

---

## *Capítulo 1*

### *México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural*

◀ Irma Manrique Campos \*

#### **Introducción**

**L**a crisis que vivió México en 1982 marcó un punto de inflexión en la economía por dos razones: porque se interrumpieron cuatro décadas de crecimiento y la inflación alcanzó niveles que no se habían registrado antes, y porque se dio un giro drástico en el enfoque del desarrollo económico por parte del gobierno. Este giro se caracterizó por la redefinición del papel del Estado en la actividad económica y por la transformación de una economía sumamente regulada y protegida en una economía abierta y orientada hacia el mercado externo.

Los orígenes de la crisis se pueden encontrar tanto en causas internas como externas. Entre las primeras tenemos el modelo de la economía petrolizada al que condujo la política económica seguida en el período 1976-1982, pues el privilegiar al sector productor de petróleo provocó que la economía se volviera dependiente en grado extremo de esa actividad; a la vez, ello fue generando desequilibrios inter e intra-sectoriales que llevaron a incrementar la deuda externa en forma considerable. A esto hay que agregar las causas externas: la caída de los precios internacionales del petróleo, con la consiguiente baja de ingresos por exportación de ese producto; el aumento de las tasas de interés internacionales y sus efectos sobre los pagos por el servicio de la deuda externa y, con la sincronización del ciclo de acumulación, la recesión de la economía internacional y su impacto negativo sobre el volumen y precios de las exportaciones no petroleras mexicanas.

---

\* Doctora en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora de Carrera, Titular "C" del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

La forma en que se usaron los ingresos del petróleo no permitió sentar las bases para un desarrollo sostenido. La falta de un programa industrial integral y el papel dominante del petróleo en las exportaciones totales hicieron que la economía se volviera muy sensible tanto a las variaciones del precio del petróleo como de las tasas de interés internacionales, dado el pesado servicio de la deuda externa.

Además, la política de expansión de la producción petrolera, y el ritmo al que se llevó a cabo la expansión de la capacidad productiva de este sector, significaron un rápido aumento de las importaciones de bienes de capital e intermedios.

La combinación de todos los factores antes señalados generó un creciente desequilibrio de balanza de pagos, con el consiguiente aumento de la deuda externa. Tanto la amortización del principal como el pago del servicio hicieron impacto en las finanzas públicas, y se precipitó la crisis. La inflación, que en 1979 era de 18,2%, para 1980 era de 28,7%, acelerándose en 1981, año en que se situó en 70%. A fines de 1982 llegó a 100%, en tanto que la meta del gobierno era del 75%. El panorama general fue bastante desalentador a partir de febrero de 1982, cuando sobrevino una devaluación del peso del 45%. Aunque se dictaron medidas drásticas para controlar los desequilibrios, la situación se complicó aun más.

El proceso de crecimiento se interrumpió y el PIB tuvo un descenso del 0,5%; la inversión bruta disminuyó 18,7%; el desempleo abierto llegó casi al 10% a fines de 1982, y el peso registró nuevas devaluaciones, llegando a 150 pesos por dólar en diciembre de ese año.

La especulación y la fuga de capitales se exacerbaron, de manera que en septiembre de ese año se instituyó el control generalizado de cambios y se nacionalizó la banca privada. La crisis de pagos obligó a México a iniciar negociaciones con el FMI para tener acceso a nuevos préstamos suscribiéndose a un nuevo convenio.

Aunque ésta no fue la única carta de intención que México firmó con el FMI, (hubo otras como las de 1984 y 1985) los objetivos tuvieron a partir de entonces una gran similitud y continuidad en el mediano plazo.

Cuadro 1

*Convenios de México con el FMI de 1982 a 1985 - PIRE\**

|   | 1982                     | 1984                        | 1985  |
|---|--------------------------|-----------------------------|---|
| <b>POLITICAS DE ESTABILIZACION</b><br><b>Objetivos Globales</b> |                          |                             |   |
| PIB   | No mayor al 1%           | 3%                          | Mantener crecimiento                                      |
| Inflación   | Disminuir al 80%         | Reducir al 40%              | Rápida reducción  |
| Política fiscal   | Finanzas Públicas sanas  | Finanzas Públicas sanas     | Finanzas Públicas sanas                                   |
| Deuda   | No mayor a 5.000 mdd     | No mayor a 4.000 mdd        | No mayor a 1.000 mdd                                      |
| Impuestos   | Menor evasión            | Fortalecer Admon Tributaria | Impuestos mayores   |
| Ingresos  | Revisión PyTSP           | PyTSPdel 1,5% del PIB       | Revisión PyTSP  |
| Gastos  | Menor a 8,5% del PIB     | Menor a 5,5% del PIB        | Menor a 3,5 del PIB                                       |
| Política Monetario – Financiera                                 | Mantener act. productiva | Apoyar producción           | Apoyar objetivos crecimiento                              |
| Política Cambiaria  | Flexible TC dual         | Flexible                    | Flexible  |
| Política Salarial   | En función productividad | Incrementos negociados      | Incr. en función productividad                            |
| <b>POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL</b>                          |                          |                             |   |
| Política Comercial (Apertura)                                   | Sistema Protec. Racional |                             | Dism. permisos previos de importación y dism. arancelaria |
| Privatización   |                          |                             | 236 emp. desincorporadas                                  |
| Ambiente  |                          |                             | Ley de Protección Ambiental                               |

\* Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Los convenios de estos tres años, de los cuales surgen programas de reordenación de la política económica desembocan en los pactos, los cuales tienen en común el contenido de aspiraciones pragmáticas del FMI tanto en las políticas de estabilización<sup>1</sup> como en las políticas de ajuste estructural<sup>2</sup>.

**Cuadro 2**  
**Convenios de México con el FMI de 1987 a 1995**

|  | 1987<br>PSE                         | 1988<br>PECE   | 1993<br>PECE  | 1994-1995<br>PABEC                |
|--|-------------------------------------|--|---|-----------------------------------|
| <b>POLITICAS DE ESTABILIZACION</b><br>Objetivos Globales |                                     |  |   |                                   |
| PIB  | Positivo y moderado 3,0%            | Positivo y moderado  | Positivo y moderado   | Icr. Real del doble de 1987       |
| Inflación  | Abatimiento                         | Consolidación  | Un dígito   | 4%                                |
| Política fiscal  | Finanzas Públicas sanas             | Finanzas Públicas sanas  | Finanzas Públicas sanas                                       |                                   |
| Deuda  | Disminución                         | Reestructuración y Reneg.  | No mayor a 1.000 mdd  | Imp. al Act. y Est. Fiscal a Emp. |
| Impuestos  | Menor evasión                       | Ajuste PyTSP   | Moderados   | Incremento Gasto Educación        |
| Gastos   | Dism. 20% del PIB                   | Superávit Prim. 8% PIB   |   |                                   |
| Política Monetario – Financiera                          | Mantener act. productiva            | Tasa de interés flexible   | Apoyo obj. de crecimiento                                     | Apoyo obj. de crecimiento         |
| Política Cambiaria                                       | Flexible                            | Flexible   | Deslizamiento   | Deslizamiento                     |
| Política Salarial  | Protec. Poder Adquisitivo           | Incrementos 15%  | Salario mínimo +8%  | Incremento 4% sal. mínimo         |
| <b>POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL</b>                   |                                     |  |   |                                   |
| Política Comercial (Apertura)                            | Dism. Aranc. y Sust Perm. Imp. Gatt | Nva. Estructura Arancelaria Desincorp. Transp. y S. Finan.           | TLCAN Ap. Comercial Apertura Serv. Fin. Priv. Banca y Telmex  |                                   |
| Privatización  | Prosigue desincorporación           |  |   | Nva. Ley Inversión Extranjera**   |
| Desregulación  |                                     | Transp. Comunic. Ind. Autom.   | Servicios Financieros   | Servicios Financieros             |
| Liberalización Financiera                                |                                     | 1ª Etapa   | 2ª Etapa Ley Agrup. Finan.                                    |                                   |
| Reforma Leyes Financieras*                               |                                     | 1ª Etapa   | Autonomía Banco Central 1990 SAR Afores 1991 Agr. Financieras | Nuevas Reformas a Ley GF          |
| Ambiente   |                                     | Sría. Medio Amb. y Rec. Nat. Nueva Regulación Verificación Vehicular |   |                                   |
| Combate a la Pobreza                                     |                                     | PRONASOL   | PROCAMPO  | PROGRESA                          |

\* Se hace hincapié en la desincorporación. \*\* Cambios a la Ley de Inversión Extranjera en 1994.  
PSE = Pacto de Solidaridad Económica. PECE = Pacto fde. Estabilidad y Crecimiento Económico. PABEC = Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento.

Interesa destacar todos estos antecedentes antes de abordar la temática anunciada, cuyo desarrollo más intenso se da en la presente década. La misma se caracteriza por la profundidad de las políticas de ajuste estructural. Sus resultados han sido propiamente determinantes para México y otros países latinoamericanos en su inserción e incorporación a la nueva globalidad.

### **Del PIRE y el PAC al PSE, PECE y PABEC<sup>3</sup>**

En los programas de estabilización instrumentados -tanto en el PIRE y el PAC como en el PSE, PECE y PABEC-, las áreas consideradas cruciales son las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y salarial, en tanto que los programas de ajuste estructural destacan la apertura comercial, la privatización y la desregulación de la actividad económica. La aplicación de los mismos abarca cronológicamente tres períodos: el de 1982 a 1987, el de 1988 a 1994, y el último, que podríamos ubicar de 1995 a la fecha.

