

LA REFORMA FINANCIERA RECIENTE: DE LA REPRIVATIZACIÓN AL CONTROL BANCARIO POR EL CAPITAL EXTERNO (PROPUESTA DE AGENDA PARA LA POLÍTICA FINANCIERA DEL NUEVO GOBIERNO)

Héctor R. Núñez Estrada

Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

En el presente ensayo se analizarán las distintas reformas del sistema financiero mexicano llevadas a cabo a lo largo de la década de los años noventa, las cuales han formado parte significativa de la reforma del Estado emprendida en la etapa de la globalización. Derivadas de esas profundas transformaciones y de la problemática generada, también se presenta una puntualización de la agenda a debatir para la elaboración de alternativas con la perspectiva de la definición de la política financiera del nuevo gobierno a partir del año 2000.

Dichas reformas han estado caracterizadas por la tendencia a la liberalización de los servicios financieros y a la desregulación de las actividades, a fin de que el capital financiero especulativo no tuviera trabas ni límites en la entrada y salida del país, cuyo monto fue creciente hasta el año de 1993, hasta alcanzar los 76.4 mmd. en inversiones en cartera, tanto en el mercado de dinero como de capitales, según datos de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). A raíz de la crisis de 1994-1995, la inversión extranjera de cartera se concentró en el mercado de capitales, sujeta a la volatilidad provocada por los mercados internacionales. Otra modalidad de la inversión extranjera a partir de la fecha señalada fue

su penetración silenciosa en el control del capital accionario de los bancos, pasando del 30% en 1995, hasta alcanzar en el primer semestre de 1999 el 57.5%.

En otros países, como en Chile, las reformas se iniciaron desde la década anterior; sin embargo, en México las particularidades impuestas por la nacionalización bancaria en 1982, impidieron que durante ese periodo se aplicara aceleradamente la tendencia mundial a las transformaciones basadas en la liberalización de los servicios financieros y la apertura sin restricciones a los flujos de capital.

Se puede considerar que durante la década de los años noventa existieron en México dos etapas en el proceso de reforma, la primera que abarca de 1990 a 1994. La transformación profunda del sistema financiero se inició con un hecho significativo: la reforma del Artículo 28 de la Constitución, cuya iniciativa fue enviada por el presidente Salinas al Congreso de la Unión en mayo de 1990, la cual posibilitó la reprivatización de la banca. A partir de ahí, se desencadenaron múltiples cambios, como la integración de los grupos financieros para el proceso de internacionalización, el cual fue planteado en forma de apertura gradual en el TLC, la autonomía

del Banco de México, la nueva Ley de Instituciones de Crédito, las reformas a la Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito y a la Ley del Mercado de Valores, todo lo cual posibilitó la internacionalización de los capitales, como requisito previo para el mencionado tratado.

Esta primera parte de la reforma dio como resultado un gran incremento, tanto del volumen crediticio otorgado por la banca, como del crecimiento de la inversión financiera nacional y extranjera en acciones de la bolsa, así como un incremento sustantivo de la deuda pública por colocaciones de títulos, particularmente los denominados en dólares en el mercado de dinero, ante expectativas de crecimiento de la economía que finalmente no se concretaron, todo lo cual desembocó a fines de 1994 en la profunda crisis de la economía mexicana y su impacto internacional del llamado efecto "tequila". A partir de ahí, el efecto devastador de los flujos externos de capital sobre el sistema financiero y la estructura productiva quedó plenamente demostrado.

La segunda parte de la reforma instrumentada a partir de 1995 tuvo otras características, pues en gran medida fue para resolver los problemas creados por la crisis mencionada, permitiendo llevar a cabo las diversas etapas del rescate bancario hasta llegar al FOBAPROA, fondo que proveerá de recursos fiscales y que serán aplicados para pérdidas, derivadas tanto de ineficiencia, fraudes y mala administración, y finalmente su legalización bajo la modalidad de Ley de Protección al Ahorro Bancario y a la constitución del IPAB.

Paralelamente se intentó eliminar las salvaguardas impuestas originalmente en el TLC al sistema financiero. Se pasó de una reforma legal que permitía la apertura gradual a la participación del capital extranjero en el sistema bancario, a pretender la autorización total del control sin límites. La reforma fundamental en esta segunda parte, relativa al sector externo, fue la modificación creciente de las aportaciones de capital extranjero y, por lo tanto, del incremento en el control de la propiedad bancaria y de los grupos financieros, como una respuesta a la quiebra técnica del sistema bancario, con el propósito de capitalizarlos y buscando la eficiencia de la cual se carecía.

