disposiciones oficiales referentes a la desregulación financiera y a la liberalización de las tasas de interés estimularon el pronunciado incremento en el otorgamiento de créditos al consumo por parte de los bancos, en su intento por obtener mayores beneficios.

Como señala Calva (1996), "al liberarse la intermediación bancaria, y al estar estas instituciones en posibilidad de determinar los plazos y tasas de sus operaciones activas y pasivas, no se generó una mayor competencia entre los intermediarios bancarios y los no bancarios que llevara a una reducción significativa de los márgenes de intermediación bancaria, medidos como la diferencia entre el promedio de las tasas reales de interés pasivas y activas, deflactadas ambas con el índice nacional de precios al consumidor. Estos márgenes, vale decirlo, que oscilaron entre 4.6 % y 9.7% en el lapso de 1985 a 1987, en 1994 habían llegado a 15.2%, antes de los errores de diciembre y para 1995 promediaron 17.1 % real, lo que contrastó con el 2.7% registrado en Estados Unidos."<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Calva, José Luis (1996). "Liberalización financiera e ineficiencia bancaria", en *El Universal*, 26 de abril, México.

Siguiendo a López (2001) “la liberalización primero de las tasas pasivas en 1988 y posteriormente la de las activas en 1989, trajo consigo la elevación en los márgenes de intermediación. Con la liberalización financiera este margen registró un crecimiento acelerado, mismo que se acentuó después de la reprivatización que se concluyó en 1990. De tal forma que para 1993 el margen real de intermediación fue de 13.78 por ciento, en tanto que para 1994 alcanzó el 16.38 por ciento, lo que significa el doble del 7 por ciento que históricamente venía registrando.”<sup>18</sup>

Si bien es cierto que las tasas de interés experimentaron una ligera tendencia a la baja a principios de 1991, los márgenes de intermediación continuaban siendo demasiado elevados a pesar del proceso de desregulación financiera que se había instrumentado en el país, esta razón contribuyó a la explosión de carteras vencidas que se presentó en el sector bancario al ser tal el contraste entre los márgenes financieros después de la liberación de las tasas de interés.

Con este hecho se aprecia que la libre regulación de las tasas de interés por las fuerzas del mercado, ocasionó más efectos negativos que positivos en el ahorro interno, ya que no mejoró las condiciones de intermediación financiera en el grado que se pretendía. Además la liberación de las tasas de interés no elevó la productividad de la banca, y por ende, tampoco lo hizo con la eficiencia operativa de las instituciones, que era la explicación principal con la que las autoridades financieras justificaban el proceso de liberación de las tasas de interés, al argumentar que dicha medida se traduciría en costos operativos más bajos y aumento de competitividad con respecto al exterior. Es por ello que, meses después, los bancos entrarían en situaciones de insolvencia y evidente quiebra técnica y tendrían que ser auxiliados por diversos programas destinados a la compra de cartera vencida como lo fue el FOBAPROA, para compensar la irresponsabilidad con que habían actuado los bancos en el otorgamiento de los créditos.

Este fenómeno, muestra que la implementación de medidas tendientes a suprimir la regulación del sector bancario y a confiar en las fuerzas del mercado, no disminuyen por sí solas los altos márgenes de intermediación financiera ni contribuyen al saneamiento del sistema.

---

<sup>18</sup> López González, Teresa (2001). “Fragilidad Financiera y Crecimiento Económico en México”, ed. Plaza y Valdés, México, p-118.

En resumen, las reformas que sufrió en 1989 la Ley Reglamentaria del Servicio de la Banca y Crédito, que comprendían la liberación de las tasas de interés y la supresión del mecanismo de encaje legal para las instituciones de crédito ocasionaron un acelerado proceso de desregulación financiera tendiente a reestructurar el sistema bancario mexicano y facilitar la extranjerización del mismo en concordancia con los estándares del gran capital que se profundizaron a principios de la década de los noventa en todo el mundo, delegándose las funciones de control y supervisión a organismos como la Comisión Nacional Bancaria y limitando las funciones del Banco de México para permitir un grado mayor de interdependencia de la banca mexicana en su relación con el capital financiero internacional.

En este sentido, la política neoliberal del banco central en México se ha caracterizado por aumentar las tasas de interés pasivas para atraer a los capitales externos, pasando a segundo término los efectos que esta medida acarrea en la economía. Una de las particularidades en la determinación de la tasa de interés en el sistema financiero mexicano consiste en que dicha tasa se determina en función de las especificidades del mercado de capitales y no en el de bienes y servicios; en este sentido en su intento por atraer más recursos, se ofrecen en el país altas primas de riesgo que contribuyen a la desestabilización financiera.

En palabras de Rueda (1998), "las altas tasas internas de interés por la urgencia gubernamental de atraer capitales del exterior y tratar de retener los pertenecientes a nacionales para financiar sus déficit de cuenta corriente, redundan en una raquítica inversión productiva y en el incremento de carteras vencidas,"<sup>19</sup> lo cual se muestra en el cuadro siguiente:

---

<sup>19</sup> Rueda, Isabel (1998). México: crisis, reestructuración económica, social y política. Iiec-UNAM, siglo XXI editores, México, p-116.

Cuadro 3. Cartera vencida de la banca comercial.<sup>1</sup> (Millones de pesos a precios de 1994<sup>2</sup>)

	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995p
Total (A + B) <sup>3</sup>	2 089	5 690	9 601	16 488	25 241	39 579	55 799
Organismos, empresas y particulares (A)	2 079	5669	9 534	16 462	25 143	39 536	55 697
Agropecuario, minería silvicultura y pesca	208	789	1 395	2 310	3 636	4 418	5 041
Industria	994	1 478	2 431	4 222	6 469	9 314	15 208
Energética	20	3	9	4	38	4	279
Transformación	672	1 104	1 706	3 095	4 391	6 329	6 593
Construcción	302	372	715	1 124	2 041	2 982	5 336
Vivienda	44	35	239	434	959	2 332	2 234
Servicios	444	1 517	2 053	5 499	7 718	13 295	19 760
Comercio	391	1 850	3 417	3 997	6 362	10 177	13 454
Gobierno (B)	10	20	67	25	97	44	102
Federal	2	2					
Estatal y Municipal	8	18	67	25	97	44	102
Cartera vencida total/PIB %	0.2	0.6	0.9	1.4	2.2	3.3	n.d.
Cartera vencida/Cartera de crédito total %	1.4	2.3	3.1	4.2	5.6	6.5	10.9
Cartera vencida/Capital reservas y resultados %	22.1	42.8	61.5	77.0	96.5	131.5	n.d.

<sup>1</sup> Los saldos de los niveles agregados pueden o no coincidir con la suma de sus componentes como resultado del redondeo de cifras.

<sup>2</sup> Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1994 = 100. Cifras a diciembre de cada año.

<sup>3</sup> No se incluyen intereses vencidos. Se reportan datos a partir de que se inició su registro.

n.d. No disponible.

p Cifras preliminares al mes de abril.

FUENTE: Elaborado con cifras de Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno, 1995. Anexo*, México, 1994.

Banco de México; elaborado por: Rueda Peiró Isabel, (1998) en *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, Itec-UNAM, siglo XXI editores, México, p-116.

Por otro lado, como sostiene Castaingts (2000) otra *tensión* proviene de "la deuda interna de los gobiernos. Los sistemas impositivos latinoamericanos suelen ser regresivos, es decir, que el grueso del gravamen fiscal recae en sectores medios dejando a las empresas y grupos sociales de elevados ingresos con tasas impositivas similares a las de las clases medias y además, hay fuertes ineficiencias en el cobro de impuestos amén de un fuerte grado de corrupción. De esta manera es normal que los ingresos fiscales sean insuficientes y de que la deuda interna sea elevada, lo mismo que la carga por el servicio de la misma. Los gobiernos son por lo tanto, grandes demandantes de dinero en los mercados bancarios y financieros y, ejercen una fuerte presión para el alza de las tasas de interés; así, las tasas de interés suelen ser superiores a las de posible equilibrio en el puro mercado de bienes y servicios".<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Castaingts Juan, (2000). *Los Sistemas Comerciales y Monetarios en la Triada Excluente*, UAM-Iztapalapa, ed. Plaza y Valdés, México, p-340.

## 2.5 La autonomía del Banco de México.

Debido a fuertes presiones en el sentido de la necesidad de hacer más acorde la política monetaria interna con las tendencias a nivel mundial, se propuso dotar de autonomía al Banco de México para permitir su independencia, fomentar su credibilidad y continuar con una política monetaria no inflacionaria, una de las piedras angulares del modelo neoliberal dictado por los organismos financieros internacionales. Sin embargo, parece ser que debido a la pertinencia de las autoridades por contener la tasa de inflación, de los tres objetivos antes mencionados, prácticamente solo se ha podido cumplir el tercero de una manera relativamente aceptable.

Sin embargo, con la aprobación de la legislación de diciembre de 1993, que le otorgó independencia y autonomía al Banco de México para decidir su política, no queda claro si este organismo puede resistir la presión gubernamental y de los intereses de grupos a la cual ha sido sometido, ya que con la elección de Ernesto Zedillo como presidente del país y ante la falta de instituciones para contrarrestar el llamado presidencialismo, se continuaron ejerciendo los exagerados poderes del ejecutivo durante este periodo, como lo muestran principalmente las acciones tomadas en lo que se refiere a la política monetaria, sobre todo después de la crisis de finales de 1994.

Es por ello que debido a la caída del peso durante este periodo y contrariamente a las declaraciones oficiales, el Banco de México vio disminuida su participación en la definición de la política monetaria; este fenómeno sugiere que el papel del banco es más de procedimiento que de acción. Ya que como se observó con la devaluación de 1994, dicho organismo se vio relegado a asegurar que los fondos para la estabilización provenientes de los organismos financieros internacionales y de E.U., fueran administrados y garantizados.

Esta situación, se explica por el hecho de que, después de instrumentarse el proyecto neoliberal en el país, y de reacomodarse tanto las instituciones políticas como económicas en torno al mismo, el resultado lejos de fortalecer a las instituciones y organismos gubernamentales y dotarlos de una mayor autonomía, fue un mayor nivel de presidencialismo; bajo este escenario, la independencia constitucional por si sola no pudo permitir a un organismo como el Banco de México defender su situación de manera estable, ya que ante la posibilidad de tensiones económicas tanto a nivel nacional como internacional, el Banco de México puede ser sometido por las decisiones gubernamentales que colocan los intereses



particulares y las necesidades de corto plazo sobre la estabilidad y las prioridades nacionales a largo plazo.

Después del abandono del modelo sustitutivo de importaciones y la implementación del modelo neoliberal, el Banco de México colocó a la estabilidad monetaria y la estabilidad de precios, como sus objetivos para fomentar la confianza de los inversionistas; en otras palabras intentó a toda costa salvaguardar la moneda nacional y convirtió este, junto con el control a la inflación, en sus objetivos prioritarios.

Como señala Loedi (1996), "Los propósitos del Banco de México no están ligados a programas gubernamentales específicos; sus propósitos no son el crecimiento económico; los únicos propósitos del banco son la estabilidad de precios y un sistema de garantías de pago... no hay nada más".<sup>21</sup>

Además como se señaló en la iniciativa para llevar a cabo la reforma para dotar de autonomía al Banco de México "El Estado tendrá un banco central el cual será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo principal será lograr la estabilidad en el poder adquisitivo de la moneda nacional. Ninguna autoridad tendrá capacidad para ordenar al Banco la concesión de su autoridad financiera".<sup>22</sup>

En este sentido, a pesar de estas declaraciones tanto representantes internos como externos, influyeron en la dirección del Banco de México, ya que con acontecimientos como la crisis bancaria y el desorden financiero imperante en el país a finales de 1994, y el afán de las autoridades por controlar a toda costa la inflación sin importar la sobrevaluación de la moneda, se evidenció que dicho organismo no actuaba de manera tan independiente; en otras palabras la capacidad del Banco de México para tomar decisiones de política monetaria de manera autónoma sin permitir la presión de otros sectores, no era total.

---

<sup>21</sup> Loedi, et.al.,(1996). "El Banco de México y la política monetaria. La lucha por la independencia y la credibilidad política", en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, México, Vol.26, num.101, p-106.

<sup>22</sup> S.H.C.P., "Iniciativa de Reforma Constitucional para dotar de autonomía al Banco de México", 17 de mayo de 1993, p.11

En este sentido, puede decirse que específicamente, la efectividad de las políticas del Banco de México puede verse afectada por factores externos creados por la convivencia política, fuertes asociaciones internas como la de los banqueros y por un alto nivel de dependencia con respecto a la economía norteamericana.

En palabras de Loedi (1996), "Cuando observamos la reciente legislación que define los objetivos monetarios y las políticas del Banco de México, al menos sobre el papel, pareciera que el Banco de México puede hallarse un tanto restringido por el Senado, que debe ratificar la política del banco central; bajo la ley actual el Banco de México debe enviar al Senado tres reportes al año, explicando la política monetaria la cual éste revisa y ratifica, sin embargo, según comentó un vocero, debido a que el Senado de México continua siendo dominado por el PRI, se halla conformado esencialmente por políticos designados quienes son premiados por su paciencia y dedicación al sistema político; dicho de otra manera, el Senado cuenta con una experiencia limitada en los negocios y asimismo con un escaso conocimiento de temas más complejos que tratan de la política fiscal o monetaria, el resultado es que la capacidad del Senado para revisar y estimular las políticas del banco central se ve reducida, lo que hace que el proceso de ratificación sea un procedimiento prolongado. En relación con el Senado, el presidente del Banco de México y la Comisión de Gobernadores del mismo, pueden ser considerados los líderes indisputables de la política monetaria mexicana."<sup>23</sup>

Como se aprecia en el párrafo anterior, es difícil creer en la independencia absoluta del Banco debido a que hay cierta influencia por parte del gobierno federal, el Senado, y algunos otros grupos externos asociados con el capital a nivel internacional para desempeñar un papel activo sobre la estabilidad monetaria; en el país ocurren reuniones informales en las que los líderes empresariales se reúnen para discutir los requerimientos de los grandes grupos financieros, bajo el argumento de crear confianza entre los inversionistas y fomentar la inversión en el país. En otras palabras, estos grupos de negocios no tienen ningún poder formal dentro del Banco de México pero en estas reuniones pueden expresar sus prioridades. Es por ello que la política económica del gobierno puede verse influenciada por las elites financieras que cuentan con un gran peso dentro del país.

---

<sup>23</sup> Loedi, et al., (1996). "El Banco de México y la política monetaria. La lucha por la independencia y la credibilidad política", en *Problemas del Desarrollo*, Iec-UNAM, México, Vol.26, num. 101, p-110.

Un ejemplo de este fenómeno es el clima de incertidumbre que existía en el país antes de que se efectuaran las elecciones presidenciales de 1994, en el sentido de que a pesar de que se trató de restar importancia a ciertos comentarios de los dirigentes de los grandes grupos financieros por la clase política, se dejaba entrever que en el caso de presentarse problemas políticos, a finales de ese mismo año las tasas de interés se dispararían de manera considerable al no contar el Banco de México con facultades para mantener la estabilidad monetaria y la confianza de los inversionistas.

En otras palabras, "Lo que esto sugiere es que la comunidad de banqueros privados de México puede tener una mayor influencia que el banco recientemente independiente respecto a mantener la confianza de los inversionistas -y sus fondos- en México; lo que es más importante aún, sugiere que contra instituciones formidables, tales como la comunidad empresarial y de banqueros de México, en el corto plazo el Banco de México puede resultar relativamente insignificante; realmente, demostrando la confianza y la influencia que la comunidad empresarial y de banqueros posee cuando ésta viene a influir en la política monetaria mexicana; [...] Roberto Hernández comentó que si el PRI no ganaba, no solo se verían dañadas la inversión y la estabilidad financiera de México, sino que podría ser puesta en riesgo la política económica del gobierno: debido a que no es lo mismo trabajar con tasas de interés de 12% y tasas de interés de 50%." <sup>24</sup>

En resumen, puede decirse que el gobierno puede ejercer cierta influencia sobre el Banco de México, si existe la necesidad de que el primero financie sus gastos de manera directa o indirecta a través de los créditos otorgados por el segundo. En este caso, la estabilidad monetaria pasa a depender de las necesidades fiscales de corto plazo, quedando así la estabilidad política en manos de la política fiscal; además ya que el Banco de México no puede rehusarse a pagar las deudas del gobierno, debido a que éste establece las tasas de interés y regula la cantidad de títulos de deuda que serán colocados en el mercado para obtener financiamiento gubernamental, desde cierto enfoque, el Banco de México tiene un peso considerable en el establecimiento de la extensión y los límites de la política fiscal del gobierno.

---

<sup>24</sup>Llanos, et.al, (1994). "Inestabilidad si no gana Zedillo: banqueros", en *La Jornada*, 22 de julio, p-12.

Sin embargo, siguiendo a Loedi (1996), a nivel externo "el Banco de México también encara muchas de las restricciones financieras asociadas al hecho de estar tan intrincadamente ligado a la *economía estadounidense*; tal como argumentó un oficial, la política monetaria mexicana no sólo se ve afectada por las acciones de la Reserva Federal, sino que también el índice *Dow Jones* estadounidense ejerce un impacto considerable sobre el mercado de valores mexicano (la relación es inversamente proporcional); en este sentido, no sólo resulta muy influenciada la política monetaria mexicana por lo que sucede en la economía estadounidense, sino que de acuerdo con un oficial bancario, en México "resulta muy difícil seguir una política monetaria completamente independiente" sin hacer referencia a Estados Unidos: ilustrando este hecho, nosotros, observamos que Estados Unidos tiene que extender (y publicitar) los 6 000 mdd (millones de dólares) en línea de crédito ofrecida a México luego del asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994, para ayudar a mantener la confianza y la estabilidad en la economía mexicana; lo que esto sugiere es que en tiempos de problemas, el Banco de México no es el único actor significativo cuando se trata de establecer y mantener la estabilidad financiera del país. De este modo, la política monetaria mexicana, mientras que es relativamente estable bajo condiciones políticas favorables, para su estabilidad general puede hallarse dependiendo de las instituciones del exterior, cuando la confianza del inversionista se ve sacudida por los problemas políticos domésticos."<sup>25</sup>

En síntesis, aunque después de aprobarse la iniciativa de Ley para dotarlo de autonomía, en apariencia el Banco de México parecía poseer condiciones favorables y contar con la normatividad legal para su independencia, el desorden financiero provocado por el intento por controlar de la tasa de inflación a toda costa, evidenció gran parte de sus rezagos; específicamente el hecho de que desempeñara un papel tan poco trascendente al definir lo que el gobierno tenía que hacer para controlar dicha variable, resaltó el hecho de que el Banco de México no ha alcanzado completamente la autonomía.

Es por ello que, al continuar siendo el poder ejecutivo el agente decisivo en cuanto a la toma de decisiones en la esfera de la política monetaria del país, al ocurrir la devaluación del peso, el Banco de México no se vislumbraba en condiciones de intervenir de manera activa; en este contexto, hoy como en el pasado, el país todavía está atenido al poder ejecutivo para equilibrar las necesidades de largo plazo con los objetivos macroeconómicos prioritarios a nivel nacional.

---

<sup>25</sup> Loedi, et.al., (1996). "El Banco de México y la política monetaria. La lucha por la independencia y la credibilidad política", en *Problemas del Desarrollo*, Ipec-UNAM, México, Vol.26, num. 101, p-119.

Por lo cual, dentro de un contexto inestable, lo conveniente sería que el Banco de México se convirtiese en un organismo institucional con capacidad para mantener la estabilidad de la moneda. Sin embargo, el Banco de México en la historia reciente no ha estado preparado para soportar las presiones de los intereses de grupos y el poder ejecutivo, y todavía se encuentra bajo restricciones que limitan su capacidad para operar como una institución autónoma e independiente.

Como señala Ruiz Durán (1995), "la supuesta autonomía del Banco Central quedó cuestionada, puesto que en vez de lanzar una voz de alerta, apoyó la estrategia gubernamental de encubrir la crisis de liquidez utilizando las reservas internacionales y sustituyendo los valores gubernamentales denominados en moneda nacional (Cetes, Bondes, Ajustabonos), por deuda denominada en pesos, pero convertible en dólares –Tesobonos (tal como se había hecho a finales de los setenta con los mexdólares)- cuya colocación aumentó en 26 400 millones de dólares en 1994".<sup>26</sup>

## 2.6 La explosión de la crisis bancaria de 1995.

Una característica importante en la nueva conformación del sistema financiero mexicano y en la explosión de la crisis de deuda pública interna en 1995, fue el papel que adquirió el mercado de valores, sobre todo en lo referente al aumento en la negociación de títulos de deuda pública, ya que anteriormente el financiamiento para el sector público provenía en mayor medida de la banca, al carecer de un mercado de valores más desarrollado que le ofreciera mejores condiciones de financiamiento; ante esta situación la estrategia a seguir por parte del gobierno fue la conformación de un mercado de valores más diversificado.

En este sentido, a finales de los setenta, se aprobaron medidas destinadas a llenar los vacíos que la ausencia de un mercado de capitales con una mayor gama de opciones de financiamiento, representaba para los intereses gubernamentales y de la élite empresarial y se prosiguió a sentar las bases para conformar tal mercado. Por lo que se conformó un marco legal que permitió regular

---

<sup>26</sup> Ruiz Durán, Clemente, (1995). "Crisis financiera y la hipótesis del mercado único. Notas para su interpretación", en *Problemas del Desarrollo*, IIEC-UNAM, México, Vol.26, num. 101, p-261.

las operaciones del mercado de valores, como la emisión de Cetes, para crear un mercado de títulos de deuda más amplio con el objetivo de establecer nuevos instrumentos de financiamiento.

Entre los instrumentos de deuda pública que se crearon para dotar de financiamiento al gobierno federal, se crearon los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal, los llamados Bondes, que ofrecían rendimientos a tasas variables, así como los Bonos Ajustables del Gobierno Federal (Ajustabonos) que proporcionaban rendimientos reales fijos, y los Bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos) que se caracterizaban porque estaban denominados en dólares; todos estos instrumentos, junto con los Cetes, conformaban el mercado de títulos de deuda pública que contribuyeron en cierta medida a desplazar al sistema bancario que anteriormente era la principal fuente de financiamiento del gobierno.

Sin embargo, al presentarse los grandes desequilibrios del sistema financiero mexicano durante los noventa, propiciados por los cambios normativos en su estructura, los considerables incrementos en las tasas de interés, y la explosión de créditos hacia el consumo, se incrementó considerablemente el monto de deuda pública, ya que para hacer frente a las necesidades de financiamiento, el gobierno federal adquirió una deuda pública interna en valores gubernamentales de cerca de 135.2 mil millones de pesos; dicho acontecimiento era el principal frente que presentaba el desorden dentro del sistema financiero mexicano y que contribuiría en la formación del proceso de crisis de deuda pública interna.

Como señala Manrique (1998), "La crisis financiera desatada en diciembre de 1994, en un principio atribuida a un mero problema de liquidez, debió ser reconocida como una muy profunda y de gran complejidad al agudizarse y prolongarse hasta nuestros días. Las crecientes y acumulativas distorsiones del aparato productivo interno y su impacto en el empleo, la demanda y el mercado tuvieron natural correspondencia hacia fines de 1994 con el abultado déficit en la cuenta corriente, la baja espectacular de las reservas internacionales y la devaluación incontrolada de la moneda hasta más del 100% entre diciembre de 1994 y principios de 1995, las cuales se constituyeron en los principales detonadores de una recesión sin precedente que colocó en situación de insolvencia a una buena cantidad de deudores de los bancos."<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Manrique, Irma, (1998). "Fobaproa: un gigante paraestatal", *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, vol. 29, num. 114, México, p-202.