En el período 1982-1987 se obtuvieron los siguientes resultados:

1) Si bien se logró el saneamiento de las finanzas públicas, y el superávit comercial y de cuenta corriente de la balanza de pagos, la inflación -que era el objetivo principal- y el crecimiento económico resultaron un fracaso total. El crecimiento del PIB fue negativo hacia 1983 (4,2%), y esta contracción de la actividad económica afectó sobre todo a la industria de bienes de capital que disminuyó hasta un 22%. Así también, aunque se logró reducir el déficit externo y el déficit público, fue a costa de reducir el crecimiento al abatir la producción y las importaciones. La inflación, por su parte, fue del 100% en 1982 y del 80% en 1983.

2) Es importante destacar que tanto en el PIRE como en los convenios firmados con el FMI el gobierno se pronunció por la protección de los niveles de vida de las clases populares y por la participación equitativa de los trabajadores en los beneficios del crecimiento y la producción, comprometiéndose a que la política de precios se manejaría con flexibilidad, que se racionalizarían los subsidios a la producción y al consumo, y que habría una protección efectiva al empleo. Sin embargo, la inflación de 80% provocó que el salario real disminuyera el 26% pese al aumento del 25% del salario mínimo.

3) Merece mención especial la política de apertura comercial como parte del ajuste estructural del PIRE. Se puso en práctica una revisión completa de la estructura arancelaria y la disminución de los controles a la importación (permisos previos), proceso que se consolidó hacia 1985 y 1986, año en que se inicia un esquema de desgravación arancelaria que llegó al 50% en 1987.

4) El otro aspecto fundamental del ajuste estructural del período es la redefinición del papel del Estado, iniciándose la privatización de las empresas del sector paraestatal. Apartir de 1983, las empresas de ese sector fueron desincorporadas por la vía de la liquidación, fusión y venta, aunque de manera lenta, por lo que su contribución al mejoramiento del desequilibrio fiscal fue insignificante.

En cuanto al PAC (Programa de Aliento y Crecimiento), aplicado entre 1986 y 1987 con las características que se anotan en el Cuadro 2, tuvo como objetivo fundamental recobrar la tasa de crecimiento moderado y el control de la inflación,

así como la protección de la empresa productiva y la generación de empleos. Entonces se insistió en la necesidad de introducir cambios estructurales orientados a la oferta. En todo caso, lo novedoso de este programa fue que la forma de abatir el déficit presupuestal se haría mediante los ingresos que le proporcionara al gobierno la venta de las empresas paraestatales no estratégicas<sup>4</sup>, eliminando subsidios y adecuando los precios de tarifas y bienes ofrecidos por el sector público.

En 1988 el gobierno mexicano anuncia la adopción de una estrategia de mediano plazo (1989-1994) de crecimiento económico con estabilidad de precios, en respuesta a la elevada inflación y al bajo crecimiento económico.

Su programa incluyó el manejo de la demanda agregada a través de políticas de ahorro público y estímulo al ahorro privado, así como las políticas de cambio estructural necesarias para promover la eficiencia económica.

Para consolidar la estabilización, profundizar ese cambio estructural y fomentar de manera vigorosa la eficiencia y la competitividad, se propone el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que “concertaba” los intereses de los tres sectores -gobierno, empresas y trabajadores- comprometiéndose a las metas que aparecen en el Cuadro 2. El sector gobierno se dedicaría a controlar el gasto público: a mantener una restricción monetaria y del crédito vía elevación de la tasa de interés y aceleración de la privatización de las empresas públicas. La tarea de los empresarios fue aceptar la apertura comercial regulada y moderar los incrementos de precios de sus productos, aunque contaron enseguida con la liberalización de los precios. Los asalariados, vía sindicatos de la CTM, no solicitaron aumentos salariales que pudieran acelerar el crecimiento de la tasa de inflación, objetivo de la concertación.

La negociación de los pactos (1988-1994) PSE, PECE y PABEC coincide con los acuerdos con el FMI de 1989, 1990, 1991 y 1992. A partir de 1993 y hasta mediados de 1998, no se firmaron convenios con ese organismo, pero las medidas de política económica adoptadas por el gobierno a partir de entonces tuvieron una extraordinaria similitud con las de cualquier carta de intención con el FMI, por su perfil de corte netamente neoliberal<sup>5</sup>.

Los resultados de la aplicación de los pactos PSE, PECE y PABEC han sido los siguientes:

- 1) El crecimiento económico fue modesto; su principal generador fue el aumento de las exportaciones no petroleras, especialmente las manufactureras (maquiladoras).
- 2) Se logró controlar la inflación gracias a una política cambiaria de sobrevaluación, cuyo objetivo era además igualar la tasa de inflación de México con los socios comerciales del TLCAN, lo cual sin embargo no se logró.
- 3) La política cambiaria como ancla de la inflación tuvo impacto negativo sobre la balanza de pagos, pues se incrementó el déficit comercial y se profundi-

zó la dependencia del exterior. Durante los años noventa el déficit de cuenta corriente fue financiado por la entrada de capitales. Ello propició incertidumbre respecto a las inversiones de largo plazo, pues los agentes económicos que controlan el dinero han preferido las inversiones que aseguran rentabilidad a corto plazo, proliferando las inversiones y los depósitos a corto plazo.