Afortunadamente, la iniciativa del presidente Zedillo que permitiría la participación sin restricciones del capital extranjero en las entidades financieras que aún tienen participación mayoritaria nacional se

encuentra detenida hasta la fecha en el Congreso. Dicha iniciativa debe someterse a profundas reflexiones y a un amplio debate de su significado para el interés nacional, ya que tiende a subordinar a otros intereses el control y la orientación del crédito, los mecanismos de pagos, además de otras implicaciones sociales y políticas. Desde mi punto de vista no debería ser aprobada.

Las reformas del periodo 1990-1994, antesala de la crisis

Cuando la banca deja de financiar al gobierno, en los años comprendidos entre 1989 y 1994, se inicia el proceso de desregulación de las operaciones financieras y la liberación de recursos crediticios; también empieza la eliminación de barreras entre los intermediarios. Lo anterior tuvo como propósito establecer ciertos mecanismos de mercado en el sistema financiero para aumentar su eficiencia operativa. No obstante la trascendencia de estas reformas, faltaba una imprevisible transformación estructural del sistema financiero, que tenía como punto de partida la modificación del Artículo 28 constitucional; se continuaba con la reprivatización bancaria y la integración de las agrupaciones financieras, desembocando en la gradual apertura financiera derivada de las negociaciones del TLC.

Previo negociación política que confluía en múltiples concertaciones, se estableció desde entonces la verdadera alianza que ha perdurado a lo largo de la década, el acuerdo ideológico político básico entre el PRI y el PAN que aseguraba los mínimos de votación requeridos, permitió que en mayo de 1990 el presidente Salinas enviara al Congreso la iniciativa de reforma constitucional que facultaría nuevamente al sector privado a prestar el servicio de banca y crédito, que estaba en manos del gobierno desde la nacionalización de 1982 (Salinas, 1990).¹

Una vez aprobada la modificación constitucional, también lo fue la nueva Ley de Instituciones de Crédito. El cambio consistió en que el Estado ya no concesionaría el servicio como hasta 1982, ahora era un negocio que sólo requería la autorización del gobierno federal. Las reformas más destacables, a nuestro juicio, fueron las siguientes:

- La estructura de capital de la banca múltiple que permitió que las acciones de serie C representaran

hasta el 30% del capital social. Pueden adquirirse por personas físicas o morales extranjeras.

- La participación extranjera también podría realizarse, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, en tanto los bancos extranjeros establezcan sucursales en territorio nacional, sólo que sus operaciones activas y pasivas podrán efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país.
- Los bancos pueden operar con valores, de acuerdo con la Ley, emitir bonos bancarios y obligaciones subordinadas. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, otorgando aceptaciones o avales a títulos de crédito y recibir depósitos en administración de títulos o valores.
- Promover la organización y transformación de toda clase de empresas y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas.

Como puede observarse, en la Nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1990 se eliminaron algunas de las barreras existentes entre la banca comercial y la llamada banca de inversión al poder emitir títulos y operar con valores sujetándose a la Ley. Podrían operar por cuenta propia en transaccio-

nes con valores emitidos o aceptados por la banca. También en operaciones para financiar empresas de nueva creación, ampliación de las existentes o transferir capital a empresas. Estas últimas operaciones, prohibidas en la Ley precedente, permitieron a los bancos procesos intensos de concentración y centralización de capitales.

También en el mercado de valores se hicieron reformas importantes que, por una parte, tendían a que la intermediación se realizara con eficiencia, seguridad y transparencia y, por otra, se llevaron a cabo cambios de acuerdo con la política financiera salinista que planteaba la modernización e internacionalización del mercado de valores; la globalización ordenada de los servicios financieros no bancarios y la desregulación de las operaciones.²

La culminación en esta etapa de la transformación del sistema financiero se quiso consolidar con la legalización de las agrupaciones financieras,³ lo que representaba un cambio cualitativo al permitirles una mayor centralización de capitales al integrarse los diversos intermediarios financieros en una sociedad controladora. Enfrentarían la competencia de la apertura económica financiera al vincularse con grupos industriales.



La reforma para el TLC. La apertura financiera

En mayo de 1993 el ejecutivo envió una iniciativa de reforma para las leyes financieras con el propósito de cumplir acuerdos que imponía la negociación del TLC. En el caso de la Ley del Mercado de Valores, el presidente Salinas (1993a) explicaba en su exposición de motivos que el objetivo de la reforma era permitir al mercado: *un mayor campo de operación y promover su internacionalización*. Se impuso en las operaciones de la bolsa de valores el libre flujo de capitales y se eliminaron las regulaciones restrictivas a la inversión extranjera. Se incorporaron al sistema internacional de cotizaciones los valores emitidos en México para ser negociados en otros mercados. De acuerdo con el autor de la iniciativa [...] *es posible afirmar que se trata de la reforma más importante al marco jurídico del mercado de valores*.