En este contexto gran parte del incremento en las carteras vencidas ocurrió durante los primeros meses del año de 1995 y principalmente afectó a los sectores industriales como el energético, el de la construcción y de la transformación (en estos sectores la cartera vencida ascendió \$275, \$264 y \$2 354 millones de pesos respectivamente tan solo en un año) como se puede apreciar en el cuadro 5; mientras que en los sectores de servicios y de comercio el monto aumentó en un monto de \$6 465 y \$3 277 respectivamente. Dicho fenómeno también se presentó en los gobiernos estatales y municipales, aunque en estos en una proporción menor del total, en comparación con los sectores arriba mencionados.

En este sentido, la profunda transformación que fue instrumentada en el sistema bancario mexicano a partir del proceso de privatización produjo nuevas particularidades en la economía; sin embargo, es de destacarse el hecho de que realmente los beneficios no fueron para los usuarios del crédito, ya que no se observó una reducción de las tasas de interés por lo que se incrementaron en términos reales los márgenes de intermediación bancaria, lo cual se tradujo en dificultades en la realización de los pagos en la mayoría de los usuarios del crédito que llevaron a la banca comercial, junto con la mala administración del crédito y la imprudencia de los funcionarios, a la quiebra técnica.

“Como resultado del aumento de las tasas de interés, miles de deudores no pudieron pagar sus créditos, los índices de morosidad aumentaron de 7.26 en 1993 a 14.21 en 1995, y aunque descendió a 13.00 en 1996 y a 12.80 en 1997, que es aun suficientemente alto. Este aumento de la cartera vencida, en particular desde 1995 provocó una drástica caída en los niveles de capitalización enfrentando riesgos de insolvencia cada vez mayores...”<sup>28</sup>

Otro punto a destacar del proceso de explosión de la crisis bancaria de 1995 es que, a pesar del retiro del Estado en el control de la asignación del crédito y las tasas de interés, así como de los argumentos de las autoridades financieras del país en el sentido de la urgente necesidad por imponer la desregulación, aún subiste un cierto grado de proteccionismo en el sector bancario mexicano; es decir, dicho proceso ha resultado contradictorio a los propósitos de obtener un grado más alto de competitividad y combatir la concentración bancaria, bajo los cuales fue justificado ante la opinión pública.

---

<sup>28</sup> op. cit., p-203.

Este síntoma del proteccionismo existente en la economía mexicana, se hace evidente por las condiciones preferenciales a las que están sujetos algunos grupos que tienen la posibilidad de participar, tanto en el mercado nacional como en el exterior, en comparación con aquellos que sólo pueden conseguir financiamiento en el mercado interno como lo es la pequeña y mediana empresa, lo cual evidencia el modo selectivo con el que actúa el Estado y el sistema bancario mexicano a favor del gran capital, obstaculizando la dinamización de la economía con condiciones de financiamiento adversas para los proyectos de inversión.

Por otro lado, el hecho de que en México la mayor parte de la inversión proveniente del exterior se dirige al sector financiero y la inversión de cartera y en menor grado a la inversión en el sector productivo, contribuyó a agravar la crisis bancaria. De los 95,184 millones de dólares que ingresaron al país por concepto de inversión extranjera de 1989 a 1994, solo el 24.5% del total se canalizó a la inversión directa, mientras que el resto, es decir el 75.5% se orientó a inversiones de cartera; de las que el 29.5% se dirigió al mercado accionario y 46.2% a valores en moneda nacional y extranjera, como se señala en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4.**  
**Suma de Ingresos por Inversión Extranjera 1989-1994<sup>a</sup>**  
**(Millones de dólares)**

			De cartera		
TOTAL	Directa	TOTAL	Mercado Accionario	Valores Moneda Nacional	Valores moneda extranjera
95 184	23 185	71 999	28 033	19 813	24 153
			Por ciento		
100	24.5	75.6	29.5	20.8	25.4

<sup>a</sup> A Junio de 1994

FUENTE: Calculado con datos de Carlos Salinas de Gortari. *VI Informe de Gobierno, 1994. Anexo.* México, 1994, p.136.

Elaborado por: Rueda Isabel, (1998). *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, Itec-UNAM, siglo XXI editores, México, 1998, p-115.

Como se mencionó con anterioridad, este capital, que no se orienta a la producción, al poderse retirar en el momento en que se perciba una posible devaluación influye en la destabilización del sistema bancario, debido a la nuevas formas de agrupación permitidas a los grupos financieros, al aprobarse la fusión de bancos, casas de bolsa, arrendadoras, etc, y a la supresión de los coeficientes de liquidez y a los aumentos de las tasas de interés por parte de las autoridades financieras, como un intento por impedir la salida de recursos al exterior. Incluso tal situación puede ser provocada por los mismos grupos financieros, si consideran que la situación económica del país no es muy atractiva para sus intereses de rentabilidad, debido al gran peso específico que tienen en



la economía nacional tales grupos ante la falta de regulación por parte de las autoridades, en perjuicio de los individuos y a las empresas del país.

Ya que si bien es cierto es que los recursos financieros que se invierten en la bolsa de valores en teoría se captan como recursos frescos para fomentar la actividad económica, al ingresar las acciones al mercado secundario no necesariamente se traducen en captación de recursos para el grueso de las empresas. Sólo las empresas más grandes pueden recurrir a los préstamos externos y a la colocación de acciones en el exterior y en la Bolsa Mexicana de Valores; pero para la mayoría de las empresas, que no tiene la posibilidad de recurrir a estas fuentes de financiamiento, las condiciones adversas y la escasez del crédito interno no es acorde con sus necesidades de financiamiento, y es incongruente con la realidad económica que se vive en el país; por lo que esta situación se convierte en una desventaja considerable en el intento de las empresas pequeñas y medianas por aumentar su competitividad para lograr subsistir en un mercado cada vez mas contrastante.

Todo este fenómeno muestra el interés de los grandes grupos financieros por orientar el sector bancario nacional hacia determinados propósitos como el de contribuir a la articulación de nuevas relaciones con el capital financiero internacional y disponer de nuevos fondos para financiar el ciclo de sus inversiones por medio del cual incrementan su eficiencia y la escala de su acumulación para lograr encarar las nuevas condiciones de la economía abierta a nivel mundial.

No obstante lo anterior, el sector financiero terminó por alejarse de los objetivos fundamentales de canalización de recursos en condiciones favorables para el desarrollo de proyectos de inversión, y por otro lado se orientó a convertir al país en un centro capaz de absorber los grandes flujos financieros de la región, aunque con el inconveniente de que dichos flujos se encuentran en cartera y no se convierten en inversión directa, obstaculizando las condiciones para el crecimiento y sirviendo como un agente desestabilizador y, además, como un método de transferencia de recursos del sector productivo al sector financiero, en contraste con las políticas adoptadas en los países exitosos en la búsqueda de su desarrollo, comprobando con ello que sigue sin existir un proyecto nacional y que las decisiones tomadas por el estado mexicano obedecen a un cúmulo de intereses exclusivos de la elite financiera y económica del país en conjunción con los grandes conglomerados internacionales.

### CAPÍTULO III.

#### Las políticas de *saneamiento* instrumentadas después de la crisis bancaria de diciembre de 1994 en México.

La desregulación bancaria que ocurrió en el país a principios de la década de los años noventa, propiciada por la política neoliberal adoptada en el país, influyó de manera considerable en el incremento total de la deuda pública interna nacional, al instrumentarse el Fondo de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa) para adquirir la cartera vencida de la banca comercial que se había incrementado considerablemente, debido a la mala gestión y al uso que se le había dado a la misma, para permitir “la configuración del liderazgo de los grupos empresariales privados nacionales” como sostiene Garrido (1998)<sup>1</sup>. Debido a este fenómeno, y para posibilitar el rescate de la misma, se intentó legitimizar subsiguientemente la iniciativa de Ley que en el futuro permitiría la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública interna oficializada y la creación del Instituto para el Ahorro Bancario (IPAB); sin embargo, con esta medida, se condicionó el desarrollo del país, al propiciar la extranjerización del sector bancario debido a las facilidades otorgadas a los grandes grupos financieros para operar en el país, aumentando con ello la creciente dependencia financiera, y fomentando la contracción del crédito y, por ende, la actividad económica, debido a los intereses particulares de la banca internacional.

En este sentido, puede decirse que la tasa de interés desempeña un papel importante en la restricción del crédito y en la contracción de la actividad económica, ya que como señala Huerta (2004), “la alta tasa de interés incrementa los requerimientos de ganancia esperados para cumplir el creciente servicio de la deuda. Sin embargo, la acción emprendida por los deudores disminuye la demanda, que restringe a su vez los ingresos y la capacidad de pago. Para encarar su mayor carga del servicio de la deuda, el gobierno disminuye su gasto de no interés para evitar el déficit fiscal. Esto restringe la demanda, la actividad económica y las ganancias. Las empresas son afectadas debido a que sus ventas e ingresos disminuyen como consecuencia de la reducción del consumo e inversión para cubrir su deuda, por lo que se contrae la actividad económica, así como los ingresos de las empresas, lo cual aumenta el riesgo del acreedor. Y esta es la razón de que el sistema bancario no otorgue créditos”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Garrido, Celso (1998). “Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera”, en *El Cotidiano*, núm. 92, UAM, México, p-16.

<sup>2</sup> Huerta González, Arturo (2004). *La economía política del estancamiento*, ed. Diana, México, p-26.

¿Por qué se cuestiona el proceso que permitió este proceso de macroendeudamiento y crisis? En primer lugar, se cuestionan las reglas de operatividad y el papel de aval que hasta cierto punto representó el gobierno a los bancos en caso de no poder hacer frente a sus obligaciones y que permitieron malos manejos en el otorgamiento de créditos y deficientes planeaciones en el cobro de los mismos, sentando los precedentes para la peor crisis económica de México en su historia reciente, y sobre todo como menciona Tovilla (2002), por las consecuencias que a raíz de las políticas de ajuste autorizadas por los altos funcionarios del país para hacer frente a tales eventualidades sufrieron las de por sí ya debilitadas pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas por "ser las generadoras del mayor volumen de empleo en el país"<sup>3</sup>.

### 3.1 La evolución de la deuda pública interna

Los resultados de la aplicación precipitada del proyecto neoliberal en México han sido adversos para la economía, ya que dentro de un contexto en el cual no habían las condiciones adecuadas para su aplicación, se comprobó que las leyes del libre mercado no coincidieron tan fácilmente con las proyecciones de las autoridades que instauraron el proceso de desregulación; este acontecimiento se evidenció ante la falta de la adecuada planeación de la política económica por parte del Estado, ya que al no actuar oportunamente para ajustar el valor del peso que se encontraba sobrevaluado, éste se ajustó de manera brusca por las fuerzas del mercado, creando con ello una gran inestabilidad que contribuyó a la crisis financiera.

Como señala Calva (1995), durante el periodo que puede catalogarse como la segunda fase del modelo neoliberal al inicio de la década de los noventa, caracterizado por la mayor integración de la economía mexicana a la estadounidense y ratificado con la firma del TLC<sup>4</sup>, se asumió a la *estabilización de precios* como la prioridad principal del gobierno; esta estabilización trató de conseguirse a toda costa por medio de la aceleración de la apertura comercial, la fijación del tipo de cambio y la eliminación de parte del déficit fiscal a través del aumento de las privatizaciones de las empresas paraestatales acompañado por la reducción de la inversión pública.

---

<sup>3</sup> Tovilla, Carlos (2002). "Las garantías de crédito en México", en *Comercio Exterior*, Bancomext, vol.52, num.7, México, p-613.

<sup>4</sup> Calva, José Luis (1995). "El nudo macroeconómico de México" en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, Vol.26, num.100, México, p-69.

Sin embargo, con la obstinada pretensión por conseguir la estabilización de precios, se ocasionaron fuertes desequilibrios financieros a nivel macroeconómico como lo fueron además de la sobrevaluación del peso, las altas tasas de interés y una desmedida extensión en el monto total de los pasivos externos de México. Cabe señalar, que dicha sobrevaluación fue posible gracias a la constante atracción al país de flujos de capital externo que equilibraron la balanza de pagos; pero el problema que dicha situación representó para la economía nacional fue que gran parte de la entrada de estos capitales estaba dirigida principalmente al sector financiero y al mercado de títulos de deuda pública, en lugar de estar dirigido a la inversión productiva. En este sentido, para complementar el marco en el que se basaba la estrategia de crecimiento del país, la mencionada entrada de flujos de capital se había posibilitado gracias a la fuerte elevación de las tasas de interés.

Siguiendo a Huerta (2004) "unas tasas de interés altas llevan a que la carga del servicio de la deuda exceda la tasa de crecimiento económico y los ingresos de las empresas y de los individuos, por lo que no se propician condiciones de pago adecuadas, resurgiendo los problemas de insolvencia, los cuales llevan a la banca a mantener restringido el crédito al sector privado de la economía, sobre todo al sector productivo, lo que contrae la actividad económica. Según Stiglitz, en efecto, cuando -las empresas tienen un alto endeudamiento, las altas tasas de interés provocan grandes problemas a las empresas, debilitando al sistema bancario y reduciendo su capacidad de prestar-".<sup>5</sup>

Debido a estos acontecimientos, puede decirse que el fenómeno de sobrevaluación cambiaria y la apresurada apertura durante este periodo, que abarcó los últimos años de la década de los años ochenta y el inicio de los noventa, ocasionaron que las exigencias de ahorro externo para el sostenimiento de la estabilidad de la economía nacional se incrementaran.

A finales de 1993, después de casi 10 años a partir de la puesta en marcha del modelo neoliberal en el país, el déficit comercial y el de cuenta corriente habían aumentado abruptamente; además el ahorro interno había disminuido, mientras que el ahorro externo se había acrecentado a pesar de la disminución de los niveles de la inversión en el país, por lo que podía decirse que debido a estos acontecimientos, la economía mexicana tenía fuertes desequilibrios y estaba a un paso de la crisis generalizada.

---

<sup>5</sup> Huerta González, Arturo (2004). La economía política del estancamiento, ed. Diana, México, p-23.

Citando a Arancibia (1995) "La crisis se origina en restricciones o limitaciones del modelo, que lo hacen ser tendencialmente desequilibrado y altamente vulnerable;... una *interpretación estratégica de la crisis* debiera concluir en la inviabilidad y la inconveniencia de sostener un modelo neoliberal ortodoxo que se asienta en el ahorro externo precario y de horizonte cortoplacista, con características altamente especulativas, mientras que no refuerza la inversión productiva y el ahorro interno".<sup>6</sup>

En otras palabras puede decirse que durante este periodo tanto el financiamiento del déficit de cuenta corriente como el comercial, fueron hechos con inversión extranjera en cartera con vencimiento a corto plazo, lo cual representaba un error ya que se estaba financiando un problema de orden estructural, con flujos de capital sumamente volátiles.

Dentro de este contexto, como señala Garrido (1998), "para configurar su actual liderazgo, los grupos empresariales privados nacionales, debieron lograr relaciones financieras que les permitieran superar la virtual situación de quiebra que enfrentaban en 1982 y disponer de los fondos con los que podrían financiar el ciclo de inversiones, mediante el cual incrementarían la escala y la eficiencia de su acumulación para encarar las nuevas condiciones de economía abierta y competencia global".

Las metas del gobierno en cuanto a aumentar el ahorro interno y la competitividad de la economía no solo no se habían cumplido, sino que se presentaba en el país una situación totalmente inversa a la planteada por las autoridades ante la opinión pública, para justificar la política económica seguida. Por si fuera poco, como compara Calva (1995), "los pasivos globales de México con el exterior se elevaron de 91 754 mdd en 1982 a 254 473 mdd en junio de 1994, mientras que la economía solo creció 18% en ese lapso"<sup>7</sup> como se observa en el siguiente cuadro:

---

<sup>6</sup> Arancibia, et.al. (1995). "Mitos y realidades en torno al denominado efecto tequila y sus repercusiones para América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, Iec-UNAM, Vol.26, num.101, México, p-63.

<sup>7</sup> Calva, José Luis (1995). "El nudo macroeconómico de México" en *Problemas del Desarrollo*, Iec-UNAM, Vol.26, num.100, México, p-78

Cuadro 1.

Pasivos de México con el exterior  
(Millones de dólares)

Años	Inversión Extranjera								PIB(mdd) Cuenta constantes
	Deuda Externa		Cartera			Pasivos Totales		% del PIB	
	Pública	Total A	Total Σ(1+2+3)	Directa	Renta Variable	Deuda Pública Interna	Suma Σ1+2+3+A		
			1	2	3				
1970	4263	5776	2755	2755	-	-	8531	5.76	148040.01
1971	4546	6475	2951	2951	-	-	9426	6.11	154 215.38
1980	33813	50713	8459	8459	-	-	59172	21.09	280522.56
1981	52961	74861	10160	10 160	-	-	85021	27.84	305 422.87
1982	58 874	80 967	10 786	10 786	-	-	91 754	30.23	303499.10
1987	81 407	107470	20 930	20 930	-	-	128 400	42.40	302823.91
1988	81 003	100914	24 087	24 087	-	-	125002	40.73	306739.61
1989	76059	95 114	27 395	26 587	808	-	122 509	38.66	316850.11
1991	79988	114868	57 883	33 874	18543	5466	172751	50.34	343183.01
1992	75 755	113958	79 905	37 030	28 668	14207	193 863	55.04	352242.54
1993	78747	127 146	118498	41930	54 484	22 083	245 644	69.46	353651.51
1994*	83565	136270	118203	43718	50 942	23 543	254473	71.24	357 188.02

\*Hasta Junio

Elaboración propia con base en: "El nudo macroeconómico de México" de José Luis Calva en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, Vol.26, num.100, México, p-81 con base en: 1) Deuda Externa, Green Rosario, "La deuda Externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos". Gurria José Ángel, "La política de la deuda externa", FCE. SHCP, México; Economic and Financiacal Statics, Data Book, 1990, 1991,1992. Y Banco de México, Indicadores Económicos; 2) Inversión Extranjera Directa, Salinas de Gortari, Carlos, *Quinto Informe de Gobierno, Anexo. La Jornada*, 18 y 20 de agosto de 1994. Banco de México, *Indicadores Económicos*. 3) Inversión Extranjera en renta variable, Bolsa Mexicana de Valores, *Anuario bursátil 1993. La Jornada*, 18 de agosto de 1994. 4) Inversión Extranjera en flujos de deuda "interna" Bolsa Mexicana de Valores, *op.cit. El Financiero*, 12 de junio de 1994. Banco de México, *Indicadores Económicos*.

Por otro lado, ante el objetivo del gobierno por controlar la tasa de inflación, decidió permitir una sobrevaluación del tipo de cambio para producir condiciones favorables, pero ficticias en la economía; creó una distorsión entre los precios de los productos nacionales y los importados, para provocar una falsa contención a la inflación, sin tomar en cuenta que el único modo de disminuirla, era con el crecimiento de la productividad. Este fenómeno generó graves desequilibrios por ser insostenible a largo plazo y aceleró la quiebra de una gran cantidad de empresas al disminuir su competitividad. En síntesis, las autoridades financieras cometieron un error al sobrevaluar el peso en su afán por combatir la inflación ya que debido al acelerado proceso de apertura que se vivía en ese entonces en el país, se sacrificó a las empresas más pequeñas por ser el sector que menos podía responder a la apertura.

En este sentido, para el cálculo correcto de la carga que representó el monto de la deuda de la banca privada para las finanzas publicas, como señala Calva (1995) “debe tomarse en cuenta que el peso atravesó por un periodo de sobrevaluación cambiaria en los años anteriores a la crisis de 1994<sup>8</sup>, por lo que después de eliminar el efecto de la sobrevaluación, se puede apreciar la dimensión que representaba para ese entonces el constante aumento de la deuda de la Banca Comercial:

**Cuadro 2.**  
**Evolución de la deuda externa en proporción al producto nacional**

Año	Deuda externa en dólares corrientes(millones)					Deuda externa en dólares constantes de 1988		Porcentaje de la deuda respecto al PIB en dlls. nominales corrientes		Porcentaje de la deuda respecto al PIB en dlls. Constantes b/	
	Total	Pública	Privada	Banca Comercial	Banco de México	Total	Pública	Total	Pública	Total	Pública
1980	50 712.8	33812.8	11 800.0	5 100.0		72 807.5	48 544.5	26.04	17.56	46.95	31.31
1981	74 860.6	52 960.6	14 900.0	7 000.0		97 425.8	68 924.5	29.90	21.16	57.71	44.45
1982	80967.2	58 874.2	17122.0	4 751.0	240.0	99 258.2	72 174.5	47.39	34.46	59.16	46.54
1985	84719.2	62556.2	14 813.0	6 146.0	1 204.0	100 625.3	74 301.2	71.20	52.58	62.60	47.92
1984	95 265.9	69577.9	17270.0	6 183.0	2 433.0	108 467.0	78 993.3	60.25	43.87	65.19	50.94
1985	96 566.1	72080.1	16719.0	4824.0	2 945.0	106 168.9	79 247.9	63.58	47.46	62.23	51.11
1986	100 990.9	75 550.9	16061.0	5 551.0	4028.0	109 007.5	81 332.2	81.76	61.01	66.31	52.45
1987	107469.8	81 406.8	15 107.0	5 837.0	5 119.0	111 916.2	84774.9	78.85	59.71	66.86	54.67
1988	100 914.2	81 005.2	7028.0	8097.0	4 786.0	100 914.2	81005.2	59.52	47.77	59.52	52.24
1989	95 114.0	76 059.0	4969.0	8 960.0	5 126.0	90741.8	72562.7	46.61	37.27	51.81	46.80
1990	101 931.3	77 770.5	7697.0	9 884.0	6 580.0	92260.7	70591.9	41.85	31.91	50.40	45.40
1991	114867.8	79987.8	9 886.0	18 235.0	6 759.0	99 771.4	69475.5	39.59	27.57	52.59	44.80
1992	113 958.2	75 755.2	13298.0	18948.0	5957.0	96 088.8	63 876.3	34.14	22.70	49.35	41.19
1993	127 145.9	78747.0	20 688.4	22 928.4	4782.1	102690.2	63 600.5	35.95	22.27	52.76	41.02
1994*	136269.7	83 565.0	23403.4	24 895.3	4406.0	106 132.2	65085.7	38.49	23.61	53.72	41.97

a Deuda externa pública hasta junio de 1994. Deuda privada, de la banca comercial y del Banco de México, hasta el primer trimestre de 1994.

b Tipo de cambio de cuenta real de 1988 que elimina el efecto subvaluación o sobrevaluación del peso frente al dólar calculado con el deflactor del PIB mexicano y el índice de Precios al Consumidor de Estados Unidos.

FUENTE: Elaborado por José Luis Calva en “El nudo macroeconómico de México” en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, Vol.26, num.100, México, p-85 con base en: 1) Deuda Pública Externa, INEGI, Estadísticas Históricas de México. Salinas de Gortari, Carlos, Quinto Informe de Gobierno. SHCP. Informes Hacendarios. Y La Jornada, 13, 18 y 20 de agosto de 1994.

2) Deuda Externa Privada y Bancaria, Green Rosario, “La deuda Externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos”. Gurria José Ángel, “La política de la deuda externa”, FCE. SHCP, México; Economic and Finacial Statics, Data Book, 1990, 1991,1992. Y Banco de México, Indicadores Económicos.

Un aspecto importante a tomar en cuenta para comprender el enorme incremento de la deuda publica interna y su efecto en las finanzas publicas era el hecho de que una parte considerable de esta se hallaba en poder de acreedores extranjeros, por lo cual, aunque era pagadera en pesos, podía convertirse en dólares y disminuir las reservas

<sup>8</sup> op.cit., p-85.

internacionales ya que fundamentalmente era una deuda de corto plazo. Es por ello que al juntarse este porcentaje de deuda pública interna con acreedores extranjeros con la deuda externa se observa un alto porcentaje de la deuda total con respecto al PIB.