4) El crecimiento económico moderado entre 1989 y 1991 empezó a decrecer a partir de 1992, sin llegar a obtener el 6% de incremento en 1993 y 1994 como se había proyectado.

5) Las tasas de interés fueron muy altas, sobre todo a partir de 1988, para estimular y mantener los flujos de capital externo.

6) El nivel salarial mantuvo un bajo poder adquisitivo, y aunado a la baja tasa de empleo denotó una política de ajuste estructural de carácter excluyente.

7) Todo lo anterior llevó a más privatizaciones y a la profundización del proceso de desregulación de la economía, así como a una mayor apertura comercial y financiera del país.

Apartir de tales resultados, estas políticas se han traducido en un deterioro de la capacidad productiva que atenta contra el nivel de productividad indispensable para reducir los niveles de sobrevaluación. Esta política cambiaria y las deficiencias productivas han colocado al país en desventaja en ese contexto de economía abierta, modificando adversamente la situación de la balanza comercial externa al ampliar el déficit en cuenta corriente, y comprometiendo el crecimiento de la economía al hacerla más dependiente del capital externo. Todo ello sin poder homologar con Estados Unidos la tasa de inflación interna, tal y como se persigue desde la firma del TLCAN y se plantea desde hace varios programas y pactos.

En las diferentes cartas de intención que México firmó con el FMI, y en el propio Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), se mencionan las prioridades de la administración gubernamental en cuanto a mayores ingresos para la población así como mejores niveles de bienestar, educación, salud y vivienda. En dichos documentos también se reconoce la necesidad de combatir la pobreza. Pero ni PRONASOL ni PROCAMPO ni PROGRESA, con sus enormes erogaciones públicas, lograron compensar la suspensión de varios subsidios existentes para el sector social y los recortes en el gasto gubernamental en materia de desarrollo rural y urbano, que afectaron directamente a algunos servicios sociales básicos y de infraestructura.

Puede decirse que la política de pactos logró controlar la inflación y sanear las finanzas públicas, pero no se logró el crecimiento económico generalizado, así como tampoco el equilibrio del sector externo, que constituyen variables macroeconómicas tanto o más importantes que las primeras.

Es importante señalar que en la política de cambio estructural de los noventa se plantea como prioridad la necesidad de continuar con la reforma del sistema

financiero y bancario iniciada en el decenio anterior. Por ello se tomaron medidas adicionales para mejorar la eficiencia de la banca, a la vez que se crearon las condiciones precisas para fomentar la inversión extranjera directa en ese ámbito. Cabe mencionar además que la liberalización financiera comenzó en 1984 con la reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, al limitar por un lado el monto del financiamiento que esta institución podía otorgar, y por otro con el descenso del encaje aplicado a los bancos comerciales a 10% de sus pasivos computables. Se agregó una segunda fase en 1988 mediante la eliminación de los “cajones de crédito”, la suspensión del requisito de reserva obligatoria, y la liberalización de las tasas de interés pasivas.

La innovación financiera en el ámbito nacional significó la multiplicación de opciones de ahorro y financiamiento entre 1983 y 1991. La intermediación pudo efectuarse a través de instrumentos bancarios preestablecidos, pero también con un sinnúmero de instrumentos bancarios, no bancarios y para la inversión en el mercado tanto de dinero como de capitales (Cuenta Maestra, preestablecidos, certificados de depósito y pagarés; cetes, pagafes, bondes, ceplatas, tesobonos, ajustabonos; aceptaciones bancarias, papel comercial y obligaciones; instrumentos para inversión extranjera en el mercado bursátil; acciones de suscripción libre, bonos de cupón cero, futuros, opciones, swaps, riesgos, etc).

Entre las reformas a la legislación financiera encontramos las modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, que le dan un nuevo carácter de instituciones privadas con reglas que permiten la inversión extranjera, cuyo monto ha ido aumentando en estos últimos años y cuyos derechos corporativos ya incluyen a extranjeros. La nueva Ley permite a los extranjeros una participación de 49% del capital en compañías de seguros, fianzas, almacenes de depósito y arrendadoras. Desde 1990 se emitió un paquete de seis leyes financieras: mercado de valores, compañías de inversiones, instituciones de seguros, y organizaciones auxiliares de crédito.

Las reformas antes citadas proporcionaron el contexto para emprender la privatización vía la desafiliación de los bancos de propiedad estatal y la formación de grupos financieros. En mayo de 1991 se inició la venta de los 18 bancos comerciales.

Complementa la reforma financiera en 1993 la autonomía del banco central, que a partir de ese momento tendría como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda a fin de evitar una espiral inflacionaria y sus efectos sobre las clases más necesitadas.

Es claro que con estas reformas se daba cumplimiento a las tareas prometidas en las Cartas de Intención a fin de avanzar en el proceso de reforma del sistema financiero y la creación de condiciones necesarias para proceder a la privatización de las instituciones bancarias.