Otra de las reformas sustanciales efectuada por el gobierno salinista fue la requerida para la puesta en vigor del TLC a partir del 1º de enero de 1994. Para tal efecto, hacia finales de noviembre de 1993 envió una iniciativa de reforma a la cámara de diputados.

En la extensa exposición de motivos señala como uno de los pilares del cambio estructural de la economía mexicana a la apertura económica, que incluye el incremento en la movilización de los recursos financieros internacionalmente, lo cual: [...] *tiene por objeto incrementar la competencia al interior del sistema financiero en beneficio de los consumidores, fomentar el ahorro para que mayores recursos financieros se canalicen a la inversión productiva (ibid)*. Los compromisos que México asumió al rubricar el TLC, se señalan en la misma exposición de motivos, deberían llevar a reformas dentro de la legislación financiera, de tal manera que permitiera el establecimiento en nuestro país de intermediarios extranjeros a través de filiales, lo cual aumentaría [...] *la eficiencia del sistema, lo que se reflejará en menores costos de la intermediación [...] la presencia de filiales ayudará a incrementar los recursos financieros disponibles para las inversiones productivas que se traducirán en un mayor crecimiento económico*.

El presidente Salinas revelaba en el documento citado la esencia de la apertura financiera: [...] *el objetivo último que mi administración persigue con la apertura del sistema financiero a la competencia externa es beneficiar a los usuarios de los servicios financieros: las empresas y las personas físicas mexicanas. La legislación vigente hasta entonces imponía límites a la inversión extranjera en los servicios financieros. En esta reforma propuesta por el ejecutivo se expresaba que en las filiales que se establecieran en México, los intermediarios extranjeros deberán ser los accionistas mayoritarios, [...] que adquieran y mantengan en todo momento cuando menos el 99% del capital social. De acuerdo con el presidente, la apertura financiera no ponía en riesgo a las instituciones financieras mexicanas. Al respecto expresaba que: [...] los intermediarios financieros han respondido al reto de la reforma emprendida y hemos evitado provoque desequilibrios en los mercados o incluso la quiebra de algunos intermediarios [...] por ello [...] la apertura, debemos hacerla de manera gradual para evitar arriesgar lo logrado*.

La discusión que de la iniciativa señalada se llevó a cabo en la cámara de diputados planteaba argumentos que ponían al descubierto lo fundamental de las reformas que, contrariamente a la visión del presidente, hacían más vulnerable al país. El diputado Héctor Morquecho alertaba sobre la participación de los intermediarios extranjeros, ya que: [...] *buscan darle fluidez, viabilidad a los movimientos y transacciones*

comerciales de inversión en este ramo, en medio de la especulación y la libre movilidad de estos capitales y sus tendencias a seguir penetrando cada vez más las ramas de nuestra economía (Morquecho, 1993:1798).

Otros aspectos relevantes del debate se referían a la asimetría entre el sistema financiero mexicano y el de Estados Unidos, lo cual, de entrada representaba un aspecto débil de la negociación. Los principales argumentos críticos de la iniciativa salinista expresados en la cámara de diputados se pueden resumir como sigue: la apertura financiera debería darse con orden y gradualmente para una genuina modernización del sistema financiero mexicano; aun cuando el TLC plantea una apertura paulatina, con salvaguardas, se consideró que no había reciprocidad estructural.

En el TLC prevaleció el interés oligárquico y no el de la nación, ya que si se mantuviera la soberanía se hubiera tenido el control del sistema de pagos y el manejo de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria. La apertura financiera se planteó de manera unilateral, ya que solamente se definen los términos y los tiempos en que se abrirá el mercado mexicano, sin obtener prácticamente nada a cambio. Asimismo, se consideró fundamental plantear el restablecimiento y reorientar el carácter estratégico y prioritario del financiamiento de la actividad económica como condición para replantear la apertura financiera. La reforma financiera debe considerar la constitución de fondos para el desarrollo con fines productivos. Cualquier apertura financiera deberá reconocer las condiciones de debilidad de nuestra moneda.

Reconocer los problemas existentes en los bancos; por ejemplo, el de la cartera vencida que se ha convertido en algo más que la moratoria de unos cuantos y ha alcanzado magnitudes nunca antes vistas en el país, tanto por su cuantía acumulada como por el origen de sus deudores. Desafortunadamente, ni el presidente ni la mayoría que constituyó en el Congreso en alianza con el PAN tomaron en consideración las advertencias anteriores.