**Cuadro 3.**  
**Deuda externa incluyendo títulos de deuda pública "interna" con acreedores externos**  
(Millones de dólares)

Año	Deuda pública interna con Acreedores externos	Deuda externa incluyendo deuda pública interna con acreedores externos				% del PIB en dólares de cuenta constantes de 1988	
		Dólares corrientes		Dólares de 1988		Total	Publica
		Total	Publica	Total	Publica		
1980		50712.8	33 812.8	72807.3	48544.3	46.95	31.31
1981		74 860.6	52 960.6	97 425.8	68924.5	57.71	44.45
1982		80967.2	58 874.2	99258.2	72 174.3	59.16	46.54
1983		84719.2	62 556.2	100625.3	74 301.2	62.60	47.92
1984		95263.9	69377.9	108467.0	78993.3	65.19	50.94
1985		96 566.1	72 080.1	106 168.9	79247.9	62.23	51.11
1986		100990.9	75350.9	109007.5	81 332.2	66.31	52.45
1987		107469.8	81 406.8	111 916.2	84 774.9	66.86	54.67
1988		100914.2	81 003.2	100914.2	81.003.2	59.52	52.24
1989		95114.0	76059.0	90741.8	72 562.7	51.81	46.80
1990		101931.3	77 770.3	92260.7	70391.9	50.40	45.40
1991	5466.3	120334.1	85454.1	104 519.3	74 223.3	55.10	47.87
1992	14 206.9	128165.1	89962.1	108067.9	75855.5	55.50	48.92
1993	22083.2	149 229.1	100830.2	120 525.8	81436.1	61.92	52.52
1994	23 542.8	59812.5	107 107.8	124468.2	83419.7	63.00	53.80

Elaborado por José Luis Calva "El nudo macroeconómico de México" en Problemas del Desarrollo, Iiec-UNAM, Vol.26, num.100, México, p-87.

NOTA: 1994, hasta el mes de julio. Para obtener la proporción de la deuda con respecto al PIB, se consideró el PIB en dólares de cuenta constantes de 1988 para eliminar el efecto subvaluación/sobrevaluación

FUENTE: Misma del cuadro anterior.

Estas cifras no sólo muestran que para 1994, antes de la devaluación del peso, la economía mexicana se encontraba en un nivel de vulnerabilidad incluso mayor que en 1982, sino que además se ejemplifica que debido a los intereses pagados por las autoridades, las finanzas publicas pasaron a depender en un mayor grado de las tasas de interés a nivel internacional, lo cual explica el deterioro del sector financiero al depender excesivamente del ahorro externo.

Debido a que, como se mencionó anteriormente, la estrategia neoliberal estaba basada en el control a la inflación, al aumentar las presiones sobre el sector externo de la economía mexicana las autoridades optaron por aumentar las tasas de interés en un intento por retener el ahorro externo para financiar el déficit de cuenta corriente y de este modo mantener el tipo de cambio. Es evidente en este sentido que con estas medidas las autoridades no buscaban realizar cambios estructurales en el país que permitieran el



desarrollo sino que más bien buscaban mantener la confianza de los inversionistas en el país y profundizar el proceso de privatización y desregulación del sistema bancario, sin darle importancia al hecho de que al sujetar las tasas de interés al mantenimiento de una moneda sobrevaluada y la atracción de ahorro proveniente del exterior, se sacrificaba el crecimiento y la actividad productiva del país.

Además como puede observarse en el siguiente cuadro, al acentuarse el incremento en las tasas de interés debido principalmente a la desregulación bancaria ocurrida en 1988, se ocasionó un considerable incremento de los márgenes de intermediación financiera en los años de 1993 y 1994, cuando comenzaron a resentirse los malos manejos en los que había caído la banca privada.

**Cuadro 4**  
**Tasas reales de interés**  
**y márgenes de intermediación financiera**

<i>Años y meses</i>	<i>Tasas pasivas CPP</i>	<i>Tasas activas promedio</i>	<i>Márgenes de intermediación financiera</i>
1983	-22.99	-18.41	4.58
1984	-9.02	-2.95	6.07
1985	-1.16	6.68	7.84
1986	-1.74	8.78	10.52
1987	-14.61	-4.71	9.90
1988	-25.12	-14.18	10.94
1989	20.31	33.40	13.09
1990	8.45	19.08	10.63
1991	-0.22	11.58	11.79
1992	2.71	14.05	11.33
1993 prom.	8.10	21.90	13.80
Enero	11.61	25.60	13.99
Mayo	8.87	21.80	12.94
Diciembre	6.18	20.80	14.63
1994			
Enero	4.78	20.69	15.91
Febrero	3.93	18.44	14.51
Marzo	3.63	15.89	12.26
Abril	6.15	21.36	15.21
Mayo	8.90	24.30	15.40
Junio	9.03	24.21	15.19
Julio	9.08	24.74	15.66

FUENTE: Elaboración propia con base en información de 18 bancos y el Banco de México, *Indicadores Económicos*. Calva, José Luis (1995) "El nudo macroeconómico de México. La pesada herencia de Ernesto Zedillo" en *Problemas del desarrollo*, IIEC-UNAM, vol 26, num 100. México, p-91.

Con este fenómeno, las condiciones de financiamiento y los costos de las empresas se acrecentaron, afectando considerablemente a la inversión de nuevos proyectos ya que las altas tasas de interés ocasionaron un gran aumento de las carteras vencidas, lo cual se manifestaría posteriormente en el engrandecimiento de los pasivos del Fobaproa para intentar sanear el sector bancario y que iría a engrosar el monto total de la deuda pública, creando un círculo vicioso de condiciones adversas de financiamiento, endeudamiento y desaceleración para la economía.

En resumen, como sostiene Dussel (1997): "Durante, 1993-1994, por primera vez desde 1970, la participación del capital externo en el ahorro fue superior al público. Esta creciente necesidad de financiamiento externo; tendencia que se aprecia claramente desde 1988 y que se da conforme a las prioridades de la estrategia de la liberalización, agudiza el círculo vicioso generado por las mismas, particularmente desde principios de 1994. La economía requiere de crecientes recursos externos, por lo que se hace necesario elevar la tasa de interés real, con un impacto negativo en la inversión, mientras que por otro lado es indispensable para las autoridades mexicanas no devaluar el peso para que inversionistas extranjeros no retiren sus inversiones. Ante este clima de completa incertidumbre, las inversiones de cartera, que superaron el 85 % de las inversiones extranjeras totales, fueron renegociadas en tiempos cada vez menores. La principal forma de inversión extranjera en 1994 -los Tesobonos, que llegaron a acumular más de 29,000 millones de dólares a finales de 1994- fueron renegociados semanalmente durante 1994, y se llegó a tasas de interés anualizadas, en dólares, de más de 25%. De tal forma, ante esta insostenible situación financiera, la crisis se manifestó el 19 de diciembre de 1994 como una crisis de pago ante la generalizada incertidumbre y masiva fuga de capitales, tanto extranjeros como nacionales, que resulto en una apreciación de más del 50% en algunos meses".<sup>9</sup>

En este tenor, citando a Ortiz Wadgymar (1994), "Resulta trágico reconocer que de 23,000 millones de dólares que representaban la reserva más o menos en octubre de 1994, [...] a principios de 1995 habían menos de 3400, lo obtenido de las ventas de empresas de la nación se gastó en pagos al exterior, intereses sobre pasivos contratados con inversionistas extranjeros que especularon a su antojo durante todo el sexenio, tanto en la Bolsa Mexicana de Valores, como en la compra de Cetes y posteriormente Tesobonos indizados en dólares; también se fue en sostener a toda costa un tipo de cambio sobrevaluado, y desde luego en mantener el mercado cambiario

---

<sup>9</sup> Dussel Peters, Enrique (1997). La Economía de la polarización, UNAM, ed. Jus, México, p-265.

con abundancia de dólares para quienes como siempre apostaban contra la moneda nacional."<sup>10</sup>

Al respecto, Arancibia (1995) nos dice que "no se niega la necesidad de la presencia del ahorro externo o de la inversión extranjera, pero esto encierra serios problemas, pues para atraer capital especulativo y de corto plazo se requieren altas tasas de interés y fuertes ganancias en la bolsa; las altas tasas de interés castigan finalmente al capital productivo y a los consumidores, creando problemas de costos, dificultando la baja de la inflación y restringiendo la demanda, la economía se vuelve rehén de las exigencias y las formas de comportamiento del capital especulativo".<sup>11</sup>

Ante esta situación, al señalar los factores que configuraron los desequilibrios macroeconómicos que finalmente se manifestarían en el pronunciado incremento del monto total de deuda pública interna, ocasionado por la compra por parte del Estado de la cartera vencida de la banca comercial y el alto costo del rescate bancario, resulta útil identificar no solo los errores cometidos por los dirigentes financieros al colocar al control de la inflación y a la captación del ahorro externo como los pilares del modelo económico instrumentado en el país.

También es necesario considerar otro factor que influyó en este proceso, que fue el *riesgo moral* y el papel que desempeñaron los grupos empresariales. Siguiendo a Garrido (1998), "En la literatura sobre riesgo, se señala que la conducta de negocios de una empresa incurre en "riesgo moral" cuando realiza operaciones o inversiones asumiendo que sus pérdidas posibles serán cubiertas por el Estado con fondos públicos, para de esa forma socializar las pérdidas privadas para que éstas sean asumidas por el conjunto de la comunidad. Si el Estado no dispone de dichos fondos, esto significa que la socialización de pérdidas deberá resolverse mediante la emisión de deuda pública. En particular, en el ámbito financiero, se caracteriza el "riesgo moral" como la conducta de los agentes financieros que gestionan fondos ajenos colocándolos en operaciones de muy alto riesgo, con base en el supuesto de que en caso de pérdidas el Estado garantiza implícita o explícitamente el reembolso de los fondos a los inversionistas o depositantes. Estas prácticas de "riesgo moral" implican que quienes las realizan evaden

---

<sup>10</sup> Ortiz Wadgyamar, Arturo (1994). Introducción al comercio exterior de México, ed. Nuestro tiempo, México, p-245.

<sup>11</sup> Arancibia, et.al (1995). "Mitos y realidades en torno al denominado efecto tequila y sus repercusiones para América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, Vol.26, num.101, México, p-74.

de una u otra manera la disciplina del mercado, en el supuesto de que el actor estatal cubrirá la quiebra y la posible desaparición de la propia empresa".<sup>12</sup>

En consecuencia, puede señalarse que esta combinación de "prácticas, mediante las que los GPN (grupos privados nacionales) y las grandes empresas resuelven el financiamiento de sus proyectos con posibilidades de "riesgo moral generalizado", establece un vínculo lógico entre la acumulación de capital de estas corporaciones y la evolución de la deuda publica interna y externa; ya que la dinámica de dicha acumulación induce a expandir el componente de la deuda publica tanto por los subsidios explícitos o implícitos con los que opera la formación de recursos propios de esas empresas, como por la posibilidad de tener que socializar forzosamente perdidas si fracasan las inversiones".<sup>13</sup>

### **3.2 El saneamiento del sistema bancario**

En la aplicación de los programas de ajuste que el gobierno mexicano implementó para sortear la crisis financiera a partir de 1995 se pudo observar que las prioridades gubernamentales estaban enfocadas básicamente en la recuperación del sector financiero y la confianza en el sector bancario. No obstante, puede decirse que además de lo anterior, se pretendía aumentar sus niveles de capitalización.

Con respecto a estos acontecimientos, citando a Arturo Huerta (2004), puede decirse que "a través del apoyo gubernamental a los bancos y la venta de bancos nacionales a la banca extranjera, el sistema bancario ha conseguido niveles de capitalización necesarios para trabajar. Estas acciones han incrementado la deuda pública, la centralización y extranjerización del sistema bancario; pero no se han resuelto el problema de insolvencia y la restricción crediticia bancaria. Al continuar con las políticas monetaria y fiscal restrictivas, aumentan las presiones sobre el costo de la deuda, así como el sobreendeudamiento, la insolvencia y la restricción crediticia, lo que profundiza los problemas financieros de la economía".<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Garrido, Celso (1998). "Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera", en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-17.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Huerta González, Arturo, (2004). *La economía política del estancamiento*, ed. Diana, México, p-19.

Ya que el origen de la crisis se remontaba a la acelerada aplicación de los cambios normativos en el país desde finales de los ochenta, y a la política económica impuesta por los dirigentes financieros para facilitar la liberalización de la economía, la estrategia que adoptó el gobierno para enfrentar la crisis bancaria no fue suficiente. Además de continuar con una política monetaria restrictiva, las autoridades requirieron un paquete financiero<sup>15</sup> de gran dimensión respaldado por los E.U. y organismos financieros internacionales como el FMI; este apoyo fue brindado principalmente para tratar de evitar que el efecto negativo de la crisis bancaria en México, comenzara a expandirse a otros países, por lo que básicamente el apoyo financiero provenía de las siguientes organizaciones:

1. La primera, del Fondo Monetario Internacional, por 17.8 miles de millones de dólares, equivalente a 7 veces su cuota, lo que demostraba más claramente la naturaleza de la crisis, puesto que nunca antes esta institución había otorgado un crédito en tal proporción.
2. La segunda porción del crédito provenía del Banco de Pagos Internacionales, como apoyo de los Bancos Centrales para apoyar la crisis de liquidez, en un monto equivalente a 10 000 millones de dólares.
3. Una tercera fuente era por 3000 millones de dólares de la banca comercial.
4. Finalmente, la parte más sustancial provenía de Estados Unidos como apoyo del Fondo de Estabilización del dólar por 20 000 millones de dólares.<sup>16</sup>

En conjunción con este paquete, los organismos financieros internacionales recomendaron medidas de carácter retractor para la economía, como incrementar el control de la inflación, aumentar las tasas de interés y restringir del crédito, además de acelerar del proceso de privatización del sector bancario mexicano, lo que posteriormente ocurriría con prácticamente la totalidad del mismo.

Como menciona Garrido (1998), "la centralidad de los GPN (grupos empresariales privados nacionales) dentro del nuevo orden económico, y el hecho de que el recién instalado gobierno del presidente Zedillo continuara suscribiendo la visión de que esos actores debían sostenerse como líderes de dicho orden, explica la estrategia con que se

---

<sup>15</sup> El paquete crediticio ascendió a más de 50 000 millones de dólares, de los cuales se usaron alrededor de 27 00 millones de dólares hasta finales de 1995. Este rescate financiero garantizó exclusivamente la amortización de inversión extranjera en México, particularmente de Tesobonos y significó la conversión de Tesobonos en deuda externa.

<sup>16</sup> Ruiz Durán, Clemente (1995). "Crisis financiera y la hipótesis del mercado único. Notas para su interpretación" en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, Vol.26, num. 101, México, p-262.

atacó a la crisis bancaria. Dicha estrategia estuvo determinada menos por el propósito de encontrar una distribución razonablemente equilibrada de las pérdidas entre deudores y acreedores y una rápida recuperación de la actividad bancaria, que por el objetivo de resolver aquel riesgo de difusión de la fragilidad financiera desde los segmentos no financieros hacia los grandes grupos económicos, así como para facilitar que estos GPN se desvincularan de las diversas responsabilidades asumidas por sus grupos financieros.”<sup>17</sup>

Siguiendo a Dussel (1997), lo anterior se manifiesta por el hecho de que paralelamente al rescate internacional, “el gobierno mexicano implementó una serie de programas de ajuste para enfrentar la crisis. En marzo de 1995 se presentó el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), que, entre otras cosas, aumentó el impuesto al valor agregado (IVA) de todos los productos, con pocas excepciones, del 10 al 15 %, y posteriormente, a finales de 1995, la Alianza para la Recuperación Económica (ARE) y el adelantado anuncio de los Criterios Generales de Política Económica. Durante 1995 y 1996, asimismo, se presentaron varios programas para enfrentar la crisis bancaria que surgieron ante la masiva incapacidad de deudores nacionales para servir su deuda con la banca, mayoritariamente nacional, y la subsecuente profunda crisis bancaria”.<sup>18</sup>

En este sentido, “el gobierno implementó el Acuerdo para el Apoyo Inmediato a Deudores (ADE) – con el propósito de facilitar la reestructuración de créditos morosos- la masiva compra de cartera bancaria a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), además de programas ,orientados a la amortización acelerada del capital, la extensión de plazos para deudores que tienen concesiones de la red de autopistas, y, desde mediados de 1996, una serie de programas orientados hacia los deudores hipotecarios y de los sectores agropecuario y pesquero. El último de los programas para enfrentar a la crisis fue el Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, (FOPYME)”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Garrido, Celso (1998). “Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera”, en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-22.

<sup>18</sup> Dussel Peters, Enrique (1997). La economía de la polarización, UNAM, Facultad de Economía, ed. Jus, México, p-268

<sup>19</sup> Ibidem.

Sin embargo, ante las elevadas tasas de interés activas existentes en la economía mexicana durante ese periodo, dichos programas sirvieron de poco y gran parte de las empresas no pudieron resolver sus problemas de financiamiento y de cartera vencida y fueron orilladas a la desaparición. Sin duda algunas empresas lograron elevar su productividad a ritmos acelerados durante ese periodo, pero lo relevante es que en el conjunto de la economía los resultados agregados difieren de ser lo que se esperaba.

En palabras de Huerta (2004), "el alza de la tasa de interés, por un lado, aumenta el costo de financiamiento y de la deuda, y disminuye la inversión; y por otro, contribuye a la apreciación cambiaria -al estimular la entrada de capitales-, por lo que las empresas nacionales quedan en el peor de los mundos posibles: pierden por los mayores costos financieros, por la restricción de demanda, y por la pérdida de competitividad frente a las importaciones, por lo que ven disminuida su posición en el mercado, así como sus ganancias, lo cual termina por reducir su capacidad de pago y su inversión."

"La política monetaria restrictiva, a su vez, acaba por presionar sobre el déficit fiscal, tanto por el aumento de la carga del servicio de la deuda, como por disminuir los ingresos públicos al restringirse la actividad económica. Al crecer la tasa de interés más que la actividad económica y el ingreso del sector público, se incrementa la relación de endeudamiento, así como la carga del servicio de la misma, lo que condena al gobierno a restringir sus gastos (contrayendo así la actividad económica), a aumentar las concesiones de servicios públicos a favor del sector privado, y a vender activos para pagar pasivos y así disminuir el déficit fiscal."<sup>20</sup>

Continuando con la apreciación de Garrido (1998), puede decirse que los "programas de rescate bancario se complementaron con programas para tratar el problema de los deudores, formulados básicamente desde la perspectiva de los banqueros y los acreedores en general. Con la crisis, los deudores de la banca enfrentaron bruscos incrementos de sus pasivos, como consecuencia del aumento en las tasas de interés y la inflación, por lo que algunos intentaron organizarse para negociar colectivamente el problema con los bancos [...]. Frente a esto, inicialmente los bancos se replegaron a la posición de defender sus derechos legales en nombre de su responsabilidad frente a los depositantes, y el gobierno dio respuestas débiles al problema, aplicando sin éxito distin-

---

<sup>20</sup> Huerta González, Arturo (2004). La economía política del estancamiento, ed. Diana, México, p-13.

tos programas de rescate".<sup>21</sup>

Sin embargo, finalmente "se implementó el llamado programa de Apoyo a Deudores (ADE), al que luego se sumó en mayo de 1996 el Programa de Beneficios Adicionales a Deudores de Crédito para Vivienda, los cuales debieron ser ajustados ante la persistencia de los problemas de pago. Estos programas se diseñaron junto con una nueva unidad de cuenta denominada Unidad de Inversión (UDI). El objetivo de ésta era eliminar el efecto de la inflación que llevaba a la amortización acelerada de las deudas, lo que al tiempo que deterioraba las utilidades de los banqueros, también disminuía el rendimiento de los ahorradores, y con ello debilitaba la captación bancaria. Estos programas implican un costo fiscal porque las tasas de interés en UDIs, que se aplican a los deudores, están por debajo de las del mercado. Esto parecería sugerir una ventaja para dichos deudores, pero en realidad el ADE fue formulado para apoyar indirectamente la recuperación de los bancos y no tanto para proporcionar una solución viable a los deudores, ya que éstos sólo compensan parcialmente el notable incremento de las tasas de interés, ocurrido desde 1995, y en general, representan en el largo plazo un aumento de la deuda".<sup>22</sup>

Cabe destacar que a pesar de que las autoridades financieras del país, después de la crisis de finales de 1994, intentaron la recuperación de la economía a través del incremento de las exportaciones, aun mantenían un diagnóstico muy superficial sobre el origen de la crisis bancaria, por lo que la estrategia que adoptaron para sobrellevar sus efectos negativos no era coherente con los malos manejos que se presentaron en el sistema bancario, como fue la expansión en el otorgamiento de créditos al consumo sin establecer proyecciones acertadas para realizar el cobro de los mismos y a las operaciones con que se financiaron a las empresas pertenecientes a los grandes grupos financieros en condiciones ventajosas.

En este contexto, las autoridades financieras, consideraban únicamente al aumento de las tasas de interés en los E.U. y a los acontecimientos políticos en México, como los detonantes fundamentales que ocasionaron los desequilibrios en la economía nacional y la pérdida de las reservas internacionales, ya que pensaban que dicho fenómeno no había podido ser contrarrestado por el incremento de las tasas de interés internas.

---

<sup>21</sup> Garrido, Celso (1998). "Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera", en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-24.

<sup>22</sup> *Ibidem*.



Por su parte, como señala Dussel (1997), la postura del FMI se basó solo en tres factores para explicar las causas de la crisis mexicana: "a) Shocks políticos domésticos y económicos externos adversos (véase el crecimiento económico de los países de la OCDE durante 1994 y el subsecuente cambio en los flujos de capitales internacionales) que no pudieron anticiparse por las autoridades mexicanas y generaron los episodios de fines de 1994; b) El déficit en cuenta corriente, causado por la creciente sobrevaluación del tipo de cambio, llegó a niveles económicamente "insostenibles" en 1994 y; c) Los "errores de política económica" (véase el crecimiento de la oferta monetaria durante 1994, así como el comportamiento de la tasa de interés nominal, la masiva emisión de Tesobonos y la expansión crediticia pública y privada) no permitieron que, ante la masiva salida de capitales de México, se ajustara la oferta monetaria, con una consecuente presión sobre el tipo de cambio que se manifestó en diciembre de 1994".<sup>23</sup>

En este contexto, las propuestas de las instituciones financieras internacionales en conjunto con las autoridades del país para intentar sanear a la economía nacional, se basaron en la adopción de medidas tendientes a fomentar la profundización del proceso de apertura económica, el mantenimiento del déficit de cuenta corriente al mínimo posible y el aumento en las exportaciones.

Por otro lado, con respecto a las relaciones en el interior de los grupos empresariales, como señala Garrido (1998), puede decirse, "que a partir de las crisis de 1994 cambió radicalmente el signo con que esas relaciones habían contribuido al mencionado liderazgo. Ello se hizo evidente en la dinámica distintá que siguieron en este ciclo las empresas no financieras y financieras de los GPN. En el cuadro pueden verse las relaciones entre grupos industriales y financieros resultado de la privatización bancaria y la formación de nuevos grupos financieros"<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Dussel Peters, Enrique (1997). La economía de la polarización, UNAM, Facultad de Economía: ed. Jus, México, p-273.

<sup>24</sup> Garrido, Celso (1998). "Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera", en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-20.