La modificación a la Ley de Inversión Extranjera de diciembre de 1993 otorgó mayores facilidades a la inversión extranjera, ya que a partir de ese año los extranje-



ros podían participar en el capital social de sociedades mexicanas hasta en un 100% -con algunas excepciones como petróleo, electricidad y telégrafos-, y de manera limitada en el sector financiero; sectores que actualmente también están abriéndose al capital externo en la medida que el proceso de internacionalización del capital hoy denominado ‘globalización’ presiona los mercados internos de los países emergentes.

### **Significado de la modernización financiera**

Los años noventa han sido para el ámbito financiero de México uno de los períodos históricos más importantes desde el punto de vista de la transformación en su estructura, organización y estrategias, casi todas relacionadas o inspiradas, como se ha visto, en las políticas de ajuste estructural puestas en práctica desde los ‘80.

El proceso de privatización/desregulación/apertura del sector financiero mexicano ha respondido de manera concreta al proceso de la mundialización o internacionalización del capital y a la política neoliberal que lo impulsa, cuyo resultado, aparentemente exitoso por la expansión de los mercados financieros que han colocado a México entre los países de economía emergente, ha sido al mismo tiempo el medio propicio para la absorción de graves problemas mundiales, tanto de otros países emergentes como de países industriales, lo cual incuba, al mismo tiempo que expande y contagia, los elementos de crisis financieras recurrentes, en última instancia representadas por fugas masivas de capital.

La insolvencia y la quiebra de la economía mexicana en 1994, de la asiática en 1997, y de la rusa y la brasileña en 1998, son el ejemplo clásico de la gran importancia que han adquirido los mercados financieros en los que la innovación, la integración y la mundialización financiera son parte de verdaderos ajustes estructurales, y las devaluaciones, las quiebras de bancos y la participación del prestamista de última instancia, así como la desestabilización de las bolsas de valores a escala mundial, han incidido en el cuestionamiento de todos los modelos: tanto el mexicano como el asiático, hasta el desmoronamiento del propio sistema monetario y financiero de Bretton Woods, aunado todo ello a la eventual búsqueda de marcos regulatorios adecuados.

En las reuniones de los diferentes organismos financieros internacionales no se ha logrado solucionar la problemática que aqueja a países tanto industrializados como no industrializados, ni se ha podido establecer una senda de crecimiento económico que elimine las continuas crisis financieras, bursátiles y bancarias en las que incurrir cada vez más países. Todo ello en un marco de grandes cuestionamientos a los modelos económicos vigentes, en los que la vía para encontrar el crecimiento y el desarrollo económico sostenido no pasa necesariamente por la libertad de los mercados y de las interacciones entre los mercados con respecto a los flujos de capital. Hay pues en general una preocupación entre los gobiernos de todos los países, incluido México, por solucionar los problemas financieros, ya que se afecta el clima laboral, y por consiguiente el equilibrio económico, político y social interno.

## **La innovación financiera**

La revolución tecnológica y la innovación financiera que se han registrado en la última década en los servicios financieros, junto con los avances en las comunicaciones, implican cambios en los perfiles tanto de la deuda externa como de los requisitos que los intermediarios financieros deben cumplir y hacer cumplir a sus deudores. Además, la profundización de las operaciones financieras interbancarias y los crecientes límites a la regulación por parte de las autoridades financieras de cada país, junto con la existencia de un mercado financiero mundial que opera ininterrumpidamente, han llevado a la rápida modificación de los sistemas de pagos como mecanismos para disminuir los niveles de riesgo sistémico.

En este contexto la innovación financiera se convierte en arma de dos filos, ya que si bien ha permitido enormes ganancias, también ha llevado a pérdidas cuantiosas en varios países, y a quiebras de bancos inducidas muchas veces por este tipo de operaciones cuando la información sobre sus riesgos no es adecuada<sup>6</sup>. Así, aunque en los mercados emergentes de Asia y América Latina ha existido un gran interés por utilizar las operaciones de derivados, hoy como nunca antes las autoridades de cada país están conscientes de la peligrosidad de estos instrumentos, que pueden en algunos casos significar la cancelación del desarrollo económico de toda una población por varias generaciones.

Los bancos son los intermediarios más afectados por las condiciones cambiarias, los flujos de capital externo, los niveles de las tasas de interés, y el deterioro de las cuentas externas, principalmente. Es la relación entre demanda y oferta agregada la que reprime en aras de mejorar los balances financieros de los bancos: así, se elevan las tasas de interés cuando estallan los problemas de cartera vencida, los cuales a la vez se agravan por las dificultades de refinanciamiento, que convierten un problema de iliquidez en insolvencia, al afectar como un todo las estructuras productivas.