De las reformas que aprobó la cámara de diputados y que entraron en vigor el 1º de enero de 1994, se pueden destacar las siguientes: las agrupaciones financieras, entidades de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares de crédito, casas de cambio, casas de bolsa y sociedades de inversión. Con relación a la inver-

sión extranjera y su administración tendrán dos modalidades:

- Las instituciones o controladoras que han venido operando en México y que desde el punto de vista de la propiedad del capital son nacionales, podrán incorporar capital de entidades financieras del exterior en la serie C hasta por 30% del capital social, que puede también integrarse como capital social adicional representado por acciones de la serie L.
- En el caso de todas las entidades o controladoras filiales, es decir, que son de procedencia extranjera, deberán integrar el capital social por una sola serie de acciones y la institución financiera del exterior deberá ser propietaria de las mismas, en una proporción que represente cuando menos el 99% del capital social de la filial. Las autoridades financieras garantizarán el cumplimiento de los compromisos de trato nacional a las entidades o controladoras filiales que se establezcan en México, derivados de lo establecido en los tratados internacionales, tales como el TLC.

Los acuerdos con el FMI: la autonomía del Banco de México

En mayo de 1993 el presidente envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto para Reformar el Artículo 28 de la Constitución, con el objeto de

plantear la autonomía del Banco Central, modificando así el carácter de organismo público descentralizado del gobierno federal que se le había conferido desde 1985 a raíz de la nacionalización de la banca.

La exposición de motivos recupera argumentos que históricamente apoyaron precisamente la autonomía del Banco de México. El presidente Calles expresó en su periodo: *Hay efectivamente en un banco controlado por el gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público.* Los acontecimientos posteriores demostraron que a pesar de la autonomía del Banco Central los intereses políticos del presidente Salinas se sobrepusieron sobre el interés público, específicamente al otorgar el crédito al gobierno federal a través de la emisión de TESOBONOS, por cierto en montos desproporcionados con relación a la capacidad de pago al vencimiento en divisas extranjeras.

Meses atrás de la llamada crisis de los TESOBONOS, el presidente expresaba en la iniciativa que se comenta: [...] *que la laxitud en el control del crédito del instituto central, ha resultado en experiencias inflacionarias por demás amargas.* Ya aprobada la autonomía, el presidente fomentó la distensión del crédito, con el agravante de que no solamente su medida tuvo efectos sobre la inflación, sino que desencadenó la crisis contemporánea más profunda



en nuestro país, que continuarán pagando las próximas generaciones.

Sin embargo, la modificación del Artículo 28 de la Constitución fue aprobada por el Congreso con los aspectos esenciales del ejecutivo que se basaron en dos principios: [...] *la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, y que: [...] ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio.* Desafortunadamente ni el propio presidente, autor de la iniciativa, cumplió con este ordenamiento constitucional.

La Ley del Banco de México se aprobó junto con las reformas al paquete de las leyes financieras previas a la entrada en vigor del TLC, en diciembre de 1993. Esta Ley otorgó carácter autónomo al Banco de México. Una de sus finalidades fue promover el sano desarrollo del sistema financiero, lo que no se logró en el primer año de su creación, pues fue su responsabilidad no advertir acerca de los riesgos de emisiones de títulos (recuérdese el multicitado caso de los tesobonos en 1994), a pesar de tener entre sus funciones el regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros y [...] *prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo [...] fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera.*⁴

Si el Banco Central hubiera actuado eficientemente cumpliendo los principios y funciones que la Ley le otorga, no se hubiera presentado con tal profundidad la crisis de 1994-1995, ni se hubiera llevado a cabo el oneroso rescate bancario que comprometió a pagar a varias generaciones de mexicanos. Con relación al tipo de cambio, la autonomía del Banco de México resultó violentada cuando en diciembre de 1994, el secretario de hacienda Serra Puche determinó ampliar la banda de flotación que posteriormente nos llevó a la macrodevaluación.

Las reformas zedillistas al sistema financiero. Hacia la respuesta emergente de la quiebra técnica bancaria

Como es de todos conocido, la crisis económica y financiera se desencadenó a raíz de la devaluación de diciembre de 1994, a pocos días de tomar posesión el presidente Zedillo. Los factores estructurales en el ámbito financiero (vencimientos de títulos

denominados en dólares sin contar con reserva suficiente para su amortización; sobrevaluación del tipo de cambio; expansión del crédito sin expectativas económicas reales favorables: crecimiento sostenido de la cartera vencida) se habían acumulado e hicieron entrar al país en un tobogán conduciéndolo hacia la crisis contemporánea más profunda.