**Cuadro 5. Bancos privatizados ordenados por cobertura territorial.**

Cobertura Territorial	Nombre	Grupo Comprador	Presidente del grupo	Origen de los compradores	Región	Fecha de compra	Monto pagado (mill.dlls.)	Precio/valor libros	% acciones compradas
Nacionales	<u>Banamex</u>	ACCIVAL/ GPOS.	R. Hernández/HARP	Casa de Bolsa	Guadalajara	08/26/91	3,189.23	2.63	70.72
	<u>Bancomer</u>	Regionales VAMSA/ GPOS.	Eugenio Garza Laguerza	VISA	Nuevo León	10/28/91	2,791.28	2.99	56.00
	<u>Serfin</u>	Regionales OBSA/ GPOS.	Adrián Sada	VITRO	Nuevo León	06/27/91	936.92	2.69	51.00
	<u>Banco Internacional</u>	PRIME	Antonio del Valle/ Juan Sánchez Navarro	Industria	D.F.	06/28/92	475.19	2.95	51.00
	<u>Multibanco Comermex</u>	Inverlat	Agustín Legorreta	Casa de Bolsa	D.F.	02/10/92	883.26	3.74	66.54
	<u>Banca Cremú</u>	Emp. de Jalisco Emp. del Suroeste	Raymundo Gómez F.	DINA- camiones Agroindustria	Guadalajara	06/29/91	247.93	3.40	66.73
	<u>Unión (Ex BCH)</u>	INVER MEXICO	Carlos Cabal Peniche		Sureste	11/11/91	285.84	2.68	100.00
Multi – regional	<u>Banco Mexicano Somex</u>	PROBURSA	Carlos Gómez y G	Grupo Desc.	D.F.	03/05/92	611.96	3.31	81.62
	<u>Multibanco Mercantil</u>	MEXIVAL		Casa de Bolsa	D.F.	06/10/91	202.44	2.66	77.89
	<u>Banpais</u>	Emp. del D.F y Guanajuato	J.M. Madariaga	Transportista	DF y Noreste	06/17/91	180.57	3.03	100.00
	<u>Bancrecre</u>	GMB	Ángel Rodríguez	Transportista	DF y Gto.	08/19/91	139.68	2.53	100.00
	<u>Banco del Atlántico</u>	Estrategia Bursátil	Roberto Alcántara	Casa de Bolsa	DF	03/29/92	479.13	5.30	68.85
Regionales	<u>Banoro</u>	ABACO		Casa de Bolsa	Sinaloa	07/ /92	365.09	3.95	66.03
	<u>Banca Confía</u>	Grupo Margen		Casa de Bolsa	Nuevo León	08/05/91	293.19	3.73	78.68
	<u>Banco de Oriente</u>	FINAMEX	Jorge Lanckenau	Casa de Bolsa	Norte y Centro	06/12/91	73.95	4.04	66.00
	<u>Banca Promex</u>	Multivalores	Marcelo Margain	Casa de Bolsa	Jalisco	05/04/92	346.84	4.23	66.34
	<u>Banco del Centro</u>	Maseca/ Gamesa		Casa de Bolsa	DF y Jalisco	06/07/92	278.79	4.65	66.31
Promedio	<u>Banorte</u>			Casa de Bolsa	Nuevo León	06/31/92	569.44	4.25	66.00
	Promedio						12,350.73	3.50	72.20

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Elaborado por: Garrido, Celso (1998). "Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera", en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-20.

La carencia de condiciones favorables para el desarrollo de los proyectos de inversión para la gran mayoría de las empresas mexicanas, derivó en bajos niveles de crecimiento ya que el ajuste recesivo ocasionó un mayor fortalecimiento de los grandes grupos financieros asociados con el capital internacional y de las empresas más integradas a la economía globalizada, aumentando las desigualdades entre estos grupos y el resto.

En otras palabras, puede decirse que el proceso de integración al nuevo orden financiero internacional caracterizado por la desregulación de la economía, para un país con marcados rezagos como el caso de México, significó la reordenación de gran parte de las empresas en torno a los requerimientos del capital transnacional. Sin embargo, a pesar de la fragmentación del aparato productivo, las autoridades colocaron al ahorro interno como pilar de la economía nacional; pero ante las condiciones por las que atravesaba el país, lo que las autoridades no consideraron de manera adecuada, fue el hecho de que el pretendido aumento del ahorro interno resultaba irrealizable a largo plazo debido a las dificultades a las que estaban expuestas la mayoría de las empresas.

Como menciona Bernal (1995), "la utilización racional completa del ahorro interno en proyectos productivos, mediante un efectivo y democráticamente concebido y ejecutado Plan de Recuperación y Desarrollo, el mito –no genial sino opuesto al humilde sentido común- de la insuficiencia del ahorro interno disfraza la realidad del desperdicio y las fugas de capitales. Lo que sucede es que los excedentes domésticos están totalmente sub o mal utilizados, ya sea por el consumo superfluo de una pequeña parte de los habitantes del territorio nacional por que se dedica a actividades especulativas, cambiarias o bursátiles, o por que se evade de los circuitos de inversión efectiva por diversos artilugios como el déficit comercial el pago de la deuda externa, las remesas por regalías, beneficios y otros pagos al capital transnacional, o simple y llanamente por fugas de divisas".<sup>25</sup>

Además cabe destacar, que debido a las relaciones de interdependencia que existían entre los organismos financieros internacionales, la banca comercial y los grandes grupos financieros nacionales, se optó por la prolongación de políticas económicas recesivas, en detrimento de las mayorías, para garantizar la recuperación de los recursos aportados para el rescate del sector bancario y para el mantenimiento de los márgenes de rentabilidad de dichas instituciones.

---

<sup>25</sup> Bernal Sahagún, Víctor (1995). "Testimonio inconcluso sobre la crisis" en *Problemas del Desarrollo*, Itec-UNAM, Vol.26, num.101, México, p-88.

Con respecto a lo anterior este objetivo iba a conseguirse, como menciona Rodríguez (2002) por medio de las conexiones mas intimas entre instituciones financieras con un eje bancario sólido y grandes empresas "ya que fueron el mecanismo para la consolidación de los grupos tradicionales industriales y para dar impulso a un segmento insipiente con disposición a tomar riesgos de inversión al amparo de un conglomerado financiero. Estas acciones otorgaban suficiente independencia al capital frente al Estado y explican, en gran parte el objetivo de la privatización de la banca"<sup>26</sup>

Durante este periodo, gran parte de las empresas se vio afectada por las altas tasas de interés y la contracción de la demanda interna, por lo cual se enfrentaron a serias dificultades para seguir operando. Lo anterior ocasionó un incremento en la cartera vencida de la banca, así como tensiones en el caso de la reestructuración de las deudas. En el siguiente cuadro se muestra el monto de la cartera vencida de la banca:

**Cuadro 6**  
**Cartera vencida de la Banca Comercial según actividad principal del prestatario de 1994 a 2002**  
(millones de pesos)

Año	TOTAL	SECTOR PRIVADO DEL PAÍS (EMPRESAS Y PERSONAS FÍSICAS)				
		TOTAL	SECTOR AGRO-PECUARIO, SILVICOLA Y PESQUERO	SECTOR INDUSTRIAL	SECTOR SERVICIOS Y OTRAS ACTIVIDADES	CRÉDITO A LA VIVIENDA
1994	51 899	51 130	5 037	10 815	20 664	5 701
1995	136 391	132 913	12 695	24 217	52 562	23 279
1996	191 273	185 999	17 753	42 921	65 985	41 451
1997	240 791	232 443	23 934	50 922	83 300	63 744
1998	318 394	309 498	37 938	75 997	106 972	71 964
1999	317 596	309 466	35 608	77 951	107 333	68 641
2000	246 768	240 015	28 249	81 993	82 679	51 627
2001	186 246	178 780	22 665	49 442	63 536	36 315
2002	161 012	153 627	15 462	13 451	56 050	31 433

Año	SECTOR PRIVADO DEL PAÍS (EMPRESAS Y PERSONAS FÍSICAS)	RENTÓN DE AJUSTE ESTADÍSTICO <sup>a</sup>	SECTOR FINANCIERO DEL PAÍS <sup>b</sup>	SECTOR GUBERNAMENTAL SERVICIOS DE ADMON PÚBLICA, DEFENSA Y SEGURIDAD SOCIAL	ENTIDADES DEL EXTERIOR
	<i>Créditos al consumo</i>				
1994	8 467	446	554	159	56
1995	9 844	217	3 119	209	40
1996	11 105	6 785	4 995	144	135
1997	91 77	1 366	7 838	166	344
1998	6 849	9 778	8 669	208	21
1999	6 329	13 603	7 530	203	398
2000	5 401	9 665	6 589	124	41
2001	5 271	1 551	7 327	134	5
2002	4 779	453	7 207	142	37

NOTA: Saldo a diciembre de cada año. Estas cifras, por los procedimientos de elaboración, están sujetas a cambios posteriores, en particular las más recientes. A partir de julio de 1995, incluye filiales de bancos extranjeros establecidos en México. A partir de junio de 1995, los saldos incluyen los correspondientes a la cartera afectada al esquema de participación de flujos con FOBAPROA y a la reestructurada en UDÍS. Debido al redondeo de las cifras, las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales.

<sup>a</sup> Corresponde a las diferencias entre la fuente de información contable y el reporte detallado de cartera de crédito.

<sup>b</sup> Excluye el crédito intrabancario

FUENTES: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2003, p-549 y BANXICO .www.banxico.gob.mx (26 de septiembre de 2003).

Con los desequilibrios macroeconómicos que fueron permitidos por la falta de supervisión de las autoridades y por el exceso de libertad existente dentro el sector bancario, se trataron de justificar ante la opinión pública las medidas para realizar el rescate de la banca y permitir su apertura total al capital externo; sin embargo, saltó a la vista que una solución más coherente que permitiera sortear los efectos de la crisis bancaria, consistía en la aplicación de medidas que permitieran la recuperación de la economía a través de la disminución de las tasas de interés y la reestructuración de las deudas de las empresas con la banca comercial para no asfixiarlas.

En síntesis, puede decirse que fue más nociva que benéfica para la economía nacional la adopción de las medidas de saneamiento contenidas en el acuerdo para superar la emergencia económica a partir de 1995, ya que no representaban un cambio en la dirección de modificar las fallas estructurales que asediaban al país, sino que únicamente era un conjunto de disposiciones que tenían por objetivo aprobar cambios en el corto plazo para asegurar el pago oportuno de los rendimientos de los instrumentos poder de los inversionistas extranjeros, principalmente los Tesobonos, sin importar las consecuencias para el resto de la economía.

**Cuadro 7**  
**Colocación de deuda interna del sector público a través de valores según instrumento**  
**De 1990 a 2002**

(Saldos corrientes en millones de pesos a valor de mercado)

Año	TOTAL	CETES	BONDES	BONOS A 3 y 5 AÑOS	UDIDONOS	OTROS VALORES <sup>a</sup>
1990	161 433	72 001	64 513	ND	ND	24 919
1991	171 654	72 656	57 979	ND	ND	41 017
1992	134 755	59 336	36 848	ND	ND	36 570
1993	138 318	81 431	17 036	ND	ND	39 652
1994	228 685	40 669	8 316	ND	ND	179 861
1995	136 000	46 590	44 970	ND	ND	42 440
1996	161 572	62 114	67 849	ND	5 357	26 252
1997	272 210	137 813	81 768	ND	36 676	15 951
1998	353 240	127 600	151 836	ND	62 833	10 971
1999	546 324	129 045	337 271	ND	80 008	1
2000	716 840	175 069	420 256	34 870	86 645	0
2001 p	762 839	196 674	348 980	122 330	94 847	0
2002 p	875 640	197 439	343 345	235 089	99 768	0

NOTA: Saldos a diciembre de cada año. La circulación total incluye los títulos a cargo del gobierno federal y los valores colocados con propósitos de regulación monetaria. Debido al redondeo de las cifras, las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales.

<sup>a</sup> Incluye títulos que gradualmente han dejado de colocarse, como: Bonos de deuda pública, PETROBONOS, Bonos de indemnización bancaria, PAGAFES, BORES, TESOBONOS y AJUSTABONOS.

FUENTES: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2003, p-557 y BANXICO. *Informe Anual, 2002*. México, D.F., 2003.

Sin embargo, la visión de las autoridades del país era distinta ya que optaron por la aplicación de más recetas recesivas, ocasionando con ello un crecimiento económico existente sólo en cifras; dicha estrategia estaba basada en la consolidación de los intereses de los grupos oligopólicos, que fueron los únicos beneficiados con las prácticas tendientes al saneamiento de la banca, en donde las operaciones con condiciones preferenciales fueron constantes.

### **3.3. El papel del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.**

Después de la desincorporación de los bancos, el gobierno de Salinas de Gortari instituyó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) con el objetivo de servir como un fondo de contingencia, para enfrentar las adversidades ocasionadas por problemas financieros que pudieran conducir a la insolvencia a los bancos, debido al incumplimiento en el pago de los deudores y al retiro pronunciado de los depósitos.

El papel que desempeñó el Fobaproa representa un elemento muy importante, en el desarrollo del fenómeno del excesivo aumento de la deuda pública interna que se presentó en el país; ya que las autoridades en su intento por controlar los efectos de la crisis de diciembre de 1994 en el sector financiero, con medidas de política monetaria tendientes a garantizar los rendimientos de los grandes inversionistas y frenar la fuga masiva de capitales, mediante un considerable incremento de la tasa de interés, terminaron por incrementar de manera excesiva, el monto total de las carteras vencidas, que posteriormente serían adquiridas por el Fobaproa, comprometiendo con ello la salud de las finanzas públicas. En este sentido, cabe destacar que el Fobaproa fue en un principio creado con aportaciones de los bancos que conformaban el sistema bancario al inicio de la década de los noventa, con el fin de contar con un fondo que pudiera proveer de recursos a los bancos en caso de presentarse situaciones imprevistas.

Como señala Solís (1997), "el antecedente inmediato del Fobaproa se encuentra en el fideicomiso denominado Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (Fonapre), constituido por el gobierno federal el 20 de noviembre de 1986 como fideicomitente, designándose como fiduciario al Banco de México. El Fonapre tenía su fundamento legal en el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Entre las operaciones que podía realizar el Fonapre se encontraban otorgar financiamientos y adquirir obligaciones y créditos, bajo la premisa del carácter temporal de sus apoyos y la necesidad de establecer programas correctivos en las

instituciones. Posteriormente en la nueva Ley de Instituciones de Crédito publicada el 18 de julio de 1990 en el *Diario Oficial de la Federación*, se cambió la denominación del fideicomiso a Fobaproa, y se ampliaron sus facultades con base en la experiencia obtenida durante los anteriores años de operación".<sup>27</sup>

Sin embargo, cuando se manifestaron los efectos de la crisis financiera de finales de 1994 al sector bancario, los reservas para hacer frente a estas adversidades se agotaron repentinamente, y para evitar el colapso de los bancos recién privatizados, se comenzó a utilizar al Fobaproa como si éste fuera un organismo público, ignorando que sus fines originales eran particulares, al canalizar hacia los bancos emprobleados recursos financieros a través de dicho organismo. Fue entonces cuando se acumuló una gran cantidad de deuda pública, \$552,000 millones, ya que el gobierno intervino los bancos, buscando con ello mantener la confianza en el sistema bancario.

Como señala Garrido (1998), "Esta solución a la crisis bancaria implementada por el gobierno, mediante el Fobaproa, ya era problemática para el conjunto de la economía porque implicaba aceptar la socialización de adeudos sin un análisis preciso sobre las condiciones de los deudores, su capacidad real de pago, etc. Pero, la situación se hizo aún más desfavorable a consecuencia de que con el Fobaproa se dispararon nuevamente las prácticas de pugna por la centralización financiera del excedente y las conductas de "riesgo moral" [...]. En efecto, la aplicación de este programa de compra de cartera estimuló a que muchos bancos y deudores importantes, vinculados con la banca, canalizaran sus adeudas hacia dicho programa, independientemente de la capacidad real de pago que tuvieran. Esto llevó a que se incrementara el costo de este programa de rescate bancario, el cual pasó de los 40 mil millones de dólares en 1996 a un nivel superior a los 60 mil millones de dólares en 1998, según informaba el Ejecutivo al Legislativo en la propuesta que le envió para que este "pagaré Fobaproa"<sup>28</sup> se convirtiera en deuda pública".<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Solís, Leopoldo (1997). Evolución del sistema financiero mexicano en los umbrales del siglo XXI, ed. Siglo XXI, México, p-161.

<sup>28</sup> Bajo los mecanismos de capitalización y compra de cartera, el Fobaproa compra a los bancos su cartera vencida a cambio de un documento garantizado por el gobierno en el que se comprometen a pagar en 10 años a la tasa de interés de los Cetes a 91 días, capitalizable mensualmente. El mecanismo consiste mas específicamente en el ofrecimiento por parte del Fobaproa de adquirir de los bancos a cambio de bonos de largo plazo emitidos por el fondo, créditos debidamente calificados y provisionados por un monto equivalente al doble del capital fresco que los accionistas aporten. Dentro de este programa, los bancos mantienen a su cargo la administración de los créditos y en la mayoría de los casos comparten el riesgo de incumplimiento.

A continuación se muestran los cambios en la participación de los principales sectores tenedores de valores de colocación de deuda pública interna del sector público en el periodo que va de 1990 hasta 2002.

**Cuadro 8.**  
**Colocación de deuda interna del sector público a través de valores según sectores tenedores**  
**De 1990 a 2002**

(Saldos corrientes en millones de pesos a valor de mercado)

Año	TOTAL	EMPRESAS PRIVADAS Y PARTICULARES *	SECTOR PÚBLICO NO BANCARIO	BANCO DE MÉXICO	BANCA DE DESARROLLO	BANCA COMERCIAL	OTROS INTERMEDIARIOS	REPORTOS
1990	161 433	81 898	1 776	37 990	609	36 517	653	1 989
1991	171 654	75 655	2 602	31 814	808	55 450	931	4 193
1992	134 755	75 593	4 680	26 251	174	21 604	1 229	5 225
1993	138 318	117 005	4 999	4 286	51	2 461	1 231	8 266
1994	228 885	141 603	6 501	2 525	2 232	6 115	0	69 910
1995	136 000	93 455	8 956	13 991	2 886	16 712	0	0
1996	161 572	130 211	14 158	11 301	1 890	4 012	0	0
1997	272 210	212 538	39 500	0	2 505	17 607	0	0
1998	353 240	320 167	24 630	0	231	8 212	0	0
1999	546 324	511 580	27 080	0	2 701	4 963	0	0
2000	716 840	673 842	19 438	0	8 942	14 618	0	0
2001 p	762 839	697 340	13 908	0	10 068	41 523	0	0
2002 p	675 640	828 443	5 711	0	5 718	35 769	0	0

NOTA: Saldos a diciembre de cada año. La circulación total incluye los títulos a cargo del gobierno federal y los valores colocados con propósitos de regulación monetaria. Debido al redondeo de las cifras, las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales.

\* A partir de 1997 se incluyen los títulos en poder de las SIEFORES.

FUENTES: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2003, p-557 y BANXICO. *Informe Anual, 2002*. México, D.F., 2003.

En el sector bancario mexicano es evidente que el ofrecimiento de garantías por parte del gobierno para respaldar los depósitos hasta en un 100% resultó perjudicial, ya que los bancos se beneficiaron de esta práctica al otorgar préstamos muy riesgosos a empresas pertenecientes a sus mismos grupos empresariales; este fenómeno representaba una buena opción para las instituciones crediticias, ya que en caso de que los bancos no logran recuperar el monto total del préstamo, el gobierno los respaldaría para evitar el riesgo de que se perdiera el ahorro del resto de los depositantes. Este tipo de conductas se vieron acrecentadas cuando se liberalizó totalmente el sector bancario y se relajaron los controles de las autoridades financieras.

Como se manifestó con el curso de los acontecimientos, las empresas pertenecientes a los conglomerados y sus principales accionistas utilizaron a los bancos pertenecientes a los grupos financieros, para adquirir financiamiento en condiciones favorables. El Fobaproa sirvió para asumir las carteras vencidas y capitalizar a las instituciones en

<sup>29</sup>Garrido, Celso (1998). "Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera", en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-20.



problemas; sin embargo, debido a la crisis económica de finales de 1994, el sobreendeudamiento de las empresas aumentó y por consiguiente el cese de pagos por parte de los deudores, por lo que el gobierno utilizó al Fobaproa para absorber las deudas ante los bancos y capitalizar a la banca, con el argumento de que de no haber actuado de este modo, se hubiera presentado la quiebra total del sector bancario y habría sido imposible el acceso a los créditos y los depositantes no hubieran podido disponer de sus ahorros.

Con la iniciativa de convertir los pasivos del Fobaproa, estimados en 552 mil millones de pesos en deuda pública interna, se profundizaron las repercusiones del rescate bancario que actualmente todavía resienten los deudores; gran parte del peso que representan dichas repercusiones ha sido pagado tanto por las empresas que intentaron sobrellevar con sus propios recursos los efectos de la recesión económica y por aquellas que fueron orilladas a cerrar por los malos manejos que el Fobaproa y su posterior conversión al IPAB. Además como se observa en el siguiente cuadro, los recursos y las obligaciones del Banco de México se modificaron sustancialmente:

**Cuadro 9.**  
**Usos y base monetaria según fuentes**  
**Años seleccionados de 1980 a 2002 (Millones de pesos)**

Año	Bonos de regulación monetaria (BREMS)	FUENTES							POSICION NETA DE OTROS CONCEPTOS
		CREDITO INTERNO NETO					NETO DE REPORTO DE VALORES	DEPOSITOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES	
		A BANCOS <sup>1</sup>		FINANCIAMIENTO A OTROS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS <sup>2</sup>		FINANCIAMIENTO A ORGANISMOS PUBLICOS IPAB <sup>3</sup>			
DE DESARROLLO	COMERCIALES	FOBAPROA	FIDEICOMISOS OFICIALES						
1980	ND	27	13	ND	29	ND	ND	ND	-4
1985	ND	71	43	0	-426	0	ND	ND	-1 815
1990	ND	-279	-165	0	-2 965	0	0	-19 170	-17 320
1991	ND	174	-138	-775	5 023	0	0	-20 757	-20 244
1992	ND	1 046	-197	-2 715	13 853	0	0	-18 560	-22 709
1993	ND	1 003	-448	-4 254	19 680	0	0	-14 894	-20 701
1994	ND	2 080	39 315	-5 269	34 428	0	56 717	-20 555	-13 241
1995	ND	-2 061	32 616	14 888	39 693	0	0	-132 116	6 476
1996	ND	-2 860	-1 335	11 045	40 551	0	0	-104 508	8 942
1997	ND	-3 077	-26 350	18 822	41 085	0	-9 863	-73 319	16 401
1998	ND	-1 427	-56 784	39 208	27 326	0	-1 956	-82 930	-7 469
1999	ND	-1 733	10 583	54 076	30 510	0	0	-42 442	29 760
2000	-21 834	3 492	43 429	-5	22 751	69 722	0	0	37 302
2001	-156 725	10 419	-26 063	-6	26 145	73 290	0	0	73 240
2002	-225 051	1 137	-43 945	-6	27 558	69 642	0	0	22 652

NOTA: Saldo al final del periodo. Estas cifras, por los procedimientos de elaboración, están sujetos a cambios posteriores, en particular las más recientes. Debido al redondeo de las cifras, las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales.

<sup>1</sup> Crédito y sobregiros de la cuenta única menos depósitos (excepto los depósitos en cuenta corriente).

<sup>2</sup> El IPAB asumió los créditos del Banco de México al FOBAPROA y al FAMEVAL, de conformidad con la fracción primera del artículo octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

<sup>3</sup> Corresponde a los créditos asumidos, conforme a lo establecido en la fracción primera del artículo octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

FUENTE: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2003, p-539. Para 1980 y 1985 BANXICO. *Indicadores económicos* (varios años). México, D.F. Para 1990 a 2002. BANXICO, [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx) (26 de septiembre de 2003).