No existe país que no se interese por resolver y salvar a la industria bancaria. Ello ha llevado a la conformación de paquetes de rescate (Cuadro 3) para este sector, en el que los efectos de la desregulación y la privatización son particularmente sensibles. Tal vez desde el punto de vista de la lógica de los negocios debiera dejarse que quebraran, dada su incapacidad ante la competencia interna y externa. Pero la concentración y centralización del capital bancario representada por el dominio de grandes bancos en cada sistema financiero no lo permite; antes bien, los propios gobiernos pugnan por salvar a toda costa a este sector por su tradicional carácter de fuente indispensable del financiamiento productivo, cuando en verdad estos grandes bancos, actualmente parte de grandes conglomerados financieros con participación creciente de la inversión extranjera, no ofrecen ninguna disponibilidad de recursos para el financiamiento productivo local, ni créditos de bajo costo, ya que su operación no significa reducción de las sobretasas por riesgo cambiario, ni garantiza un descenso en los márgenes bancarios. En México, su posicionamiento en el mercado está enfocado a los servicios corporativos, y muy limitadamente al crédito al consumo y a los fondos de inversión.

Cuadro 3  
**Paquete de apoyo financiero 1995. Flujos en millones de dólares**

| CONCEPTO                   | 1. Desembolsos |               | 2. Amortizaciones |            | Disposiciones Netas (1-2) |
|----------------------------|----------------|---------------|-------------------|------------|---------------------------|
|                            | Fecha          | Monto         | Fecha             | Monto      |                           |
| A. Sector Público          |                | 11.773        |                   |            | 11.773                    |
| a. Fondo de Estabilización |                |               |                   |            |                           |
| 1. Gobierno Federal        |                | 10.500        |                   |            | 10.500                    |
|                            | 14-mar-95      | 3.000         |                   |            | 3.000                     |
|                            | 19-abr-95      | 3.000         |                   |            | 3.000                     |
|                            | 19-may-95      | 2.000         |                   |            | 2.000                     |
|                            | 05-jul-95      | 2.500         |                   |            | 2.500                     |
| b. Otros conceptos         |                |               |                   |            |                           |
| 1. Nafin                   |                | 1.273         |                   |            | 1.273                     |
| 1.1 BID                    |                | 598           |                   |            | 598                       |
|                            | 27-jul-95      | 375           |                   |            | 375                       |
|                            | 10-oct-95      | 101           |                   |            | 101                       |
|                            | 22-nov-95      | 31            |                   |            | 31                        |
|                            | 14-dic-95      | 31            |                   |            | 31                        |
|                            | 15-dic-95      | 17            |                   |            | 17                        |
|                            | 19-dic-95      | 4             |                   |            | 4                         |
|                            | 20-dic-95      | 39            |                   |            | 39                        |
| 1.2 Banco Mundial          |                | 675           |                   |            | 675                       |
|                            | 10-jul-95      | 101           |                   |            | 101                       |
|                            | 24-jul-95      | 148           |                   |            | 148                       |
|                            | 25-ago-95      | 52            |                   |            | 52                        |
|                            | 29-ago-95      | 274           |                   |            | 274                       |
|                            | 14-sep-95      | 32            |                   |            | 32                        |
|                            | 03-oct-95      | 1             |                   |            | 1                         |
|                            | 13-nov-95      | 20            |                   |            | 20                        |
|                            | 15-nov-95      | 1             |                   |            | 1                         |
|                            | 22-nov-95      | 4             |                   |            | 4                         |
|                            | 20-dic-95      | 4             |                   |            | 4                         |
|                            | 26-dic-95      | 20            |                   |            | 20                        |
|                            | 27-dic-95      | 18            |                   |            | 18                        |
| B. Banco de México (a+b)   |                | 15.386        |                   | 906        | 14.480                    |
| a. AFNA 1                  |                | 2.355         |                   | 906        | 1.449                     |
|                            | 11-ene-95      | 59            | 14-mar-95         | 59         | 0                         |
|                            | 13-ene-95      | 59            | 14-mar-95         | 59         | 0                         |
|                            | 02-feb-95      | 2.237         | 11-oct-95         | 788        | 1.449                     |
| b. F.M.I                   |                | 13.031        |                   |            | 13.031                    |
|                            | 06-oct-95      | 7.725         |                   |            | 7.725                     |
|                            | 06-jul-95      | 7.725         |                   |            | 7.725                     |
|                            | 28-ago-95      | 1.643         |                   |            | 1.643                     |
|                            | 20-dic-95      | 1.639         |                   |            | 1.639                     |
| <b>I. Total (A+B)</b>      |                | <b>27.159</b> |                   | <b>906</b> | <b>26.253</b>             |

<sup>1</sup> Corresponde al Acuerdo Financiero de Norteamérica con las autoridades financieras de Estados Unidos y con el Banco de Canadá.

Desde 1994 el crédito bancario se ha desplomado en alrededor del 60%, y la tendencia se manifestó constante en 1999. Los bancos se justifican por la obsolescencia de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y la Ley de Garantías<sup>7</sup>, lo que les parece conlleva demasiados riesgos e incrementa la cartera vencida, ya de por sí muy elevada durante el período 1995-1997. Todo ello, sin embargo, no ha impedido que los 10 principales bancos que operan en México<sup>8</sup> hayan registrado durante 1998 utilidades netas por casi 7 mil millones de pesos.