Las respuestas de las autoridades financieras tuvieron dos características. Por un lado, las de corto plazo indicaban iniciar de inmediato en forma indiscriminada el rescate bancario sin tomar en cuenta las condiciones en que se habían otorgado los créditos. Al respecto, después de conocer los resultados de la auditoría al FOBAPROA, es evidente que se tomaron decisiones equivocadas en las primeras etapas del salvamento. Por otro lado, la crisis financiera permitió acelerar reformas que el gobierno salinista había pospuesto para años más tarde y establecido como salvaguarda para los grupos financieros nacionales. Dentro de estas últimas, en enero de 1995, el presidente Zedillo envió al Congreso una iniciativa de reformas para las leyes financieras en la cual se hace expresa la necesidad de [...] *promover la capitalización y la competitividad del sistema financiero mexicano.* Asimismo, se reconoce la imperiosa necesidad de mejorar su organización y funcionamiento. En plena crisis devaluatoria, de pagos y de quiebra técnica del sistema bancario, la iniciativa del ejecutivo señalaba que:

La mayor capitalización y creación de reservas de las instituciones financieras dará una mejor protección a las inversiones del público en las mismas [...] para propiciar que se fortalezca el capital de las instituciones [...] se debe facilitar el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros (Zedillo, 1995.7).

Con base en estos aspectos, el ejecutivo consideró necesario modificar la estructura accionaria del capital de las instituciones del sistema financiero que adicionalmente dieran lugar a alianzas estratégicas que mejorarían los niveles de eficiencia. La esencia de esta reforma era autorizar el aumento del capital extranjero en el capital social de las instituciones financieras ya existentes en México, del 30% que estaba vigente, hasta el 49% a través de la serie B.

Después de detectar una gran cantidad de irregularidades en el otorgamiento de créditos por parte de la banca, en la iniciativa se consideró pertinente:

[...] *hacer más estricta la regulación relativa a los créditos que la banca otorga a sus accionistas y demás personas relacionadas, con objeto de evitar conductas que no se apeguen a sanas prácticas bancarias.* Es decir, se pretendía modificar también el régimen de garantías aplicables al apoyo que otorgaba el FOBAPROA, cuyos propios fondos resultarían insuficientes para subsanar los resultados tanto de la deficiente administración del crédito, como de las acciones corruptas realizadas con los recursos bancarios. Después de discutirse la iniciativa que comentamos, fue aprobada en el Congreso en febrero de 1995, destacando las siguientes reformas:

- El capital social de las instituciones financieras estará integrado por una parte ordinaria y por otra adicional. La ordinaria tendrá la serie A para capital nacional de por lo menos el 51%; la serie B des-



tinada a la participación extranjera que podrá llegar al límite del 49%.

- El capital social adicional estará representado por la serie L, que se emitirá hasta por un 40% del capital social ordinario, que serán también de libre suscripción, es decir, podrán ser suscritas por capital extranjero.
- Con relación a la integración del capital social de las filiales, se llevó a cabo una reforma que permite la participación de otros grupos o inversionistas, pues la Ley vigente obligaba a los extranjeros a retener el 99% del capital de las filiales. Para tal efecto se integró la serie F. A partir de la reforma de febrero de 1995, al menos el 51% podrán ser adquirido por sociedades controladoras filiales o por una institución financiera del exterior. El resto del capital puede estar integrado por acciones de la serie B que serán de libre suscripción. En el caso de las sociedades financieras de objeto limitado filiales, el capital seguirá integrado por el 99% de capital extranjero.
- En ningún caso las instituciones de banca múltiple podrán realizar inversiones en títulos representativos del capital de sociedades que, a su vez, tengan el carácter de accionistas en la propia institución o en la sociedad controladora.
- Con relación a las reglas generales a que se sujetan las sociedades de información crediticia, fueron emitidas con el propósito de contar con mecanismos para conocer el historial crediticio acerca de los posibles sujetos de crédito y poder realizar una evaluación expedita y eficaz de las solicitudes de crédito.

La unificación de las comisiones Bancaria y de Valores

En abril de 1995 se llevó a cabo una reforma ya prevista de fusionar las comisiones nacionales, tanto la Bancaria como la de Valores, para dar origen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y teniendo por objeto supervisar y regular [...] *a las entidades financieras a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección a los intereses del público.*⁵

Una de las funciones básicas que le asignaron fue la supervisión de las entidades financieras. En este

rubro existen múltiples evidencias de la ineficacia de su desempeño, considerando que gran parte de las operaciones bancarias (otorgamiento crediticio, garantías) no se sujetaron a prácticas sanas. La supervisión establecida por la Ley es sumamente amplia, pues abarca funciones de inspección, vigilancia, prevención y corrección.