Incluso ante de la crisis bancaria, la banca comercial tenia niveles de operatividad muy riesgosos ya que los pasivos eran considerablemente más grandes que el capital; por lo que el monto otorgado para rescatar a este sector a través del Fobaproa, fue mucho más grande que el capital bancario, ya que ante la perdida del dinero prestado por los bancos, el capital de los mismos no alcanzo a compensarla, fenómeno por el cual se hizo necesaria la adquisición de cartera vencida para evitar la quiebra total de la banca. A continuación en el cuadro se muestran algunos indicadores de la banca comercial antes de la crisis de 1995:

**Cuadro 10.**  
**Indicadores de la banca comercial en 1993**  
**(razones)**

	<i>Pasivos/ Capital</i>	<i>Activos/ Sucursal</i>	<i>Activos/ Personal</i>	<i>Personal/ sucursales</i>
Total	14.88	131.8	3.9	34
Banamex	11.84	193.3	4.0	48
Bancomer	11.39	131.3	3.2	41
Serfin	15.52	111.7	3.5	32
Comermex	23.84	104.9	3.5	30
Internacional	21.93	104.4	3.8	27
Mexicano	24.18	183.1	6.1	30
Atlántico	14.29	117.0	4.0	30
Unión	15.82	148.7	3.8	39
Mercantil Probursa	31.41	217.1	6.7	33
Cremi	16.75	127.8	4.0	32
Banco del Centro	16.04	63.0	3.0	21
Banca Promex	14.52	73.6	3.1	24
Mercantil del Norte	11.17	86.5	3.1	28
Banca Confía	17.43	84.2	3.2	26
Banoro	5.82	70.2	2.4	29
Banpals	22.89	179.3'	6.1	30
Bancrecer	20.01	94.8	6.3'	15
Banco de Oriente	19.27	70.4	3.5	20
Banco Obrero	12.77	153.1	3.1	49
Citibank	38.12	1,448.5	12.0	121
Interestatal	1.11	12.4	0.7	17
Interacciones	0.06	142.3	2.1	69
30-Sep-98				

*Fuente: CNBV, Boletín Estadístico de la Banca Múltiple. Elaborado por Juan Moreno, en El Cotidiano, num.92, p-60.*

Al elevarse las tasas de interés, los niveles de actividad económica decayeron así como los ingresos de los deudores, con lo que se produjo una situación de insolvencia para los mismos, amenazando con la quiebra generalizada de la banca. Este fenómeno fue propiciado por la actitud imprudente de algunos funcionarios bancarios y por la falta de supervisión por parte de las autoridades financieras del país que permitieron el excesivo otorgamiento de crédito, fundamentalmente al consumo, sin tener en consideración las

condiciones macroeconómicas reales por las que atravesaba el país y sin evaluar las posibilidades de la cobertura oportuna de los créditos ante ciertos sucesos, como el aumento pronunciado de las tasas de interés. Los malos manejos de los bancos se agravaron por el hecho de que el gobierno garantizó hasta en un 100% los depósitos, y se comprometió a rescatar a las instituciones financieras convirtiendo las pérdidas en deuda pública. Lo anterior muestra que debido al contexto permisivo que caracterizó a las autoridades bancarias durante este periodo, se fomentó el comportamiento irregular de los grupos financieros al otorgarles esta clase de facilidades.

Los objetivos que se esperaban de la privatización bancaria y la liberalización de las instituciones crediticias no se consiguieron. El ahorro interno se redujo fuertemente, como resultado de la política monetaria que indujo mayores gastos y endeudamientos. Además, los créditos al consumo también aumentaron de manera acelerada sin una correcta planeación para realizar el cobro de los mismos por parte de los bancos, y finalmente tampoco se logró disminuir los márgenes financieros con la privatización bancaria.

Como señala Moreno (1998), "Entre 1993 y 1994, como se puede apreciar en el cuadro, el margen de intermediación de los bancos alcanzó casi un 50% (frente a un promedio de alrededor de 10% entre 1983 y 1987). La finalidad de los nuevos banqueros fue recuperar de manera acelerada las inversiones efectuadas para adquirir los bancos, ya que en buena parte se realizó a través de préstamos, otorgados por otros banqueros. Ese elevado margen se reflejó en un encarecimiento del crédito, cuyas tasas de interés alcanzaron un nivel que hacía previsible un incumplimiento de los deudores ante cualquier cambio importante en el entorno económico".<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Moreno Pérez, Juan (1998). "El problema del Fobaproa: elementos para entenderlo y posibles alternativas de para su solución" en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-63.

**Cuadro 11. Margen financiero de la Banca Comercial (millones de pesos)**

(1)	<i>Ingresos Financieros</i> (2)	<i>Costos Financieros</i> (3)	<i>Margen Financiero</i> (3)/(2)
1982	615.9	537.1	78.8
1983	1,391.4	1,270.1	121.3
1984	2,274.1	2,024.9	249.2
1985	3,787.9	3,400.8	387.1
1986	8,810.1	8,005.0	805.0
1987	22,758.7	20,921.5	1,837.1
1988	30,777.0	26,742.2	4,039.9
1989	28,954.2	23,211.7	5,742.6
1990	48,758.5	38,786.4	9,972.2
1991	55,235.2	40,632.4	14,602.8
1992	65,961.5	44,252.1	21,709.4
1993	83,401.5	56,868.8	26,542.7
1994	88,686.7	62,674.8	26,011.9
1995	250,957.5	210,245.0	40,712.5
1996	186,615.8	155,481.8	31,134.0
1997	160,245.6	128,119.9	32,115.8

\*Banamex, Bancomer, Serfin, Bital, Santander, Atlántico; Banorte y Bilbao Vizcaya. Estos ocho bancos representan casi 80% de los activos de la banca. Fuente: PRD, "Fobaproa: el gran atentado contra la economía nacional. Alternativa para impedirlo". Elaborado por Juan Moreno en, *El Cotidiano*, num.92, p-64.

La expansión del crédito al consumo fue fomentada por la política monetaria del gobierno al incrementar los recursos financieros de los bancos, ya que el ahorro interno venía disminuyendo considerablemente. Dicho incremento en los recursos a disposición de las instituciones de crédito pretendía mantener el crecimiento de los préstamos bancarios, para crear la imagen de una economía en condiciones saludables.

En palabras de Moreno (1998), "No hay que olvidar que la fuerte expansión del crédito bancario y el consecuente sobreendeudamiento de la economía, fueron inducidos por la política económica del gobierno. Como el ahorro interno de la economía se fue reduciendo, los recursos a disposición de los bancos fueron incrementados, para mantener el crecimiento de los préstamos, mediante dos mecanismos. Primero, mediante la amortización de deuda pública, resultado de la disminución del déficit fiscal, y segundo, mediante la colocación de deuda pública en el exterior. [...] En principio, la sola disminución del déficit del gobierno liberó recursos para ser prestados al sector privado. Luego, los ingresos fiscales producto de las privatizaciones permitieron reducir la deuda del gobierno con Banxico, el cual canalizó esos recursos liberados directamente o a través de la banca de desarrollo o los fideicomisos del gobierno, hacia

la banca comercial, la que finalmente los presto al sector privado."<sup>31</sup>

Sin embargo, al deteriorarse la situación financiera en el país debido al aumento de las tasas de interés y crearse una situación de insolvencia masiva, el gobierno en lugar de preocuparse por corregir los desequilibrios internos que dañaban a la economía, se enfocó en garantizar los depósitos de los inversionistas extranjeros a través del programa de rescate financiero apoyado por los E.U. y los organismos financieros internacionales.

Cuadro 12.

Tasas de interés reales de los principales instrumentos de ahorro bancario en moneda nacional. Años seleccionados de 1980 a 2002. (Por ciento)

Año	DEPOSITO DE AHORRO <sup>a</sup>	INTER BANCARIA <sup>b</sup>	DEPOSITOS A PLAZO FIJO <sup>c</sup>			PAGARES CON RENDIMIENTO LIQUIDABLE AL VENCIMIENTO <sup>c</sup>		
			A 2 MESES	A 3 MESES	A 6 MESES	28 DIAS	91 DIAS	182 DIAS
1980	4.50	ND	25.20	26.15	26.45	ND	ND	ND
1985	20.00	80.01	65.29	70.41	70.26	67.81	71.92	74.86
1990	20.72	28.33	22.58	23.12	21.78	22.73	22.65	21.34
1991	8.89	17.81	14.70	15.57	14.59	14.75	15.23	14.07
1992	8.36	24.48	17.83	18.04	17.60	19.20	18.95	18.29
1993	8.07	13.69	11.00	11.21	11.01	11.46	11.22	10.55
1994	4.72	28.02	15.20	14.75	14.20	15.36	14.91	14.03
1995	6.19	51.34	40.29	39.61	37.80	41.53	40.66	38.13
1996	6.47	29.65	21.33	20.80	20.69	22.07	21.55	21.21
1997	7.65	20.41	12.82	12.47	12.43	12.44	12.91	12.86
1998	6.85	36.60	16.10	16.34	16.13	19.38	19.53	18.14
1999	5.69	18.67	7.60	7.88	8.04	8.04	8.58	9.09
2000	3.84	18.39	6.79	7.17	7.37	7.17	7.46	7.71
2001	2.46	7.96	2.85	3.20	3.52	2.34	3.11	3.67
2002	1.68	SC	2.83	2.84	2.97	2.38	2.60	2.65

NOTA: Tasas a diciembre de cada año.

<sup>a</sup> Tasa bruta ponderada en por ciento anual. Promedio mensual de tasas pagaderas a personas físicas antes de deducir el ISR.

<sup>b</sup> A partir de enero de 1993 se consigna la TIIP a 28 días, determinada por el Banco de México con base en las cotizaciones de las instituciones de crédito participantes en las convocatorias de las subastas para recibir o constituir depósitos en el Banco de México. Dejó de ser publicada el 31 de diciembre de 2001.

<sup>c</sup> Tasa neta en por ciento anual. Promedio mensual de tasas netas pagadoras a personas físicas después de impuestos.

FUENTE: BANXICO. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2003, p-567.

www.banxico.gob.mx (26 de septiembre de 2003).

En contraparte, "la actitud del gobierno hacia los millones de pequeños y medianos deudores, mostró un fuerte contraste con respecto al trato ofrecido a los grandes deudores. Mientras los pequeños y medianos deudores fueron presionados por todos los medios posibles para que "pagaran" sus deudas en las onerosas e injustas nuevas condiciones, las autoridades protegieron a los grandes deudores de la banca, muchos de ellos banqueros con fuertes ligas con el grupo en el poder. Los programas de apoyo

<sup>31</sup> Moreno Pérez, Juan (1998). "El problema del Fobaproa: elementos para entenderlo y posibles alternativas de para su solución" en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-64.

a la banca se aplicaron sin que hubiera reglas claras y generales, de manera totalmente discrecional, lo que favoreció de manera arbitraria a unos banqueros sobre otros”.<sup>32</sup>

El gobierno, en su intento por evitar la quiebra de los bancos, intervino en la mayoría adquiriendo gran parte de su cartera vencida y les consiguió socios extranjeros que aceptaban adquirir parte del capital de los bancos en quiebra y hacerse cargo de su administración a cambio del aval del Fobaproa para garantizar su inversión ante cualquier pérdida.

Después de la aplicación de la estrategia gubernamental para hacer frente a la crisis del sector bancario en México, dentro de los pasivos del Fobaproa se encontraban los pagarés entregados a las instituciones bancarias para impedir su quiebra, los cuales representaron 361.9 mil millones de pesos, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 13.**  
**Pagarés del Fobaproa al 28 de febrero de 1998**  
(salidos en miles de millones de pesos)

Total	Saldos 361.9	% 100.00
<i>Programa de capitalización</i>		
Banamex	34.6	9.56
Bancomer	36.6	10.11
Serfin	58.3	16.11
Vital	13.5	3.73
Bilbao Vizcaya	11.9	3.29
Banorte	5.5	1.52
<i>Saneamiento financiero</i>		
Inverlat	5.0	1.38
Santander	29.8	8.23
Atlántico	17.2	4.75
Bancen	19.5	5.39
Promex	15.7	4.34
Confía	26.9	7.43
Banpais	21.2	5.86
Bancrecer	65.0	17.96
Pronorte	0.2	0.06
Anáhuac	1.0	0.28

Fuente: Resumen ejecutivo de las operaciones del Fobaproa. Elaborado por Juan Moreno, p-70

Como señala Garrido (1998), “En conjunto estos programas de rescate bancario han desembocado en una socialización compulsiva de las pérdidas que tuvieron los bancos, cuyos extraordinarios montos amenazan la estabilidad financiera del país y comprometen las posibilidades financieras para el futuro desarrollo nacional durante

<sup>32</sup> op. cit., p-67.

décadas. Así, además de esta crisis bancaria y los programas de gestión impulsados por el gobierno han tenido como efecto general que el país, prácticamente, se quede sin un sistema bancario capaz de dar los servicios financieros requeridos para apoyar la recuperación de la actividad económica por parte del conjunto de las empresas<sup>33</sup>. Esto se confirma en el hecho que, desde la crisis de diciembre de 1994, el crédito a las empresas ha tenido poco crecimiento en comparación con el crédito destinado al consumo, como se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 14.**  
**Crédito total otorgado a través de la banca comercial según actividad principal del prestatario. De 1994 a 2002. (millones de pesos)**

Año	TOTAL	SECTOR PRIVADO DEL PAÍS (EMPRESAS Y PERSONAS FÍSICAS)					CRÉDITO A LA VIVIENDA
	TOTAL	SECTOR AGROPECUARIO SIVÍCOLA Y PESQUERO	SECTOR INDUSTRIAL	SECTOR SERVICIOS Y OTRAS ACTIVIDADES	SECTOR PRIVADO DEL PAÍS (EMPRESAS Y PERSONAS FÍSICAS)	OTROS	
1994	617 726	561 612	39 779	158 211	213 715	101 068	
1995	772 091	700 557	40 170	189 496	241 220	165 224	
1996	848 602	774 739	47 534	210 274	241 677	212 142	
1997	895 349	829 880	50 535	234 343	254 030	237 961	
1998	949 168	862 540	49 890	256 046	251 997	254 087	
1999	1 026 819	823 465	45 985	237 198	230 219	253 000	
2000	946 800	750 303	39 317	208 952	229 780	210 334	
2001	880 041	670 157	33 794	185 602	197 486	179 588	
2002	936 425	675 352	24 068	179 953	204 987	167 541	

Año	CREDITOS AL CONSUMO	REGLON DE AJUSTE ESTADISTICO *	SECTOR FINANCIERO DEL PAÍS B	SECTOR GUBERNAMENTAL, SERVICIOS DE ADMINISTRACION PUBLICA, DEFENSA Y SEGURIDAD SOCIAL	ENTIDADES DEL EXTERIOR
	1994	46 693	2 146	26 460	20 544
1995	40 918	23 529	28 608	31 152	11 774
1996	34 054	29 058	18 364	41 911	13 588
1997	32 434	20 576	14 870	42 897	7 702
1998	32 964	17 557	19 806	54 359	12 463
1999	35 108	21 955	28 294	51 589	3 441
2000	44 098	17 822	21 446	49 473	4 487
2001	58 789	14 898	15 121	56 474	5 150
2002	81 007	17 797	40 593	58 835	7 128

NOTA: Saldos a diciembre de cada año. Estas cifras por los procedimientos de elaboración están sujetas a cambios posteriores en particular las más recientes. El crédito incluye cartera vigente vencida redescontada, intereses devengados sobre préstamos y créditos vigentes e intereses vencidos. A partir de julio de 1995 incluye filiales de bancos extranjeros establecidos en México. Hasta enero de 2001 el crédito incluye el saldo del pagaré asociado al esquema de participación de flujos con FOBAPROA y de los CETES especiales que sustituyeron a la cartera reestructurada en UDIS; a partir de febrero de 2001 se reemplazó el saldo de dicho pagaré asociado al esquema de participación de flujos con FOBAPROA y de los CETES especiales que sustituyeron a la cartera reestructurada en UDIS; a partir de febrero de 2001 se reemplazó el saldo de dicho pagaré asociado por el de la cartera reestructurada en UDIS. Debido al redondeo de las cifras las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales.

\* Corresponde a las diferencias entre la fuente de información contable y el reporte detallado de cartera de crédito.

B Excluyo al crédito intrabancario. FUENTE: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2003, p-547 y BANXICO.

<sup>33</sup>Garrido, Celso (1998). "Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera", en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-25.

El gobierno ha procurado enfrentar esta situación facilitando la entrada de bancos extranjeros con el fin de que instalen subsidiarias, pero éstos se han enfocado en financiar las empresas pertenecientes a los grupos financieros nacionales y a las empresas extranjeras. Debido a estos acontecimientos, la banca comercial se encuentra desde 1995 prácticamente paralizada en el cumplimiento de sus funciones crediticias, ya que las instituciones bancarias han interrumpido de manera considerable la captación de los ahorros para canalizarlos a actividades productivas, lo cual constituía su función esencial; sin embargo, en México ocurrió prácticamente lo contrario después del rescate financiero ya que en la actualidad la banca capta cada vez menos ahorro y casi no otorga créditos en condiciones favorables para el desarrollo de los proyectos.

### **3.4 La creación del IPAB y la reestructuración de la banca comercial.**

En el contexto de la descripción anterior, se evidencia que las medidas tendientes a superar los efectos de los errores cometidos en el proceso de privatización bancaria, únicamente beneficiaron a los dueños de grandes grupos financieros; dichos errores permitidos por las políticas gubernamentales, posteriormente se traducirían en la creación del Instituto para el Ahorro Bancario (IPAB), que se estableció con el objetivo de modificar los criterios del Fobaproa y facilitar el proceso del saneamiento bancario, pero fundamentalmente para servir como un mecanismo de capitalización continua de los bancos.

Como menciona Delgado (2004), "1998 fue el año en el que el negocio bancario pasó a la nota roja de los diarios. Desde el momento en que el Ejecutivo presentó la propuesta de convertir los pagarés Fobaproa en deuda pública, inserta en una iniciativa de mayor alcance que reformaba diversos aspectos del marco regulatorio, entre ellos la autorización para que los bancos extranjeros pudieran adquirir las grandes instituciones bancarias mexicanas, el tema de reflexión obligada y el centro de la intensa polémica pública fue el funcionamiento de los bancos y la discrecionalidad en la instrumentación del "rescate bancario". El primer resultado de la discusión que se llevaba a cabo en la Cámara de Diputados fue que el debate rápidamente rebaso los ámbitos de San Lázaro. [...] Los acuerdos entre el PAN, el PRI y el gobierno dieron fin al debate y crearon el IPAB: El primer dato incuestionable fue que el proceso de privatización entregó algunas instituciones a personas que carecían de la solvencia moral necesaria para conducir una



institución financiera; el criterio utilizado para asignar y dar transparencia al proceso, en realidad, sirvió para favorecer a ciertos intereses afines al grupo gobernante”.<sup>34</sup>

Al respecto puede decirse que la creación en aquel entonces del IPAB fue posible gracias a la iniciativa del PAN, que después de generar fuertes polémicas, finalmente fue aprobada por el Congreso, al ser apoyada por el gobierno y la elite financiera ante su urgencia por crear un organismo que pudiera respaldar los depósitos bancarios y convertir en deuda publica interna los pasivos del Fobaproa. La propuesta original del PAN se puede observar en el siguiente cuadro, sin embargo debido a cuestiones de espacio, se presenta en el mismo solo en la parte concerniente a la creación del Instituto para el Seguro de los Depósitos Bancarios, al ser este el antecedente directo del IPAB

**Cuadro 15.**  
**Propuestas del PAN en torno al FOBAPROA**

- |  |   |
|--|---|
| I. Garantía de protección al ahorro y a los depósitos bancarios  | Crear el Instituto para el Seguro de Depósitos Bancarios en México.<br>-Tendrá como objetivo: el respaldo de los depósitos bancarios del sistema; la recuperación de los activos en poder de Fobaproa de los bancos que han sido intervenidos y vendidos; y la supervisión de las gestiones que realicen los bancos para la recuperación de los créditos que fueron materia de la compra de cartera.<br>-Será un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.<br>-Contará con un capital social establecido y asignado por ley por el Congreso de la Unión.<br>-El Congreso de la Unión tendría la plena supervisión de la operación y funcionamiento del Instituto de manera permanente.<br>-Su órgano directivo estaría integrado por ciudadanos de reconocida honestidad y capacidad, cuyo nombramiento sería aprobado por el propio Congreso. |
| II. Programa de solución definitiva a la cartera de los pequeños deudores                                    |   |
| III. Auditorias a fondo y castigo a los responsables   |   |
| IV. Reformas legales que eviten el incumplimiento fraudulento por parte de los deudores que si pueden pagar. |   |
| V. Asignación equitativa de los costos del problema con apego a derecho.                                     |   |
| VI. Reforma integral del sistema financiero.   |   |

Elaborado por Maria Elena Jiménez, en El Cotidiano, num-92, p-43.

---

<sup>34</sup> Delgado, et.al. (2004). “La dimensión bancaria” en México para Armar, ed. UNAM, México, p-110

En la propuesta se estableció que el Instituto estaría supervisado por el Congreso, sin embargo, lo relevante es que no se hicieron modificaciones sobre la garantía gubernamental de depósitos bancarios ya que ésta continuaba siendo del 100%. Posteriormente, al continuar las negociaciones ante la iniciativa de convertir los pasivos del Fobaproa en deuda pública interna, los dirigentes financieros del país coincidieron en la necesidad de crear un organismo público, con autonomía, que fuera responsable de administrar y vender los activos en poder del Fobaproa y manejar un seguro de depósito para de proteger a los depositantes.

El acuerdo al que finalmente llegaron los dirigentes financieros y posiblemente el más polémico, fue el referente a que: "Los pasivos a cargo del Fobaproa no se consolidarán como deuda pública directa. En consecuencia, quedarán a cargo del organismo que desempeñe las funciones de recuperación de activos, y se pagarán con el producto de la venta de los activos del Fobaproa, las recuperaciones de los créditos, así como con las aportaciones que realice la propia banca por concepto de participación en las pérdidas y al seguro de depósito, y los recursos presupuestales que autorice el Congreso. Lo anterior, en los términos y condiciones que se determinen, con el objeto de abatir el costo fiscal del saneamiento del sistema bancario".<sup>35</sup>

Con respecto a este acuerdo es importante resaltar que realmente no hubo un cambio profundo para solucionar la crisis de deuda pública, ocasionada por el rescate bancario, ya que lo único que sucedió fue que en lugar de que los pasivos del Fobaproa se consideraran como deuda pública del gobierno federal, estos fueron registrados como deuda del IPAB; sin embargo, al reconocerse éste como un organismo público, la deuda se convirtió en oficial; además se aprobó el pago de intereses por la misma, con recursos autorizados por el Congreso, es decir con recursos de los contribuyentes. En otras palabras a pesar de que las autoridades manejaron un discurso poco claro, finalmente los pasivos del Fobaproa se asumieron como deuda pública interna.

Al mismo tiempo de la autorización para crear al organismo, se eliminaron las restricciones al capital internacional, ya que se autorizó que los inversionistas extranjeros pudieran adquirir hasta el 100% de las acciones de los bancos y las demás instituciones financieras que conformaban el sistema financiero mexicano, con lo cual se abrió paso a la extranjerización total de la banca privada en México.

---

<sup>35</sup> Moreno Pérez, Juan (1998). "El problema del Fobaproa: elementos para entenderlo y posibles alternativas de para su solución" en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México, p-81.