Su rentabilidad siempre está determinada por la ampliación de su participación en el mercado corporativo, pero también en el mercado cambiario y de dinero. Esto implica que los bancos nacionales no sólo van perdiendo posicionamiento en el mercado interno, sino también la posibilidad de imponer en éste su propia estrategia de gestión de activos y pasivos. El riesgo de pérdida de control nacional sobre el sistema de pagos procede pues de su incapacidad como banca local de devolver, por medio de la reestructuración y del refinanciamiento, su capacidad de pago a los acreditados bancarios insolventes; y por ende permite el ascenso de los intermediarios financieros extranjeros, que van imponiendo su propia estructura de márgenes y costos en el manejo del sistema bancario como un todo.

Diciembre de 1994 representó para la economía mexicana la primera crisis bancaria en su historia reciente; ésta, de magnitud considerable, fue sorteándose gracias al apoyo de Estados Unidos y al paquete de más de 20 mil mdd. otorgado por el FMI. Esto le significó al gobierno la instrumentación de cambios estructurales profundos y la puesta en práctica de varias medidas, como la creación del fideicomiso FOBAPROA (Fondo de Protección al Ahorro Bancario), hoy IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), que ha permitido a los bancos capitalizarse y mejorar sus estados financieros para iniciar el proceso de privatización; y por otro lado, los distintos acuerdos de apoyo a deudores como el ADE (Acuerdo de Apoyo a Deudores) y el denominado Punto Final.

El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo señalan que la plena recuperación de la economía mexicana se dificulta por la situación de la banca. Mientras ésta no recupere los adecuados niveles de capitalización, y los deudores, empresarios pequeños y medianos, no restablezcan su solvencia, la posibilidad de que se amplíen la estructura productiva y el empleo se angosta.

En suma:

1. Las políticas de estabilización y ajuste estructural, pese a sus fracasos rotundos en materia de crecimiento y desarrollo económico, han mantenido frenada la inflación, pero no como un logro macroeconómico duradero sino como ancla cambiaria. Situación por demás peligrosa, pues la década de los no-

venta termina con un tipo de cambio que acumula el 30% de sobrevaluación, lo que recae de manera directa sobre las exportaciones, cuyos principales renglones son petróleo y manufacturas: el precio del primero se ha recuperado, pero no se sabe por cuánto tiempo, y el segundo, constituido principalmente por “maquiladoras”, es un elemento artificial en la balanza comercial pues técnicamente no son mercancías sino servicios.

2. La crisis financiera mexicana de fines de 1994, la de los países asiáticos incluido Japón en 1997, la de Rusia en 1998, y la de Brasil de 1999, son tan sólo la “punta del iceberg” de graves distorsiones sistémicas, ante las cuales los organismos financieros internacionales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial principalmente, no han encontrado las formas de reestructuración y superación necesarias para la aplicación de políticas distintas a fin de controlar una posible recesión mundial.

3. Las finanzas públicas mexicanas han perdido lo ganado en materia de saneamiento, pues nuevamente se encuentran comprometidas no sólo con el servicio de una deuda externa que ha vuelto a crecer, sino<sup>9</sup> también con el costo del rescate bancario, que de acuerdo a estimaciones asciende al 16% del PIB de 1999, y que se calcula gravitará sobre los recursos fiscales durante los próximos 30 años. Aunque diferido a lo largo de muchos años, el pago de este rescate está cobrando muchas vidas y creando una situación de empobrecimiento en toda la escala social, incluidos ciertos sectores empresariales que dejan de ser una alternativa para promover la inversión, el empleo y el crecimiento económico.

4. Pese a presiones y recomendaciones de Estados Unidos, principal socio comercial de México en el TLCAN, y del FMI y el Banco Internacional de Pagos, la reestructuración y reorganización del sistema bancario y financiero del país son muy inciertas, pues aunque algunos bancos se han capitalizado con la contribución del gobierno, otros han sido y siguen siendo intervenidos por las autoridades. En otros casos se ha disuelto la participación accionaria de los propietarios, mientras va en ascenso la participación de los bancos extranjeros. Es dramático observar cómo a pocos años de su privatización la banca mexicana está pasando a manos de inversionistas extranjeros de manera acelerada. Ello muestra en el fondo el impacto que la desregulación y liberalización, principales estrategias del ajuste estructural, han tenido en el sistema financiero mexicano.

5. La penetración de los bancos extranjeros en América Latina es realmente sorprendente, pues por ejemplo el Citibank tiene activos por casi 30.000 mdd. en 26 países, el Banco de Boston posee 14.000 mdd. en seis países, y el Banco Santander concentra bancos que se encuentran en 10 países latinoamericanos, entre los que se encuentra México.