Sin embargo, su aplicación real afecta intereses de especuladores o de grupos financieros que han buscado la ganancia al margen de dicha Ley. Recuérdese cómo en la auditoría al FOBAPROA se realizó intencionalmente el ocultamiento de operaciones que, se infiere, implicaban desviación de fondos, para lo cual, al margen de la Ley, se argumentó que se violaría el secreto bancario. La nueva arquitectura financiera que ha impulsado el FMI se basa en gran medida en mecanismos eficientes de supervisión que en México tradicionalmente no han funcionado por las diversas implicaciones financieras y políticas que, incluso, han llegado a desviar recursos bancarios hacia el financiamiento de campañas políticas.

La aplicación estricta de la Ley implicaría la voluntad política de un cambio en todos los sentidos que incluiría, desde la remoción de las actuales autoridades de la comisión que estuvieron inmersas en la quiebra bancaria, y desde luego, hacerlas sujeto de investigación. También se ha planteado la independencia de la Comisión respecto del ejecutivo y que el Congreso sea quien designe directamente a sus autoridades. Quizá a partir de estas condiciones se pudiera esperar que la citada Ley se cumpla y que, como tiene estipulado: *la supervisión que efectúe la comisión tendrá por propósito que [...] observen las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas.*

Fusiones y capitalización

De acuerdo con las observaciones que las autoridades financieras efectuaron respecto de las características y problemática de las entidades financieras, se determinaron reglas que permitieron simplificar los procesos de fusiones entre intermediarios y hacer más claras sus medidas de capitalización, evitando créditos o apoyos de complacencia. En marzo de 1996, el ejecutivo envió una iniciativa para modificar diversos ordenamientos financieros que en esencia plantearon:

- Facultar a la SHCP para autorizar fusiones entre instituciones de banca múltiple con cualquier otra sociedad o entidad financiera, ya que en la anterior legislación las fusiones sólo se autorizaban entre bancos.
- Igualmente, se prohibió que bancos y entidades financieras de un mismo grupo se otorgaran financiamientos para la adquisición de acciones de la propia institución, de acciones de dichas entidades o del grupo financiero al que pertenezcan, con el propósito de evitar que los recursos destinados a la capitalización de los bancos se originen en la propia institución. Con esta medida se evitaba en lo sucesivo que los recursos del público ahorrador fueran empleados para capitalizar algunos grupos o bancos que se encontraban en quiebra técnica.
- Se autorizó a los bancos a incursionar más ampliamente en el mercado de dinero al permitirles realizar operaciones de reporto y préstamo de valores por cuenta de terceros, sin la intermediación de las casas de bolsa (Zedillo, 1996a: 249).

Privatización del ahorro para el retiro de los trabajadores

Con la aprobación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en mayo de 1996, el gobierno federal cumplió otro de los acuerdos expresados en los programas de ajuste con el FMI, trasladando su administración y operación a las entidades del sistema financiero, particularmente en las AFORES. La operatividad de esta reforma se concibió a través de un sistema de capitalización individual, lo que significa que cada trabajador tendrá su cuenta, a la cual se abonarán las aportaciones que hagan el gobierno y los patrones, así como las que realice por su cuenta el trabajador. El gobierno federal abandonó otro campo de la seguridad social, el cual se sujeta a los mecanismos del mercado, con todos los riesgos que esto implica, dados los resultados de deficiencia y corrupción derivadas de la privatización bancaria. Ante estas consideraciones se puede afirmar que no basta que en el papel se expresen férreos mecanismos de regulación, supervisión, vigilancia y control por parte de la CONSAR.

En la argumentación presidencial se olvidaba lo que acontecía en el sistema financiero y su negra historia reciente a partir de la reprivatización; sin

embargo, en la iniciativa se expresaba que: *las cuentas individuales administradas por las AFORES, traerán importantes beneficios para los mercados financieros y para la economía en su conjunto. El crecimiento económico se estimulará al canalizarse el ahorro que se genere hacia la inversión productiva* (Zedillo, 1996b). A tres años de su puesta en operación, seguramente se han beneficiado los dueños del mercado de valores; no necesariamente tales recursos se transformaron en inversión productiva con la política crediticia y contraccionista existente.