Como señala Delgado (2004), "La venta de Banamex al Citigroup y de Bitat al HSBC (Hong Kong Shanghai Bank), ocurridas en 2002, junto con la compra total de las acciones de Bancomer por parte de BBV en el primer trimestre de 2004, concluyen el proceso que siguió a la privatización bancaria. Después de 12 años, solo permanece con sus dueños originales uno de los 18 bancos privatizados. Así las cosas, los bancos privatizados y apoyados por los intereses capitalizables generados por los pagarés del Fobaproa han servido para reducir los tiempos de penetración de los bancos extranjeros en el mercado mexicano, particularmente de los dos grandes bancos españoles, Santander y BBV, pero también creció Citibank y se estableció el Nova Scotia. En estas condiciones, los bancos extranjeros controlaban en 2000 cerca del 20% de los activos totales de la banca, lo que se incrementó a 40% con la compra de Bancomer, a 54% con Serfin, desde 2002 controlaban casi el 80% siendo prácticamente los dueños del sistema bancario que opera en México".<sup>36</sup>

**Cuadro 16.**  
**Principales grupos financieros en México.**  
(millones de pesos)

* Posición	Empresa o Grupo	País	Sector	Ingresos	Utilidad neta	Activo total	Pasivo Total
15	Grupo Financiero BBVA-Bancomer	España	Servicios financieros	49,330.0	7,653.0	499,719.0	432,294.0
26	Grupo Financiero Banamex	E.U.	Servicios financieros	40,332.0	9,314.0	408,695.0	350,909.0
56	Grupo Financiero Santander-Serfin	España	Servicios financieros	21,639.0	6,151.0	245,736.0	218,980.0
57	Grupo Financiero Banorte	México	Servicios financieros	21,628.0	2,218.0	213,187.0	198,826.0
70	Grupo Financiero HSBC	Inglaterra	Servicios financieros	17,199.2	1,552.6	177,741.8	166,101.6
97	Grupo Financiero Scotia Bank Inverlat	Canadá	Servicios financieros	12,106.1	1,820.1	96,496.7	87,584.5
115	Grupo Financiero Inbursa	México	Servicios financieros	10,201.9	2,297.8	71,576.2	39,892.7

Fuente: Revista Expansión, Las 500 empresas más grandes de México, julio del 2004, p-191.

\* Posición que ocupa entre las 500 empresas más grandes del país en 2003.

Por otro lado, puede decirse que al traspasarse al IPAB las deudas del Fobaproa, no hubo una solución de fondo al problema de la deuda pública interna, ya que las finanzas publicas continuaron resintiendo el peso de las malas decisiones de los dirigentes financieros del país, lo que se reflejó en la presión que ejerce dicha deuda sobre el gasto publico, al recortarse los recursos destinados a otros sectores, para permitir el apoyo al sector bancario.

<sup>36</sup> Delgado, et.al. (2004). "La dimensión bancaria" en México para Armar, ed. UNAM, México, 2004, p-114.

Además no se buscó una solución equitativa para sanear al sistema bancario mexicano, por que no se consideraron medidas de apoyo acordes con las necesidades de los deudores y si se continuó con una política de protección para los banqueros, debido a este fenómeno puede decirse que el IPAB asumió una actitud consecuente frente a los mismos, ya que ante futuras irregularidades, dicho organismo quedó sin facultades para renegociar con los banqueros una solución más equitativa para reducir el costo de posibles rescates bancarios.

Siguiendo a Delgado (2004), "los banqueros, tal y como han hecho desde la crisis de 1994-1995, han insistido una y otra vez en que se requiere modificar el marco legal de tal manera que las garantías que se ofrecen para disponer de un financiamiento sea posible ejecutarlas rápidamente es decir que puedan pasar al patrimonio de los bancos en poco tiempo. Antes dijeron que era indispensable la estabilidad económica y por supuesto el crecimiento. Luego señalaron que el costo de las reservas preventivas para enfrentar riesgos crediticios era muy alto y una barrera en el otorgamiento de crédito. Lo cierto es que desde hace nueve años no hay crédito para financiar actividades productivas lo cual ha provocado que la industria sea financiada crecientemente por los proveedores."<sup>37</sup>

Con respecto a la reestructuración de la banca, al autorizarse la participación ilimitada del capital extranjero, se perdió la oportunidad para conformar un sistema bancario nacional sólido, que pudiera estar conformado, tanto por bancos nacionales como extranjeros. Con esta decisión se dificulta aun más la supervisión del sistema financiero para las autoridades y se comprometen las prioridades económicas del país con los intereses del capital financiero a nivel internacional.

Como menciona Ibarra (2004), "la escasa penetración de los conglomerados internacionales en las naciones industrializadas se explica en términos de la significativa ventaja competitiva de los bancos nacionales al poseer información superior sobre clientes, normas y mercados locales. Otro factor gira en torno a acciones gubernamentales estratégicas que otorgan prelación al control nacional de las instituciones financieras, las protegen (con incentivos fiscales, garantías, subsidios o aportes de capital) e inhiben deliberadamente su extranjerización".<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Delgado, et.al. (2004). "La dimensión bancaria" en México para Armar, ed. UNAM, México, 2004, p-117.

<sup>38</sup> Ibarra, David (2004). "Globalización y banca", en *Economía UNAM*, Itec-UNAM, México, p-86.

Como se señaló anteriormente, al permitirse la liberalización apresurada del sector bancario y el relajamiento en los mecanismos de regulación por parte de las autoridades sobre dicho sector, la banca comercial realizó operaciones altamente riesgosas, por lo cual, su cartera vencida aumentó considerablemente y disminuyó la cantidad de créditos otorgados por la misma.

A pesar de ello, aunque el índice de capitalización de la banca comercial aumentó considerablemente desde 1994 hasta 1999, como uno de los objetivos del rescate bancario por parte de las autoridades financieras y a pesar de que se esperaba una recuperación de la banca en sus actividades de otorgamiento de crédito, ocurrió lo contrario, ya que durante este periodo la cartera crediticia del sector bancario para el financiamiento de la pequeña y mediana empresa se contrajo.

Un aspecto a destacar de este fenómeno es que como menciona Rodríguez (2002), a pesar de la contracción en el otorgamiento de créditos, la banca comercial incrementó sus utilidades por el aumento en el índice de capitalización y “por el aumento de sus posiciones accionarias en la cartera de valores, además de un considerable incremento en las tarifas que cobro por sus servicios financieros”.<sup>39</sup>

En este sentido, “En lo que se refiere a las actuales actividades de la banca en México, el crecimiento acelerado de la cartera de títulos y valores explica, en parte, el incremento de las utilidades de los bancos y el mejoramiento del índice de capitalización de la banca comercial. Un aumento superior al 100% en las tarifas que cobran por servicios financieros es el otro componente de la recuperación. Con todo se ha visto frustrada la expectativa de que, dadas las utilidades de los grupos financieros sumadas a la creciente capitalización de sus activos y a las bajas en las tasas de interés, se produjera una mejora en la canalización de recursos de crédito para el conjunto de la economía. En especial el crédito a la actividad productiva de las pequeñas y medianas empresas no exportadoras esta paralizado”<sup>40</sup>

A pesar de la relativa recuperación del sector bancario, debido al crecimiento en la capitalización de sus activos y al mejoramiento de sus utilidades, no se produjo un incremento en la canalización de créditos a las empresas. Debido a la carencia de procedimientos para hacer frente a incrementos en la cartera vencida de los bancos, en

---

<sup>39</sup> Rodríguez, María Teresa (2002). “El crédito en México en los noventa: de la mala selección de las inversiones al racionamiento”, en *Comercio Exterior*, Bancomext, vol.52, num.7, México, p-598.

<sup>40</sup> op.cit. p-599.

México las tasas de riesgo y por lo tanto las de interés se elevaron; este fenómeno se intensificó después de la expansión del crédito al consumo que se vivió en el país en 1994, ya que al manifestarse la crisis de la banca en diciembre, el otorgamiento del crédito sufrió una fuerte contracción.

La expansión crediticia al inicio de la década de los 90, fue posible debido a que al suprimirse mecanismos como el encaje legal y el coeficiente de liquidez, los bancos comenzaron a otorgar más préstamos ya que contaban con mayor liquidez.

Sin embargo, para asegurar la cobertura de los riesgos adquiridos al otorgar créditos sin una correcta evaluación de los clientes, se elevaron las tasas de interés por lo que las condiciones de financiamiento eran poco favorables para la mayoría de las empresas y cuando se presentaron las distorsiones en la esfera financiera se comprometió la estabilidad de la banca y el pago de los deudores.

Ante esta situación como señala Rodríguez (2002) "los bancos reaccionaron aplicando medidas precautorias mediante el racionamiento del crédito. Este se vuelve exclusivo de los clientes que disponen de mejores calificaciones y garantías para rembolsar los préstamos. Con el racionamiento a empresas y proyectos sin garantías explícitas, pero que ameritarían una evaluación en función de la rentabilidad esperada (que podría ser positiva), se pierde la oportunidad de que buenos proyectos, con externalidades positivas se lleguen a concretar".<sup>41</sup>

En este contexto, se modificó la normatividad existente en el país para permitir el aumento en la participación accionaria de los inversionistas extranjeros en el sector bancario mexicano, con el objetivo de conseguir mayores recursos financieros para las instituciones con problemas. Sin embargo, cuando se comenzó a implementar el rescate financiero para sanear los bancos, los recursos obtenidos fueron canalizados al mejoramiento de la rentabilidad del sector bancario, para facilitar su absorción por el capital financiero, en lugar de apoyar a los deudores que vieron recortadas sus posibilidades de hacer frente a sus compromisos.

---

<sup>41</sup> op. cit. p-604.

Ante el apoyo brindado por el gobierno a través del Fobaproa y el aumento de su participación en el sector bursátil, la banca comenzó a recuperar sus utilidades. Este fenómeno, como se mencionó anteriormente, se vio favorecido por el aumento de las tarifas por servicios financieros; sin embargo el repunte en las utilidades de los bancos no se vio reflejado en un aumento del crédito, ya que la colocación de crédito estaba siendo sustituida en los bancos por cartera respaldada por el Fobaproa, para el pago de intereses o para invertir en acciones que les aseguraran rentabilidad, en otras palabras, los bancos no convirtieron el ahorro en créditos productivos.

Siguiendo a Rodríguez (2002), este fenómeno de restricción en el acceso al crédito para las empresas, puede explicarse por el hecho de que “según el criterio que atribuye el mal funcionamiento de la banca a la represión financiera y a políticas macroeconómicas erróneas que propician un escaso ahorro, la situación es paradójica (porque los recursos necesarios externos, de hecho, existen). No así desde el punto de vista del análisis de conflictos de intereses, de falta de información o de racionamiento de crédito. El circuito recorrido de la liberalización y la desregulación hasta la parálisis del crédito coincide con una falta de políticas de crédito oportunas para aumentar la inversión productiva. Tales decisiones las debía haber definido el gobierno para asegurar el fondeo de proyectos de expansión y la modernización en sectores estratégicos y que no podían haberse dejado al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado...”.<sup>42</sup>

Puede decirse que las fallas en la regulación de la banca propiciaron que ésta adquiriera una actitud concentrada en la rentabilidad obtenida, fijando en ésta su objetivo primordial, al profundizar las restricciones al crédito y basar su funcionamiento en sus operaciones accionarias, dejando de lado la realización de su función principal en la captación de recursos para canalizarlos al crédito. Este fenómeno ha sido acrecentado por la apertura total de la banca al capital extranjero, lo cual hace cada vez más difícil en acceso a nuevos créditos para las empresas sobre todo pequeñas y medianas.

Como sostiene Garrido (1998) con respecto a las consecuencias del saneamiento de la banca, “como resultado de estas reformas y de los programas de rescate bancario, actualmente el sistema bancario está segmentado en dos grandes conjuntos. Por una parte los que el gobierno denomina como los “bancos buenos”, ya que están en condiciones económicas y financieras saludables. En general estos bancos son

---

<sup>42</sup> Rodríguez, María Teresa (2002). “El crédito en México en los noventa: de la mala selección de las inversiones al racionamiento”, en *Comercio Exterior*, Bancomext, vol. 52, num. 7, México, p-609.

propiedad de extranjeros, [...]. Por la otra, están los llamados "bancos malos" que son los sobrevivientes de la privatización, los que en mayor o menor medida tienen partes sustantivas de sus carteras en manos del Fobaproa, y que, por lo tanto, han sido sujetos a una suerte de estatización indirecta. Estos bancos enfrentan una grave situación de bloqueo en sus condiciones de financiamiento ya que si bien la compra de cartera por el Fobaproa saneó sus activos, dejó al mismo tiempo como activo en manos de estos bancos un pagaré gubernamental no negociable, que arroja intereses relativamente bajos. Esto significa que nuevamente se arribó a un bloqueo financiero porque los bancos no tienen posibilidad de recircular estos activos hacia nuevos créditos".<sup>43</sup>

Este fenómeno llevó a los grupos financieros nacionales a la urgencia para lograr nuevas relaciones con el capital internacional para lograr mantener su participación en el sector bancario, permitiendo con ello prácticamente la total extranjerización de la banca con las consecuencias que ello representó para la economía, como lo fue el racionamiento del crédito, la falta de regulación bancaria y de apoyo a la inversión productiva, para enfrentar los problemas de la restricción crediticia.

Como menciona Girón (2001) "Como resultado de la disminución de la cartera vencida respecto de la cartera total, el índice de morosidad de la banca disminuyó de 8% en diciembre de 1999 a 7.4% en marzo del 2000. Con relación a los indicadores de solvencia en la banca múltiple la cartera vencida neta de provisiones a capital contable que mide la porción de capital que consumiría la cartera vencida no provisionada, se situó en marzo del 2000 en 2.3% para el sistema, lo cual se compara favorablemente con el 151.4% correspondiente a diciembre de 1994. Esta disminución se debe a diversos factores: a) la disminución de la cartera vencida, b) la creación de provisiones por parte de la banca, c) el aumento de capital y d) al programa de compra de cartera y capitalización".<sup>44</sup> Los indicadores anteriores pueden observarse en el siguiente cuadro:

---

<sup>43</sup>Garrido, Celso (1998). "Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera", en *El Cotidiano*, num. 92, UAM, México, p-25.

<sup>44</sup>Girón, Alicia (2001). "Inestabilidad y fragilidad financiera del peso mexicano", en *Problemas del desarrollo*, Iiec-UNAM, Vol.32, num. 124, México, p-44.



**Cuadro 17.**

**Principales indicadores bancarios, 1994-2000 (Porcentajes)**

Indicador	Dic. 1994	Dic. 1995	Dic. 1996	Dic. 1997	Dic. 1998	Dic. 1999	Mar 2000
• Cartera total (variación anual real)	25.7	-19.0	-10.7	6.9	0.3	-11.2	-8.7
• Cartera vencida (variación anual real)	36.3	-29.4	-29.3	-0.5	-7.4	-29.8	-35.0
• Índice de cobertura	20.8	34.9	56.1	61.4	66.4	95.8	94.6
• Índice de morosidad	17.1	14.9	11.8	11.0	10.1	8.0	7.4
• Índice de solvencia	151.4	83.7	45.0	33.2	25.8	2.1	2.3
• Índice de capitalización	10.4	12.0	12.6	13.9	14.8	16.2	15.4

Índice de cobertura = Provisiones/cartera vencida

Índice de morosidad = Cartera vencida/Cartera total

Índice de solvencia = (Cartera vencida - Provisiones)/Capital contable

Índice de capitalización = Capital neto/Activos en riesgo. Los activos de riesgo incluyen hasta 1996

únicamente los sujetos a riesgo de crédito. A partir de esa fecha también se incluye el riesgo de mercado.

Elaborado por Alicia Girón González. FUENTE: CNBV y SHCP, Boletín electrónico, Momento Económico.

Continuando con Girón (2001), "[...] el sistema bancario mexicano ha tenido un decremento de la cartera vencida, la estructura de los activos ha mejorado financieramente y las instituciones son más rentables, sólidas y con mayores recursos para reactivar el otorgamiento del crédito. La reingeniería financiera de los bancos, las fusiones entre grandes, medianos y pequeños bancos, así como la participación del capital extranjero, han mejorado los estados financieros de los intermediarios bancarios pero hasta la fecha la carga del costo del rescate bancario por el Estado no permite hablar de un sistema financiero sano. Este rescate ha significado de las erogaciones del gobierno federal a lo largo de los primeros nueve meses, 36 103 millones de pesos para el Programa de Apoyo a Ahorradores, donde a través del IPAB se han canalizado 34 600 millones de pesos, y al Programa de Apoyo a los Deudores 1 503 millones de pesos."<sup>45</sup>

Ante los problemas financieros que ha experimentado el país en la última década y que han significado la restricción en el otorgamiento de los créditos bancarios para las empresas, se hace necesaria la reorientación de créditos hacia estos sectores, ya que durante los últimos años, la banca se ha enfocado en otorgar créditos particularmente al consumo por resultarle esta actividad más redituable, ante el entorno económico que se vive en el país, y los riesgos que representan los créditos a largo plazo para las empresas, ante el entorno de recesión económica que vive el país.

<sup>45</sup> op.cit. 45

Sin embargo, esta situación ha generado mayores obstáculos para las empresas en su intento por acceder a financiamientos acordes con la situación económica de estancamiento, debido a las practicas de las instituciones crediticias, y a los todavía mayores costos del crédito. En otras palabras el sector bancario mexicano se ha paralizado en el cumplimiento de su función más esencial, ya que no ha recuperado los niveles de colocación de crédito y solamente los grandes conglomerados se han beneficiado con el financiamiento existente hasta ahora.

Como menciona Cardero (2002), "un alza de la tasa de interés no reduce la demanda de créditos homogéneamente sino que ocasiona un proceso de discriminación en donde los grandes capitales, muchos de ellos ligados a los bancos, tienen accesos a los recursos bancarios aun en condiciones donde las inversiones son riesgosas pero con una elevada tasa de ganancia potencial mientras que los proyectos con menor riesgo y menor tasa de rendimiento potencial son descartados".<sup>46</sup>

Es importante señalar que debido a los constantes cambios que ha sufrido y a la situación económica que vive el país, al sector bancario nacional le es difícil canalizar el crédito a las empresas debido a la falta de seguridad para recobrarlo, por lo cual se elevan los diferenciales entre las tasas de interés activas y pasivas.

En este sentido, ante estos obstáculos para el desarrollo del país es necesario que el estado instrumente una política económica a largo plazo que además de enfocarse en la estabilidad, cree un entorno económico favorable para el desarrollo de los proyectos de inversión que no sea solo extensivo para los grandes grupos financieros; además es importante señalar que se requiere que el financiamiento sea accesible para un mayor numero de empresas, por medio de la reducción de los márgenes de intermediación de la banca. Sin embargo, en el sistema bancario mexicano estas condiciones parecen irrealizables en el corto plazo debido a los deficientes manejos que afectan al sector.

Debido a que la cantidad de crédito que puede ser autorizada para una empresa depende de su tamaño, sus condiciones financieras, y sobre todo de sus relaciones con la banca, el crédito deja de estar disponible para todas las empresas sobre todo a largo plazo, a excepción de las que forman parte de los grandes grupos empresariales

---

<sup>46</sup> Cardero, et.al. (2002). "El papel del crédito al sector privado en el crecimiento económico en México, algunas tesis para debate", en *Economía Informa*, num.306, Iiec-UNAM, México, p-47.

privados del país, como se evidenció particularmente con las consecuencias del rescate bancario.

Es importante mencionar que al acentuarse el proceso de apertura económica y comercial del país, durante los años ochenta y principios de los noventa, una gran cantidad de los activos empresariales en manos del gobierno fue vendida a grupos privados nacionales como Mexicana de Aviación, Telmex, Altos Hornos de México y toda la banca comercial, entre otros. Puede decirse que durante este periodo, debido al modelo implantado, la iniciativa privada recobró fuerza en la conducción económica del país, debido a las expectativas que fijaron los grupos empresariales en la firma del TLC y la posibilidad de estructurar nuevas relaciones con el gran capital a nivel internacional.

Sin embargo, si bien es cierto que se produjo la consolidación de grupos empresariales nacionales como Carso y Femsa por mencionar algunos, entre las empresas más grandes del país, también lo es que muchas otras empresas que llegaron a ocupar un lugar importante en el mercado han reducido su participación, como Altos Hornos de México y Grupo Vitro, debido a la transformación de los mercados y los malos manejos a los que se les sometieron.

Como menciona Martínez, (2004), "Cuando parecía que el fantasma de las crisis sexenales había quedado en el olvido, una de las más severas azotó a la economía nacional, ocasionando una crisis bancaria sin precedentes (que obligó a la creación del Fobaproa-hoy IPAB-) y erosionó, una vez más la de por sí precaria competitividad de las empresas mexicanas. De ese modo, Bancomer se convirtió en BBVA, Banco Mexicano y Serfin en Santander, Inverlat en Scotia Bank, Banamex en Citibank, y Bital en HSBC".<sup>47</sup>

Puede decirse que la característica de la administración zedillista, en continuidad con la adoptada durante el gobierno actual, ha sido el incremento de las fusiones y adquisiciones empresariales en el país. No obstante es importante mencionar que en la mayoría de los casos, no sólo fueron los grupos empresariales privados nacionales quienes se beneficiaron, sino que también las grandes multinacionales también aprovecharon los desequilibrios de diciembre de 1994 para iniciar un proceso de compras a precios bajos a partir de 1995, sobre todo del sistema bancario.

---

<sup>47</sup> Martínez, Javier (2004). "La montaña rusa" en *Revista Expansión*, 7 de julio, México, p-189.

## CONCLUSIONES GENERALES

El que un país cuente con estabilidad en su sistema bancario, tiene gran importancia para el desarrollo del mismo, ya que al canalizar el ahorro desde los sectores que cuentan con recursos económicos abundantes hacia las necesidades de financiamiento de las empresas, cumple con una función primordial al estimular la producción y el empleo. Sin embargo, para que este proceso pueda efectuarse, las condiciones macroeconómicas del país en cuestión deben ser sólidas, ya que de no ser así se corre el riesgo de ocasionar fuertes desequilibrios en las finanzas nacionales, como en el caso de la crisis de 1982 y la posterior de diciembre de 1994.

En particular, con la crisis bancaria experimentada desde finales de 1994, se evidenció que los efectos de la desregulación financiera y la liberalización económica en un país como México, carente de un peso específico dentro del nuevo orden monetario internacional instrumentado a partir de la puesta en marcha del modelo neoliberal en 1982, solo habían sido benéficos para los intereses de los grandes grupos empresariales y del capital financiero internacional, ya que dicho proceso de desregulación no ha contribuido a cubrir las necesidades de desarrollo que se han manifestado en el país desde años atrás y que por el contrario, solo se ha comprometido aún más la estabilidad de la economía mexicana como resultado de este proceso.

Con la política macroeconómica fomentada por la tecnocracia neoliberal durante los años anteriores a 1994, caracterizada por utilizar un tipo de cambio sobrevaluado como mecanismo para controlar la inflación, se provocaron fuertes desequilibrios financieros. Posteriormente pese a que, al extenderse los efectos negativos de la crisis bancaria, se hicieron modificaciones de política monetaria tendientes a recobrar la confianza de los inversionistas extranjeros, aumentando las tasas de interés internas para otorgarles un mayor rendimiento e incitarlos a mantener sus depósitos financieros en el país, puede decirse que el efecto de estas medidas fue nocivo para el resto de la economía, ya que el mencionado incremento en las tasas de interés y la disposición de las autoridades para restringir la liquidez afectaron a los deudores y complicaron la posibilidad de la recuperación de la cartera vencida de la banca comercial.