## **La perspectiva**

Conceptos como globalización financiera, mundialización financiera e internacionalización del capital, entrañan no sólo preocupación por parte de las autoridades financieras mundiales respecto a la supervisión y control a escala mundial del comportamiento de los mercados de dinero y capital de países emergentes o industriales, o de las nuevas estructuras de un sistema monetario internacional y las formas de colaboración de sus miembros por parte del FMI y el Banco Mundial, sino que las decisiones de política monetaria y financiera se concreten en sistemas monetarios nacionales sanos: con una banca que no limite el crecimiento económico, y con controles que no solamente se ciñan a los lineamientos del Comité de Supervisión Bancaria del Banco de Basilea, sino también a criterios nacionales que eviten la quiebra de los inversionistas y empresarios. El avance tecnológico y la “re-regulación” en estos terrenos son ciertamente indispensables, pero más lo es, en particular para México, un proyecto de nación con estrategias de política económica incluyentes.

## **Bibliografía**

Banco de México, Informes Anuales, 1995, 1996, 1997 y 1998.

Banco de Comercio Exterior, Comercio Exterior, Noviembre de 1982, Septiembre de 1984, Octubre de 1985 y Agosto de 1986.

Correa Eugenia 1992 *Los mercados financieros y la crisis en América Latina* (México: IIEc-UNAM).

“El PIRE: puntos programáticos” en *El Trimestre Económico*, Vol. L, N° 198, (México: Fondo de Cultura Económica).

Foxley Alejandro 1988 *Experimentos neoliberales en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica).

Manrique Irma 1982 *La Política Monetaria en la Estrategia del Desarrollo* (México: EDAMEX).

Manrique Irma et al, 1996 *Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal?* (México: Ediciones El Caballito/IIEc-UNAM).

Nacional Financiera 1989 “El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico” en *El Mercado de Valores*, N° 1.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1994 Informe especial sobre el origen y la aplicación de recursos del Fondo de Contingencia, México.

## **Notas**

1 El enfoque más conocido y más ampliamente utilizado es el de la política de estabilización “ortodoxa” o “monetarista”. El término es una abreviatura conveniente para referirnos al enfoque de política económica común en la mayoría de los regímenes conservadores de América Latina, que el FMI apoya fuertemente, si no impone. Tiene un fuerte contenido ideológico, y un paquete más o menos claro de descripciones de política económica que tratan de corregir los desequilibrios de corto plazo. Este enfoque atribuye a los fenómenos monetarios un papel determinante en la evolución de la balanza de pagos. Extiende el supuesto de competencia perfecta al nivel internacional, y defiende un sistema integrado de mercados mundiales de bienes y activos financieros. Por tanto, el equilibrio monetario interno se impone como elemento de enlace con el equilibrio de la balanza de pagos. Véase Irma Manrique, *La Política Monetaria en la Estrategia del Desarrollo*, EDAMEX, México, 1982.

2 Se refiere a modificaciones estructurales de mediano plazo contra la inflación y los problemas de balanza de pagos para experimentar un cambio “estructural”, aunque de signo contrario al que usual y explícitamente la tradición latinoamericana ha definido como reordenamientos estructurales, pues la ideología del FMI recubre un proyecto político específico que busca un determinado reordenamiento estructural coherente a su propio proyecto y a los intereses sociales que lo sustentan.

3 PIRE = Programa Inmediato de Reordenación Económica; PAC = Programa de Aliento y Crecimiento; PSE = Pacto de Solidaridad Económica; PECE = Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico; PABEC = Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento.

4 El artículo 28 constitucional señalaba, hasta 1990, que la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, así como los ferrocarriles y la prestación de servicios de banca y crédito, *eran áreas estratégicas* que estarían solamente bajo la propiedad y control del Estado. El artículo constitucional mencionado ha cambiado sustancialmente, ya que buena parte de estas actividades son ahora propiedad privada, pese a que no han dejado de ser estratégicas para la nación. Véase Irma Manrique et al, *Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal?*, Ediciones El Caballito/IIEc-UNAM, México, 1996.

5 1) Control de la inflación mediante una política monetaria restrictiva a través del descenso del crédito interno del Banco de México; 2) tasa de interés alta; 3) política cambiaria de tipo flexible pero controlada; 4) privatización, apertura y desregulación.



6 La experiencia de Barings demostró la necesidad de dar seguimiento a los bancos que realizan operaciones fuera de balance. El caso del Banco de Tokio es también representativo, pues en 1997 perdió 80 millones de dólares en cuestión de minutos.

7 Estas leyes datan de 1923. No obstante, algunos analistas legales consideran que no requieren ser derogadas, sino simplemente adecuadas.

8 Banamex, Bancomer, Serfin, Bital, BBV, Inbursa, Santander, Banorte, Banpais, Bancrecer.

9 Solamente la deuda externa de 1998 ascendió a 876.803 millones de pesos, y se calcula que a fines de 1999, la deuda interna y externa de México llegará a 2.1 billones de pesos.