Nueva Ley de la CBYV. Capital extranjero sin límite. FOGADE y CRB

En marzo de 1998 se presentaban indicios abiertos en la lucha política anticipada que no escapaba a la sucesión presidencial, y la tradicional alianza que habían tenido en la cámara de diputados el gobierno federal y el PAN adoptaba distintas modalidades que finalmente impidieron la aprobación de la nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que sustituía a la de abril de 1995, y que el FOGADE y la Comisión de Recuperación de Bienes. Éstas fueron replanteadas por el PAN y publicadas hasta enero de 1999, lo que da idea de lo difícil de la negociación. Bajo cualquier modalidad, dichos ordenamientos atentaron contra los intereses de la sociedad para beneficiar a unos cuantos banqueros y en muchos casos ocultó operaciones de naturaleza fraudulenta, de manera artificial, bajo el argumento del secreto bancario.

La nueva Ley de la Comisión Bancaria y de Valores

En el caso de la Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, hasta ahora congelada en la cámara de diputados, se analizan los efectos de la crisis de diciembre de 1994, ¿nunca las causas! Se reitera que de no haberse actuado en la forma por todos conocida, el daño para los mexicanos hubiera sido mayor. Es necesario reflexionar a propósito de tales argumentos, incluso con nuevos elementos como los aportados por la señalada auditoría al FOBAPROA, que consideró que en algunos casos se tomaron decisiones equivocadas, es decir, que sí existían otras alternativas. En forma totalmente dogmática, el eje-

cutivo reconoce la intervención del Estado, no en beneficio de la sociedad al asignarle a ésta los recursos, sino a grupos minoritarios privilegiados al expresar que *la experiencia internacional reconoce como necesaria por causa de interés general la intervención del Estado, mediante el uso de fondos públicos para restablecer la viabilidad del sistema bancario cuando enfrenta una crisis generalizada* (Zedillo, 1998a).

Las bases de la nueva Comisión se fundarían en la supervisión y en la regulación prudencial, con relación a los siguientes aspectos: capitalización, diversificación y medición de riesgos, calificación de cartera, provisionamiento de posibles pérdidas y valuación y estimación de activos. La iniciativa congelada propone dotar de autonomía a la comisión, pasando a ser un órgano desconcentrado del banco central.

Eliminación de límites a la inversión extranjera

Otra reforma trascendental que se propuso es la modificación de la estructura accionaria de todas las sociedades controladoras y de las entidades financieras, al plantear que sólo hubiera la serie de acciones O de libre suscripción, lo que permitiría la participación hasta del 100% en dichas entidades financieras, expresaba el ejecutivo que: [...] *redundará en el fortalecimiento de la base de capital de las citadas entidades, así como en un incremento en la bursatilidad de las acciones* (Zedillo, 1998a). Pero en ningún momento señala los problemas que puede traer para el país la participación sin límites del capital extranjero en el sistema financiero.

En su argumentación extralógica, incluso recurre a señalar que la apertura financiera puede traer el bienestar para la familia, por lo cual su iniciativa plantea *suprimir la restricción para que entidades financieras del exterior puedan llegar a detentar el control de instituciones de banca múltiple*», adelantando la eliminación los topes que fueron establecidos en el TLC.

El fondo de garantía de depósitos

Esta iniciativa presentada a la cámara de diputados a fines de marzo de 1998 se sujetó a múltiples negociaciones, críticas y alianzas, hasta que el PAN

tomó aparentemente la conducción de las negociaciones. Presentó modificaciones que le permitieron ser el principal protagonista en la legalización de las actividades del FOBAPROA, muchas verdaderamente oscuras por su manejo fraudulento, según consta en la auditoría practicada por instancias de la propia cámara de diputados.

En la iniciativa, el ejecutivo insiste en su interpretación respecto a la causa de su intervención, pues argumenta que: [...] *decidió actuar con prontitud y asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del sistema financiero* (Zedillo, 1998b). Nuevamente el análisis omite identificar las causas que pusieron en riesgo los ahorros, quiénes lo provocaron y se beneficiaron; si existían otras alternativas y por último, aceptar que el sistema financiero se colapsó. El manejo ideológico, rayano en la manipulación, no deja de sorprender pues pareciera que no hay límites en la justificación de medias que en la realidad se han convertido en un atentado contra la sociedad al grado de conocerse como el fraude del siglo, pues en la iniciativa se agrega que:

[...] este apoyo se instrumentó para fortalecer al sistema financiero, no como un fin en sí mismo, sino para que el país contara con un sector bancario que le permitiera crecer y de esta forma, alcanzar el objetivo último de la política económica, un mejor nivel de vida para todos. [Los apoyos] se han otorgado a ahorradores y deudores, se han dirigido a las instituciones, no a sus accionistas, la gran mayoría de los cuales han perdido sus instituciones (Zedillo, 1998b).