Las repercusiones negativas de este fenómeno en las finanzas públicas, se agravaron ante el propósito del gobierno de rescatar a la banca comercial que para entonces se encontraba prácticamente en estado de quiebra, por medio de un costoso plan de saneamiento de las instituciones crediticias, comprando su cartera vencida a través del Fondo de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa) y posteriormente convertir el alto costo de este rescate en deuda pública interna reconocida oficialmente con la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), con la obligación implícita de auxiliar a la banca comercial y garantizar su funcionamiento con los recursos que se autoricen de manera continua, aún en caso de presentarse futuras situaciones de insolvencia.

Sin embargo, durante el desarrollo de este proceso, es importante mencionar que el costo del saneamiento bancario corrió principalmente a cuenta de los usuarios del crédito, ya que las condiciones de financiamiento se tornaron adversas, así como la recuperación de cartera de los bancos al elevarse las tasas de interés para compensar los errores en que habían caído los dirigentes bancarios asociados con las empresas favorecidas por la banca en este periodo.

Con respecto a lo anterior, Garrido (1998) menciona que "el análisis de la experiencia seguida durante la crisis financiera desde 1995 sugiere las tensiones y problemas que representan las relaciones financieras en las que operan los grupos empresariales privados nacionales tanto para el conjunto de la economía nacional como para estos propios sectores empresariales. Por una parte, gracias a dichas relaciones financieras estos grandes grupos empresariales privados nacionales (GPN), consiguieron potenciar notablemente tanto la escala, como el ámbito territorial en que cumplen su acumulación y sus negocios. Esto como consecuencia de que dichas relaciones potenciaron su capacidad de control del excedente, a través de los circuitos financieros, según el nuevo esquema de reformas liberales de "menos Estado y más mercado" bajo una economía abierta lo que al mismo tiempo parece haber operado en desmedro de la capacidad que los otros actores empresariales tenían para acceder a financiamientos favorables para sus procesos de inversión".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Garrido, Celso (1998). "Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera", en *El Cotidiano*, num. 92, UAM-Iztapalapa, México, p-26.

Las relaciones entre estos grupos y la banca comercial se intensificaron, al modificarse la normatividad del sistema financiero mexicano en concordancia con los intereses del gran capital financiero; por que la banca comercial, controlada por dichos grupos empresariales, asumió riesgos financieros pronunciados, al otorgar créditos a las empresas pertenecientes a los mismos en condiciones beneficiosas, sin haber evaluado oportunamente el cobro de los mismos, amparada bajo la conducta del *riesgo moral* y el respaldo estatal que desde un principio se le brindó al sector empresarial; al incrementarse el incumplimiento en el pago oportuno de los créditos y aumentar la cartera vencida de las instituciones bancarias, se produjo un fuerte impacto en las finanzas públicas nacionales, porque las pérdidas generadas por la mala gestión de los propietarios de la banca comercial se socializaron mediante el rescate bancario y la oficialización del monto total del mismo como deuda pública interna.

Estas distorsiones en el sistema bancario fueron permitidas por el continuo proceso de transformación al que fue sometido el mismo, buscando con este proceso que dicho sistema fuera más funcional a las exigencias de los capitales financieros y delegando a segundo plano las demandas nacionales; en este sentido, es importante mencionar que se experimentaron varios cambios en un periodo muy corto, como lo evidencia el hecho de que prácticamente en tan sólo nueve años, el sistema bancario mexicano ha pasado de pertenecer a la iniciativa privada, a la nacionalización en 1982 y posteriormente a la reprivatización a partir de 1991, con las consecuencias que finalmente ocasionó el rescate bancario instrumentado después de la crisis bancaria de diciembre de 1994, que trataron de justificarse bajo el argumento de que se actuó de esta manera para evitar desastres monetarios mayores.

En otras palabras, mientras que al inicio de la década de los años cuarenta, el objetivo del gobierno era consolidar un sistema bancario para favorecer el proyecto de industrialización del país basado en el modelo sustitutivo de importaciones, ya para la década de los setentas, en comparación con los avances que se habían presentado en la banca comercial a nivel internacional, las instituciones bancarias mexicanas presentaban cierta obsolescencia y signos de estancamiento, razón por la cual, se buscó la reestructuración y modernización del sistema bancario y se modificaron los servicios que se prestaban al público. Subsiguientemente, durante la década de los ochenta, la banca pasó a manos del Estado para completar el proceso de reestructuración y después poder ser renegociada con los grandes inversionistas

en condiciones propicias para los intereses del gran capital y modificarse el marco legal de las instituciones de crédito.

Un aspecto a destacar durante la década de los setenta, antes de la nacionalización bancaria, fue el hecho de que durante este periodo se instrumentaron cambios para llevar a cabo la transición de la banca especializada a las instituciones de banca múltiple, proceso que consistió principalmente en renovar los instrumentos de captación y los servicios bancarios, así como diversificar las operaciones de los bancos y reducir costos administrativos. Todo este proceso tenía como objetivo disponer de una estructura modernizada para poder mejorar en cuanto a competitividad a nivel internacional.

Posteriormente, la década de los años ochenta representó un periodo de adaptación de la banca nacionalizada a las exigencias a nivel internacional que se requerían para su reestructuración y posterior reprivatización; no obstante, durante este periodo la banca se vio afectada por los problemas de inestabilidad en el país, la ausencia de recursos y fenómenos como la desintermediación bancaria, ocasionada por las deficiencias en los procesos de captación, y factores que agravaron dicho fenómeno de desintermediación, como fueron la intensa especulación, la fuga de capitales y la alta inflación.

Es por ello que, con el fin de fomentar la intermediación financiera, las autoridades del país otorgaron la autorización para la creación de la banca múltiple, con el argumento de limitar la excesiva concentración de recursos en un reducido número de instituciones financieras. Sin embargo, esto no ocurrió ya que después de este proceso de creación de la banca múltiple, se presentó un fenómeno de excesiva concentración bancaria, lo cual era contradictorio con los fines que se había declarado al principio del proceso de modernización del sistema bancario mexicano; durante este proceso se puede decir que solo se consolidaron los bancos más grandes del sistema, (Banamex, Bancomer, Serfin,) ya que los bancos regionales tendieron a desaparecer.

El decreto de la nacionalización bancaria tenía por objeto facilitar la modernización del sector bancario mexicano, para que después éste pudiera ser renegociado con los grandes inversionistas; con respecto a este fenómeno puede decirse que relativamente se consiguió la modernización del sistema bancario en cuanto a los servicios que brindaba, ya que se amplió la gama de los mismos; sin embargo, no se consiguió la adecuación del sistema a los

requerimientos de desarrollo del país, ya que desde finales de la década de los ochenta, comenzaron a instrumentarse medidas tendientes a facilitar la reprivatización bancaria en condiciones ventajosas para los grandes capitales, con lo cual se abandonaba el proyecto de reforzamiento del sector bancario para hacer frente a las necesidades de las empresas, manteniendo tasas de interés estables y condiciones de crédito favorables; con ello se anteponían de nueva ocasión las necesidades del capital financiero internacional a las prioridades del país.

En palabras de Arturo Huerta (2004), "el gran triunfador de la liberalización financiera, es el gran capital financiero internacional, dado que las políticas predominantes han llevado a que los sectores nacionales estén altamente endeudados, permitiendo a los acreedores apoderarse de la riqueza nacional y subordinar, además, al gobierno a la instrumentación de políticas económicas a su favor. Tenemos así a un gobierno altamente endeudado, cuando su preocupación es mantener un clima de confianza a favor del capital financiero y pagar la deuda, sin importar que las políticas dominantes desatiendan las demandas de crecimiento y bienestar generalizado que todos los sectores exigen, y lleven al país a pertenecer cada vez menos a los nacionales".<sup>2</sup>

A pesar de que la exigencia nacional con respecto al sistema bancario, continúa siendo prácticamente la misma; es decir contar con un sistema capaz de financiar el desarrollo del país en condiciones favorables para las empresas medianas y pequeñas, las exigencias internacionales han cambiado, ya que buscan primordialmente consolidar al capital financiero internacional, así como perseguir los intereses de los grandes grupos financieros.

Como se mencionó anteriormente, este fenómeno se ha posibilitado en el país ya que durante el final de la década de los ochenta y principios de los noventa, ocurrieron cambios en la normatividad que permitieron la fusión de bancos, arrendadoras, casas de bolsa, y sociedades de inversión, entre otros organismos financieros. Esta reorganización tuvo como objetivo realizar reformas para adecuar al sistema bancario a los mencionados requerimientos internacionales. Las propuestas instrumentadas buscaron promover la acumulación y centralización de capitales, al eliminar las restricciones que existían para que pudieran incorporarse una o más instituciones de un mismo tipo a las agrupaciones financieras, bajo el argumento de contar con un sistema financiero más amplio y diversificado. Prueba de lo

---

<sup>2</sup> Huerta González, Arturo (2004). La economía política del estancamiento, ed. Diana, México. p-175.



anterior, fueron las iniciativas de ley que se dieron en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas con el propósito de modificar la propiedad de los bancos para contribuir al proceso globalizante impuesto por los lineamientos normativos de desregulación económica.

En este contexto, puede decirse que la autonomía del Banco de México para desempeñar funciones de regulación puede considerarse como una continuidad de los procesos privatizadores y de desregulación financiera, como una condición para que el país tenga una mayor integración a los mercados regionales y mundiales. Dicha autonomía altera su función, ya que no sólo se busca lograr la operación neutral de los recursos financieros sino que se trata de hacer más funcional a este organismo para el capital financiero. Evidentemente este proceso representa la conjunción de los intereses que el gran capital internacional mantenía y que además consideraba como prioritarios al pretender la conformación de un sistema financiero nacional capaz de recibir los grandes flujos de inversión que buscaban rendimientos y utilidades mayores a los obtenidos en sus respectivos países de origen.

En ese tenor, el proceso de reprivatización bancaria significaba darle continuidad al proceso neoliberal instrumentado en México, el cual tenía entre sus principales propósitos el otorgamiento de facilidades a los grandes grupos financieros que operaban en el país, con el argumento de que para lograr acceder al orden internacional emanado de la globalización de la economía mundial, en México se necesitaba reducir la participación estatal en la economía y apoyar en mayor medida a la iniciativa privada a través de mayores facilidades para los propietarios de grandes capitales financieros tanto nacionales como extranjeros.

No obstante, era notorio que este tipo de acciones, no buscaban dinamizar la economía nacional, sino favorecer a la oligarquía financiera existente a través de mayores facilidades y rendimientos, sacrificando con ello las actividades productivas. En otras palabras, puede decirse que se intensificó la transferencia de recursos del sector productivo al sector financiero, lo cual resultaba sumamente nocivo para la economía del país.

Un aspecto a destacar en cuanto al proceso de desregularización de la economía instrumentado en México y justificado por la élite financiera que existía en el país, como la necesidad de modernización del sistema financiero, consistía en la supresión del encaje legal, que durante muchos años le había funcionado al gobierno como una herramienta para restringir la cantidad de circulante y crédito que había en la economía para evitar desequilibrios

pronunciados; sin embargo, con las iniciativas de supresión de este mecanismo por parte de las instituciones bancarias, por considerar que el encaje legal le restaba competitividad a la banca nacional frente a la internacional, se posibilitó el libre otorgamiento de créditos al consumo<sup>3</sup> por parte de los bancos ya que al eliminarse dicho mecanismo y no existir las normas suficientes para una estrecha supervisión de las instituciones crediticias, éstas otorgaron créditos al consumo al por mayor, en su intento por aumentar su participación en el mercado y no evaluaron adecuadamente las posibilidades de incumplimiento en el pago de los mismos por parte de los deudores, fenómeno que debido a las disparidades entre los márgenes crediticios se presentó de manera repentina con la crisis de 1994, ocasionando un escenario de insolvencia en el país.

Asimismo, en el período anterior a la explosión de la crisis bancaria de 1994, el financiamiento del gobierno federal en el mercado de valores, a través del aumento en la negociación de títulos de deuda pública se acrecentó; este crecimiento en la bursatilización de la deuda pública, aunada al estallido de la crisis bancaria y a la devaluación del peso dejó de ser un problema de mera escasez de liquidez y, al acrecentarse considerablemente el monto total de deuda pública por el rescate bancario instrumentado por las autoridades financieras del país, se crearon fuertes distorsiones en la economía nacional, que para ser sobrellevadas requirieron una renegociación con el capital internacional, con la condición de que se aumentaran los beneficios otorgados a los grupos financieros, y además se modificara la normatividad del sistema bancario para facilitar la extranjerización prácticamente total del mismo.

Por lo que, siguiendo a Huerta (2004), las consecuencias de este fenómeno no han sido favorables para la economía mexicana, ya que "a través del apoyo gubernamental a los bancos y la venta de bancos nacionales a la banca extranjera, el sistema bancario ha conseguido niveles de capitalización necesarios para trabajar. Estas acciones han incrementado la deuda pública, la centralización y extranjerización del sistema bancario; pero no se ha resuelto el problema de insolvencia y la restricción crediticia bancaria. Al continuar con las políticas monetaria y fiscal restrictivas, aumentan las presiones sobre el costo de la

---

<sup>3</sup> Por su alta rentabilidad, el crédito al consumo es la segunda preferencia de la banca comercial en la asignación del financiamiento al sector privado, por encima de las necesidades del sector productivo. La situación anterior proviene además de los diferenciales competitivos en tasas de interés que cubre el consumo y las que puede pagar la producción.

deuda, así como el sobreendeudamiento, la insolvencia y la restricción crediticia, lo que profundiza los problemas financieros de la economía".<sup>4</sup>

Con respecto a lo anterior, puede decirse que las medidas adoptadas por las autoridades financieras no se han visto reflejadas en condiciones de financiamiento más accesibles para los solicitantes de créditos bancarios, sino que al contrario, los márgenes crediticios se incrementaron considerablemente, ocasionando con ello el aumento de carteras vencidas y el sacrificio de la actividad productiva, al no existir una política económica congruente con la situación del país.

La insolvencia y la problemática suscitada por el sobreendeudamiento propiciaron la transferencia de recursos a la banca por parte del gobierno a través del Fobaproa, por medio de la compra de cartera vencida a los banqueros; así como la disminución de la disponibilidad crediticia por parte de ésta; sin embargo, con la adopción de esta medida, se incrementó considerablemente el monto de la deuda pública. Por lo cual, se canalizan cada año cuantiosos recursos al sector bancario debido al pago de la deuda que el gobierno transfirió a dicho sector, a cambio de la cartera vencida que éste afrontaba. No obstante, lo relevante de este suceso es que estos recursos van a una banca que no es eficaz para el crecimiento económico, pues desde 1995 ha aumentado la restricción crediticia.

Este fenómeno agudiza las condiciones desfavorables para el desarrollo de la economía nacional ya que como señala Stiglitz (1993), "En una economía en la que esté limitado el crédito, la reducción de las ventas y de los precios devora las reservas de efectivo de las empresas y merma su capacidad para financiar proyectos de inversión y su disposición a asumir los riesgos que llevan consigo las inversiones. Por lo tanto, una reducción actual de las ventas de una empresa, por cualquier razón, puede provocar una reducción mucho mayor de la inversión, lo cual produce un efecto aún mayor en la producción nacional..."<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Huerta González, Arturo (2004). La economía política del estancamiento, ed. Diana, México, p-19

<sup>5</sup> Stiglitz, Joseph (1993). Economía, ed. Ariel, Barcelona, España, p-1140.

La transición acelerada de los lineamientos de política económica de un modelo basado en el proteccionismo, hacía la liberalización financiera generalizada instrumentada en México a partir de 1982, contribuyó al estancamiento y a la interrupción en el cumplimiento de las funciones crediticias de la banca comercial, en el sentido de que ésta ha dejado de lado su actividad como institución encargada de destinar recursos para proyectos de inversión, y ha adoptado una postura enfocada en el otorgamiento masivo de créditos al consumo por resultarle esta actividad mas rentable en términos de dividendos, ya que los intereses que cobra por el uso de tarjetas de crédito y de créditos al consumo son mas elevadas debido a los diferenciales entre las tasas de interés activas y pasivas.

En este sentido, es importante resaltar que debido a los problemas derivados de la explosión de la crisis bancaria de 1995 y del estancamiento económico resultante de este fenómeno, el hecho de que las tasas de interés activas hayan bajado más lentamente y en menor proporción que las tasas de interés pasivas, ha ocasionado un considerable aumento en los márgenes crediticios, lo cual se ha manifestado en un efecto de redistribución a favor de los bancos y los acreedores respecto a los deudores.

Esto se explica por que el considerable monto de la deuda pública compromete aun más al gobierno con los acreedores, ya que éste tiene que enfocar su política económica en garantizar las condiciones de pago de la deuda, aunque tenga que relegar a segundo plano las demandas nacionales. Los recursos públicos que se destinan al sector bancario implican dejar de invertir en otros sectores que pudieran considerarse como prioritarios. Con ello, se sacrifican la inversión y el gasto público, para garantizar las ganancias del sector bancario nacional controlado por el capital internacional, al ser éste el principal acreedor del gobierno, sin que ello se traduzca en beneficios para el país. Por lo que, el gobierno recorta el gasto social y vende sectores estratégicos al sector privado para obtener recursos, con el propósito de cumplir sus obligaciones financieras con el gran capital financiero.

Por esta razón, las autoridades financieras del país generan un círculo vicioso, al disminuir el gasto para pagar la deuda y balancear el presupuesto, con lo que afectan a la demanda, las ganancias de las empresas y con ello, su capacidad de liquidación de los créditos. Por lo cual puede observarse que el rescate de la banca instrumentado en el país, no mejoró sustancialmente las condiciones económicas, sino que sólo se tradujo en un incremento de utilidades del sector bancario en detrimento de las empresas no pertenecientes a los grandes

grupos empresariales nacionales, ya que éstas no cuentan con la posibilidad de acceder al financiamiento en otros mercados.

El proceso de rescate bancario, dio como resultado que en lugar de disminuir el fenómeno de la concentración bancaria, éste se agudizó considerablemente, además debido a que se abrió la puerta a la extranjerización de la banca los bancos nacionales fueron absorbidos por los grupos internacionales que por medio de presiones, finalmente consiguieron que se autorizara la fijación de las tasas de interés de acuerdo a su propia conveniencia sin considerarse el impacto en el resto de la economía.

A pesar de esta situación, durante este periodo y ante el clima de incertidumbre que se presentaba en el país, las medidas tendientes a facilitar la extranjerización de la banca, para recobrar la confianza en las instituciones bancarias, de poco sirvieron, ya que como menciona Stiglitz (1993), "Aunque el gobierno pueda estar bastante seguro de que los consumidores gastarán una gran parte del dinero adicional que tengan en el bolsillo, puede estar muy poco seguro, dado el pésimo clima económico, de que los bancos vayan a estar dispuestos a prestar mucho más o de que las empresas vayan a estar dispuestas a invertir mucho más en respuesta a una modificación del coeficiente de reservas, a una reducción de la tasa de descuento, o incluso a una bajada de los tipos de interés resultantes de la realización de operaciones en el mercado abierto"<sup>6</sup>.

Como se ha podido observar la causa de los desequilibrios financieros que han aquejado a la economía mexicana durante ya casi dos décadas obedecen al acelerado proceso de liberalización y adopción de las denominadas medidas de ajuste, como el énfasis sobre el control de la inflación, la sobrevaluación del tipo de cambio y las reformas estructurales emanadas del Consenso de Washington, tendientes a fomentar la extranjerización de sectores estratégicos. Por esta razón, al cambiar en un periodo tan corto de un proceso de crecimiento hacia adentro, a un modelo que centra sus expectativas en los cambios que ocurren a nivel internacional, como ha sido el instrumentado en el país desde 1982, se ha colocado en un papel primordial a los grandes conglomerados con posibilidades de articular nuevas relaciones de interdependencia con el capital internacional, mientras que se han relegado a segundo termino a la mayoría de las empresas nacionales.

---

<sup>6</sup> Stiglitz, Joseph (1993). Economía, ed. Ariel, Barcelona, España, p-1156.

Así, dentro del proyecto de reconfiguración de la economía nacional apoyado por la elite financiera existente en el país, los grupos empresariales con posibilidades de llevar a cabo la mencionada articulación con el capital financiero, se han colocado como la piedra angular del desarrollo económico, siendo tal fenómeno consecuencia del proceso de apertura total de la economía realizado en un periodo tan corto y sin una planeación adecuada por parte de los organismos responsables de la política económica y monetaria del país.

Si bien es cierto que, desde los años setenta, el modelo de sustitución de importaciones venía mostrando indicios de resquebrajamiento, debido a la carencia de un mercado interno sólido y bien definido, también lo es que las reformas emprendidas por los dirigentes financieros del país se han dado en un momento difícil para la economía nacional y no de la mejor manera posible, al influir en la desarticulación del aparato productivo nacional y restringir las oportunidades de financiamiento interno, ya que el acceso al crédito externo en los mercados internacionales con tasas de interés más bajas es prácticamente imposible para la mayoría de las empresas y no hay en el país las condiciones de crédito que propiciarían el desarrollo de proyectos de inversión.

Estas condiciones de restricción crediticia aunada al contexto de recesión económica agudizó el escenario de estancamiento del país, ya que como menciona Stiglitz (1993) "la mayoría de las empresas son renuentes al riesgo; cuando perciben que el riesgo que conlleva un proyecto de inversión es especialmente alto no lo llevan a cabo, a menos que los rendimientos esperados sean lo suficientemente altos como para que les compense correr ese riesgo. Por lo tanto, cuando la economía entra en una recesión no solo pueden disminuir los rendimientos esperados, sino que pueden aumentar también los riesgos que entraña la inversión. Este aumento del riesgo reduce aun mas los incentivos para invertir".<sup>7</sup>

"Por lo tanto el riesgo también contribuye a explicar la variabilidad de la inversión. Las recesiones económicas van acompañadas tanto de la percepción de un aumento del riesgo como de una disposición y capacidad menores para asumirlo. Ambos factores contribuyen a una reducción de la inversión, la cual reduce aun más, a través del multiplicador, la renta nacional y exacerba la recesión económica."<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Stiglitz, Joseph (1993). Economía, ed. Ariel, Barcelona, España, p-848.

<sup>8</sup> op.cit., p-849.

En otro orden de ideas, ante el proceso de apertura indiscriminada del sector bancario, se evidencia que éste debió realizarse de forma gradual, acorde con la envergadura de los cambios que sucedían en el país. Sin embargo, debido al nivel de interdependencia que tiene la economía mexicana con respecto a la estadounidense, la política de los dirigentes financieros del país fue totalmente la opuesta, ya que desde 1989 se han enfocado en acelerar dicho proceso de apertura económica y redefinir el papel del estado en la economía, modificando el marco legal de las instituciones financieras que anteriormente estaban al frente de los procesos de regulación monetaria de la economía.

Este fenómeno se vio reflejado en la insistencia por dotar de autonomía al Banco de México, ya que al hacerlo, se ha tenido mayor libertad para hacer modificaciones en la estructura financiera del país, con el objeto de lograr un mayor nivel de integración con los organismos financieros internacionales que influyen de manera directa en la política monetaria y financiera que ha de seguirse en el país. Dentro de este contexto de reordenamiento de las relaciones económicas, bancarias y financieras, se presentó un fenómeno de "presidencialismo" que se ha manifestado en una actitud permisiva, que caracteriza al estado, reordenado bajo preceptos neoliberales.

No obstante, para modificar este entorno en favor de la economía nacional, se requiere, como apunta Huerta (2004), " [...] generar expectativas de crecimiento de los ingresos y de ganancias, generar recursos para pagar la deuda e invertir, y para que el sistema bancario pueda otorgar créditos a fin de impulsar la dinámica económica, es necesario que el gobierno incremente su gasto y regule el movimiento de mercancías y capitales, para evitar presiones sobre el sector externo y prácticas especulativas. Es decir, la economía no puede ser dejada a las libres fuerzas del mercado de economía abierta, porque ello ha sido la causa de los problemas que padecemos".<sup>9</sup>

Esta situación puede observarse, por que se ha instrumentado un conjunto de medidas que han llevado al país a una situación de estancamiento económico pronunciado y sin oportunidades de crecimiento en el corto y mediano plazo. En este sentido se ha demostrado que ante sucesos intensos como la crisis de 1994, iniciada en la esfera financiera y después extendida al conjunto de la economía y finalmente absorbida por la esfera social, los remedios lejos de amortiguar los efectos nocivos han empeorado las condiciones de la economía.

---

<sup>9</sup> Huerta González, Arturo (2004). La economía política del estancamiento, ed. Diana, México, p-297.

Este escenario, puede entenderse porque en su afán por poner en práctica las recetas de política económica que dictan los teóricos de las organizaciones internacionales, las elites financieras que dirigen al país han adoptado un modelo basado en el control de la inflación, la sobrevaluación del peso y la reducción sobre el gasto público así como la aceleración en los procesos de privatización para asegurar el pago de la deuda pública interna.

Sin embargo, sistemáticamente estos objetivos han estado atados a los niveles de ahorro externo que puede captar el país, y al ocurrir episodios como el de 1994 en el que se fugaron una gran cantidad de capitales externos que únicamente buscaban los mayores rendimientos en los mercados financieros, se crearon fuertes desequilibrios en la economía nacional.

Estas características del modelo económico implementado en México, como señala Dussel (2002), pueden observarse incluso en los aspectos generales del *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006*. "El programa parte de que si no se instrumentan las reformas estructurales propuestas por el Ejecutivo-particularmente con respecto a la privatización de los sectores eléctricos y petroquímicos-, la economía crecerá a un nivel muy inferior. La segunda prioridad se vincula con la estabilidad macroeconómica mediante la estabilidad de precios y el control de las finanzas públicas, así como el fortalecimiento del ahorro (interno y externo) (*SHCP 2002:iiiiss.*). El programa señala que desde finales de los ochenta el pacto institucional -léase los PSE- se concentró en "la utilización del tipo de cambio como ancla nominal y el control sobre el gasto presupuestal permitieron que la inflación, el déficit público presupuestal y la deuda total del sector público se redujeran rápidamente" (*SHCP 2002:30*). La principal "obsesión" del documento, y de la política de financiamiento y económica, continua siendo el control de la inflación y "políticas fiscales responsables" así como la atracción de inversión extranjera mediante la privatización y las "reformas estructurales" señaladas. Si bien el documento reconoce que la banca comercial en la actualidad no ha cumplido con su principal función, es decir, de prestar recursos al sector productivo, no se hace propuesta de compromiso concreto alguno para la banca."<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Dussel Peters, Enrique (2002). "Política de competitividad empresarial y condiciones de la manufactura en México en 2002, ¿cambios con respecto al pasado?" en *Economía Informa*, Pec-UNAM, num. 312, México, p-6.



Por lo tanto, no se ha observado un cambio profundo en la dirección de modificar a la estrategia que centra a la estabilidad macroeconómica, basada en el control de la inflación y la sobrevaluación del tipo de cambio, como el punto de partida para generar beneficios económicos reales, ya que se continúa defendiendo la idea de que esta política monetaria restrictiva es la mejor opción para recuperar la estabilidad de la economía a costa sacrificar el crecimiento del país.

De manera conjunta con los objetivos de estabilidad macroeconómica mencionados anteriormente, con el objeto de atraer flujos de capital al país, el gobierno ha optado por mantener altos niveles en la tasa de interés, con lo cual ha fomentado el estancamiento de la economía, ya que además, hay que destacar que los márgenes de intermediación en México son muy altos y la mayoría de las empresas no pueden subsistir, siendo orilladas al paro empresarial, por las condiciones adversas de financiamiento que se les presentan, aumentando con ello el nivel de carteras vencidas; sin embargo, con las empresas que forman parte de los grandes grupos empresariales privados, no ha ocurrido así, ya que dichas empresas si han sido capaces de subsistir, ya que algunos grupos financieros fueron beneficiados a través del rescate bancario.

Así mismo, el gobierno en su intención por dar una imagen de estabilidad, ha optado por socializar las pérdidas del rescate bancario, con el argumento de que en caso de no haberse actuado de este modo se hubiera minado la confianza de los inversionistas extranjeros y se hubieran creado fuertes distorsiones en la economía nacional.

Esta situación se presentó en la economía mexicana con el caso del Fobaproa, que al ser un fondo creado con el objetivo de respaldar a los bancos en situaciones de insolvencia y como tal, creado para fines netamente particulares, al hacerse insostenible para el gobierno el costo del saneamiento de la banca, debido al sensible aumento de la cartera vencida, y a las deficientes planeaciones que habían realizado las instituciones bancarias en su intento por apoyar con condiciones preferenciales a los grandes grupos financieros del país a los que pertenecían, se instrumentó la conversión de los pasivos de este organismo en deuda pública interna, a través de la conversión del organismo en el IPAB, que fue reconocido como oficial y por ende sus pasivos fueron reconocidos como públicos.

Con esta decisión se recompensó la actitud irresponsable de los funcionarios bancarios y se comprometió el crecimiento económico por varios años, al engrosarse el monto total de deuda pública interna por el rescate del sistema bancario, que finalmente tendría que ser absorbido por la sociedad mexicana en conjunto, al destinarse un considerable monto de los recursos públicos al rescate bancario, a costa de recortar el gasto en otros sectores.

Ante los problemas que presenta la economía mexicana, debido a las repercusiones del rescate de la banca y el sobreendeudamiento, siguiendo a Huerta (2004), "la reducción del excesivo monto de la deuda pública y de las tasas de préstamo, es imperativa cuando el peso de la deuda está creciendo y restringiendo el crecimiento del gasto e inversión pública. El gobierno debe reestructurar y disminuir su deuda, así como la tasa de interés para bajar los pagos financieros y/o impulsar una dinámica económica que configure un crecimiento de ingresos públicos mayor al del costo del servicio de su deuda." Y más adelante señala que "mientras no se desvalorice la deuda y disminuya la relación de endeudamiento, no se mejorará la situación financiera del gobierno para poder recuperar el manejo de la política fiscal que desempeñe un papel anti-cíclico".<sup>11</sup>

En este sentido, cabe destacar que si incluso antes del rescate de la banca las condiciones de financiamiento para aquellas empresas, que no tenían otras opciones para obtener recursos además del sector bancario, eran muy poco favorables, con la adopción de esta medida se comprometió aún más su existencia.

Con respecto a este fenómeno, como menciona Dussel (2002), "los recursos canalizados por el sector financiero comercial al sector privado no bancario cayó de 10.72% en 1994 a 4.15% en 2001. No obstante esta dramática caída en términos reales e incluso nominales, [...] destaca que bajo este rubro del sector privado no bancario el rubro del sector público, incluyendo a los Cetes y las reestructuraciones bajo el IPAB, se ha establecido como el principal receptor del financiamiento privado. Como contraparte, el financiamiento otorgado a actividades empresariales y personas físicas con actividades empresariales disminuyó."<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Huerta González, Arturo (2004). La economía política del estancamiento, ed. Diana, México, p-267.

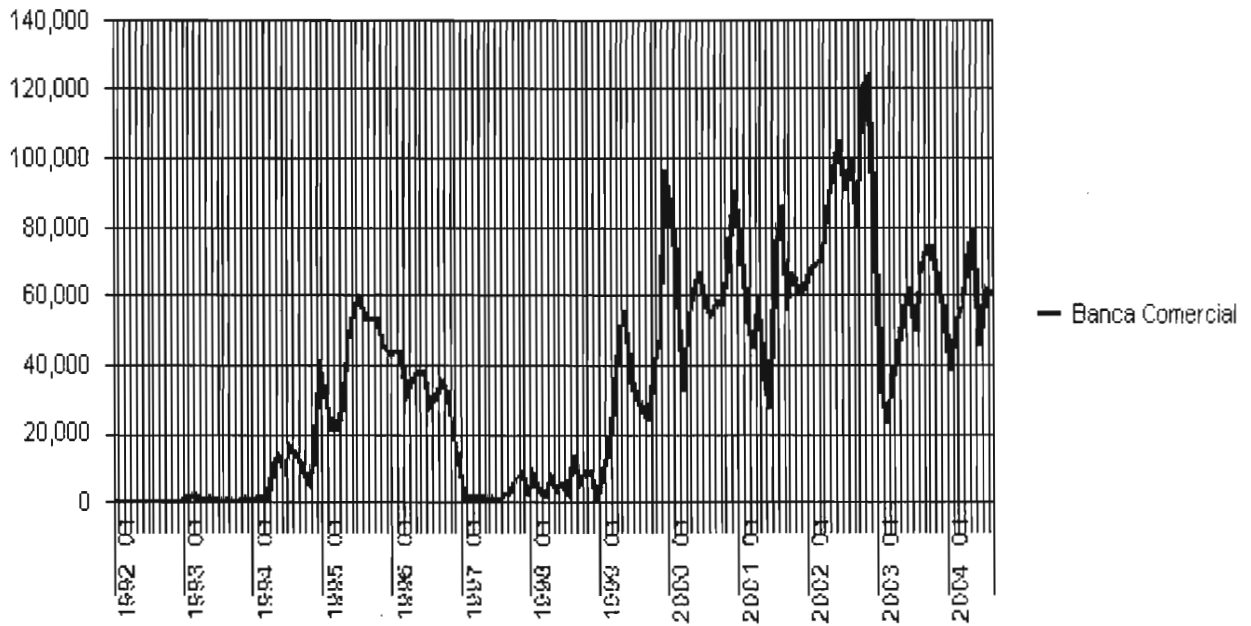
<sup>12</sup>Dussel Peters, Enrique (2002). "Política de competitividad empresarial y condiciones de la manufactura en México en 2002, ¿cambios con respecto al pasado?" en *Economía Informa*, Pec-UNAM, num. 312, México, p7.

Finalmente, después de instrumentarse el rescate bancario, una vez más en lugar de adoptarse medidas tendientes a proteger a la economía nacional, se autorizó no solo la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública interna, recortando los recursos destinados a otros sectores, sino que además se aprobó la participación accionaria de hasta el 100% del capital extranjero en el sistema bancario mexicano con las implicaciones que esto representa, como el compromiso de mantener las decisiones de política económica subordinadas a los intereses de la banca internacional.

En síntesis, se transfirió gran parte del costo de la quiebra de los bancos al erario público y se benefició -con el otorgamiento de la banca ya saneada- a los inversionistas extranjeros, fenómeno que fue posible gracias a que las instituciones encargadas de la regulación económica del país, no cuentan con el suficiente peso específico en la economía nacional, (ni se encuentra entre sus prioridades el adquirirlo) para regular las distorsiones que se presentan con gran velocidad en el sistema financiero internacional, ya que los objetivos del modelo económico implantado en México están más enfocados en permitir la apertura acelerada del sistema bancario.

## APÉNDICE ESTADÍSTICO

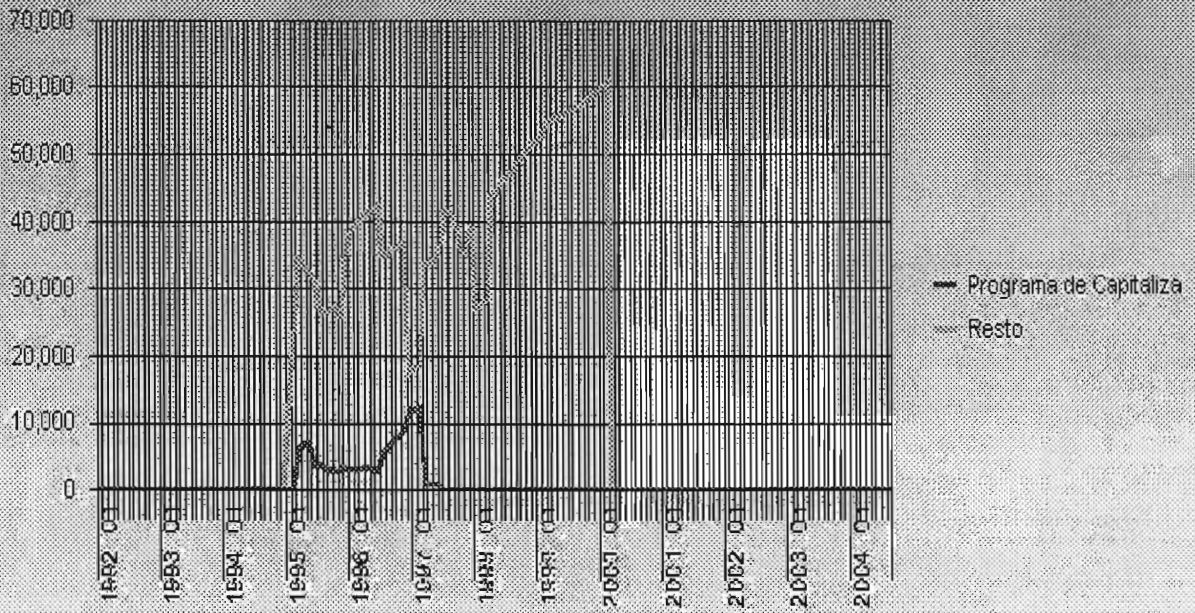
FINANZAS PÚBLICAS E INDICADORES MONETARIOS Y BURSÁTILES: Actividad Bancaria: Operaciones Financieras del Banco de México: Recursos: Créditos: A Bancos



Datos Hasta 2004/08 - Millones de Pesos a Precios Corrientes

FUENTE: <http://inegi.org.mx>

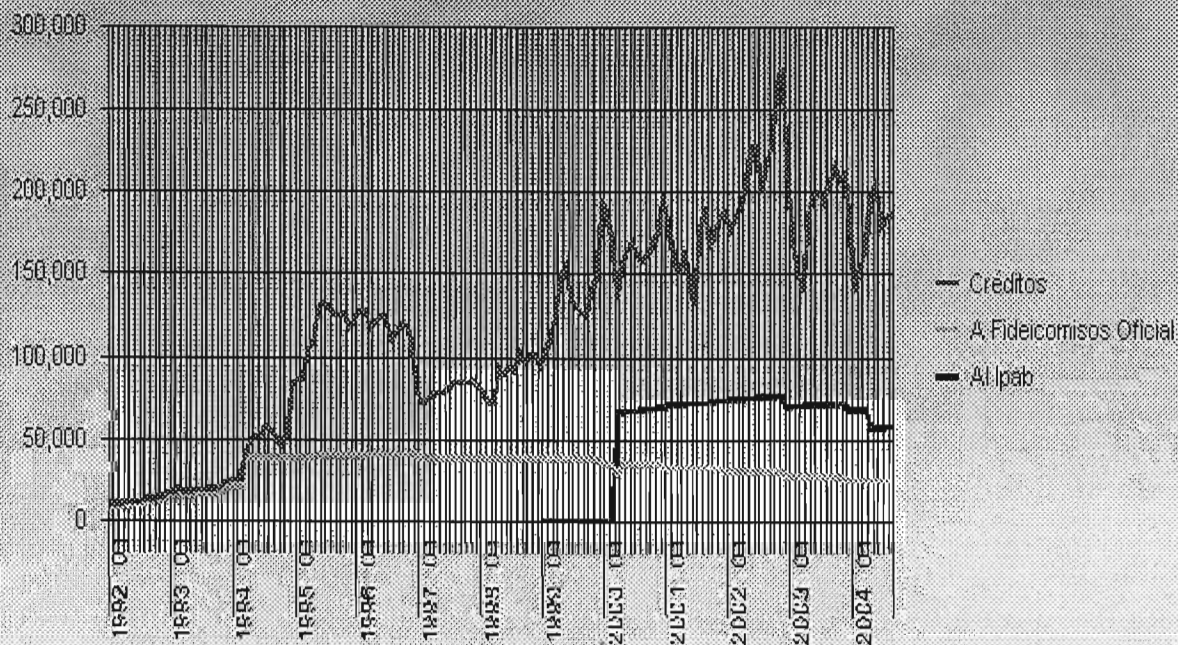
FINANZAS PÚBLICAS E INDICADORES MONETARIOS Y BURSÁTILES: Actividad Bancaria: Operaciones Financieras del Banco de México: Recursos: Créditos: Al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)



Datos Hasta 2004/08 - Millones de Pesos a Precios Corrientes

FUENTE: <http://inegi.org.mx>

FINANZAS PÚBLICAS E INDICADORES MONETARIOS Y BURSATILES: Actividad Bancaria. Operaciones Financieras del Banco de México. Recursos. Créditos



Datos Hasta 2004/08 - Millones de Pesos a Precios Corrientes

FUENTE: <http://inegi.org.mx>

## BIBLIOGRAFÍA

- ° Adelman, Irma (1965). Teoría del desarrollo económico, ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- ° Aglietta, Michael (1979). Regulación y crisis del capitalismo, ed. siglo XXI, México.
- ° Alcides Lasa, José (1997). Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal, ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- ° Basáñez, Miguel Ángel (1981). La lucha por la hegemonía en México, ed. Siglo XXI, México.
- ° Calva, José Luis (1995). El modelo neoliberal mexicano, ed. Juan Pablos editor, México.
- ° Castaingts, Juan (2000). Los Sistemas Comerciales y Monetarios en la Triada Excluyente, UAM- Iztapalapa, ed. Plaza y Valdés, México.
- ° Correa, Eugenia (1998). Crisis y desregularización financiera, Ilec-UNAM, Ed. Siglo XXI, México.
- ° Dussel Peters, Enrique (1997). La economía de la polarización, Ilec-UNAM, ed. Jus, México.
- ° Girón, et.al. (1995). Integración financiera y TLC, retos y perspectivas, siglo XXI editores, Ilec-UNAM, México.
- ° Girón, et.al. (1997). Crisis bancarias y carteras vencidas, ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- ° Guillén Romo, Héctor (1984). Orígenes de la crisis en México. 1940-1982, Ed. Era, México.

- ° Huerta González, Arturo (2004). La economía política del estancamiento, ed. Siglo XXI, México.
  
- ° Ibarra, David (2000). El nuevo orden internacional, ed. Nuevo Siglo Aguilar, primera edición, México.
  
- ° Izquierdo, Manuel (1978). Kondratieff, Los ciclos económicos largos. ¿Una explicación de la crisis?, ed. Akal editor, Barcelona.
  
- ° Keynes, J.M. (1936). La Teoría de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
  
- ° López, et.al. (1979). Capitalismo y crisis en México, ed. Ediciones de cultura popular, México.
  
- ° Manrique, Irma (1998). "Banca Universal en México", en Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano, Guadalupe Mantey y Noemí Levy (compiladoras), ed. Solidaridad, Enep-Acatlán, UNAM, México.
  
- ° Ortiz Wadgymar, Arturo (1994). Introducción al comercio exterior de México, ed. Nuestro tiempo, México.
  
- ° Rivera Ríos, Miguel Angel (1998). La economía mexicana después de la crisis del peso, UAM Iztapalapa, México.
  
- ° Rueda Peiró, Isabel (1998). México: crisis, reestructuración económica, social y política, Ilec-UNAM, siglo XXI editores, México.
  
- ° Schumpeter, Joseph (1976). Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico. Fondo de Cultura Económica, México.
  
- ° Solís, Leopoldo (1997). Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI, ed. Siglo XXI, México.
  
- ° Stiglitz, Joseph, (1993). Economía, ed. Ariel, Barcelona.



- ° Stiglitz, Joseph (1997). La economía del sector público, ed. Antoni Bosch, Barcelona.
- ° Tello Macias, Carlos (1984). La nacionalización de la banca en México, ed. siglo XXI, México.
- ° Tobbin, James (1986). Acumulación de activos y actividad económica, Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- ° Villarreal, René (1981). La contrarreforma monetarista, ed. Siglo XXI, México.

### Hemerografía

- ° Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2003.
- ° Arancibia, et.al. (1995). "Mitos y realidades en torno al denominado efecto tequila y sus repercusiones para América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, Vol.26, num.101, México.
- ° Bernal Sahagún, Víctor (1995). "Testimonio inconcluso sobre la crisis" en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, Vol.26, num.101, México.
- ° Calva, José Luis (1996). "Liberalización financiera e ineficiencia bancaria", en *El Universal*, 26 de abril.
- ° Calva, José Luis (1998). "Fobaproa: una alternativa de solución", en *Problemas del Desarrollo*, Iiec-UNAM, vol. 29, num.114, México.
- Calva José, Luis (2004). "La economía mexicana en perspectiva", en *Economía UNAM*, Iiec-UNAM num.1, México.

- ° Cardero, et.al. (2002). "El papel del crédito al sector privado en el crecimiento económico en México: algunas tesis para debate", en *Economía Informa*, num.306, Ilec-UNAM, México.
  
- ° Correa, et.al. (1995). "Evaluación del Sistema Financiero Mexicano", en *Problemas del Desarrollo*, Ilec-UNAM, vol.26, num.101, México.
  
- ° Correa, Eugenia (1998). "Crisis y rescate bancario", en *Problemas del Desarrollo*, Ilec-UNAM vol. 29, num.114, México.
  
- ° Garrido, Celso (1998). "Grandes grupos empresariales privados nacionales, crisis bancarias y Fobaproa. El desafío de una urgente reforma financiera", en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México.
  
- ° Girón, Alicia (2001). "Inestabilidad y fragilidad financiera del peso mexicano", en *Problemas del Desarrollo*, Ilec-UNAM, Vol.32, num.124, México.
  
- ° Huerta González, Arturo (2004). "Comentarios al informe presidencial y al proyecto alternativo de AMLO", en *Economía Informa*, Ilec-UNAM, num.329, México.
  
- ° Ibarra, David (2004). "Globalización y banca", en *Economía UNAM*, Ilec-UNAM, num.2, México.
  
- ° Manrique, Irma (1998). "Fobaproa: un gigante paraestatal", *Problemas del Desarrollo*, Ilec-UNAM, vol. 29, num.114, México.
  
- ° Moreno Pérez, Juan (1998). "El problema del Fobaproa: elementos para entenderlo y posibles alternativas de para su solución", en *El Cotidiano*, num.92, UAM, México.
  
- ° Morera Camacho, Carlos (1995). "Los grupos de capital financiero en México", en *Problemas del Desarrollo*, Ilec-UNAM, vol. 26, num.100, México.
  
- ° Rodríguez, Teresa (2002). "El crédito en México en los noventa: de la mala selección de las inversiones al racionamiento", en *Comercio Exterior*, Bancomext, vol. LII, num.7, México.

° Ruiz Duran, Clemente (1995). "Crisis financiera y la hipótesis del mercado único. Notas para su interpretación" en *Problemas del Desarrollo*, Ilec-UNAM, vol. XXVI, num.101, México.

° Ruiz Duran, Clemente (2002). "Reestructurando la economía nacional: hacia un modelo de producción incluyente" en *Economía Informa*, Ilec-UNAM, num.312, México.

° Soria, Víctor (1997). "Las formas institucionales de la regulación político-económica y la crisis estructural mexicana", en *Economía Teoría y Práctica*, UAM-Iztapalapa, Nueva Época, Num. 8. México.

° Tovilla, Carlos (2002). "Las garantías de crédito en México", en *Comercio Exterior*, Bancomext, vol. LII, num.7, México.

### **Cibergrafía**

<http://banxico.org>

<http://inegi.org>

<http://ipab.org>

<http://leyfederaldetransparencia.org>

<http://shcp.org>

[www.expansion.com.mx](http://www.expansion.com.mx)