Lo anterior no concuerda totalmente con la realidad si revisamos la integración de los consejos de administración. A través del FOGADE se proponía garantizar en el futuro, depósitos por un monto máximo de 500 mil UDIS por persona en cada banco. Por otra parte, la Comisión de Recuperación de Bienes tendría como propósito recuperar, administrar y enajenar los bienes y derechos recibidos y contribuir a reducir el costo fiscal.

El problema de fondo fue el incremento de la deuda pública, para lo cual la iniciativa comentada propone reformar la Ley General de Deuda Pública, para que se autorizara al ejecutivo de *manera anual, el monto de endeudamiento contingente para poder otorgar la garantía del Gobierno Federal en operaciones crediticias* (Zedillo, 1988b). Se iniciaba así el creci-

miento de una deuda que atentaría contra el crecimiento económico del país.

Con modificaciones formales y cambios de nombre fue finalmente aprobada la iniciativa de creación del organismo que absorbería las deudas del FOBAPROA. En los últimos días de diciembre de 1988 se aprobó la Ley de Protección del Ahorro Bancario, cuyo órgano ejecutivo se denominó Instituto para la Protección del Ahorro Bancario. La Ley establece como sus objetivos básicos, tanto el establecimiento de un sistema de protección al ahorro bancario, como el regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple. En el caso de liquidación, suspensión de pagos o quiebra de un banco, se establece que el Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil UDIS por persona física o moral.

Además, el Instituto llevará a cabo los programas de saneamiento financiero, salvaguardando el sistema nacional de pagos; para tal efecto, de acuerdo con la Ley, podrá recibir y aplicar los recursos que se autoricen en los correspondientes presupuestos de egresos de la federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el Instituto asuma. De esta forma finalizaba el ciclo que produjo la apertura financiera proclive al capital financiero. Las reformas instrumentadas contribuyeron en gran medida a la crisis de 1994-1995 y sus resultantes fueron la inestabilidad financiera; penetración de flujos especulativos de capital y exportación de utilidades; penetración creciente del control del capital extranjero en la banca; transferencia del costo económico de los rescates a la sociedad a pagar por ésta y las siguientes generaciones de mexicanos, 873 mil millones de pesos (González, 1999). Éste es el balance de la reforma financiera instrumentada por los gobiernos neoliberales durante la década de los años noventa.

Conclusión

El daño del sistema financiero mexicano provocado por la apertura y las reformas, fue tan profundo que aún está lejano el día que pueda cumplir su función básica, que es captar y canalizar los recursos financieros hacia la inversión productiva y lograr un desarrollo económico sostenido. La fragilidad bancaria, la contracción crediticia, los niveles de la tasa

de interés, los flujos especulativos de capital y su creciente salida de utilidades, entre otros factores, atentan contra el proceso de desarrollo que demanda el país. El rumbo que se impuso, de acuerdo con el balance del sector financiero, no fue el correcto, por lo que urge su reorientación a partir de discusiones sobre aspectos medulares que deben ser punto de partida de la rectificación. Antes de que se nos imponga por el FMI la continuidad de su proyecto, como el Consejo Monetario, dolarización o mayor pérdida de la soberanía financiera, se propone desde una perspectiva que privilegie los intereses del país, empezar a discutir, proponer y resolver sobre la siguiente agenda:

- Perspectivas de la globalización financiera. Continuidad o renegociación de un modelo que lejos de converger hacia el desarrollo nos condujo a crisis profundas y nos mantiene excluidos de los supuestos beneficios del libre mercado, tales como la eficiencia en la asignación de recursos a la actividad productiva, que no se han presentado.
- Revisión y renegociación de la nueva arquitectura financiera con el FMI. Definir las nuevas regulaciones que deben tener los mercados financieros mexicanos con base en el criterio de soberanía y no aceptar los ordenamientos que unilateralmente impone el FMI.
- Control de los flujos de capital especulativo, pues la afluencia ilimitada ha causado distorsiones y sobrevaluaciones, tanto en el tipo de cambio como en el valor de las acciones en la bolsa; su abrupta salida desestabiliza el sistema financiero y ha afectado la estructura productiva, creando devaluaciones y manteniendo elevada la tasa de interés.
- Mantener límites al capital extranjero en el control accionario de los intermediarios financieros. Es necesario realizar una discusión sobre los alcances de entregar sin límites el control de los bancos y otros intermediarios al extranjero, pues lo que se maneja son recursos financieros y la asignación del crédito, lo cual puede distorsionarse si no se toman en cuenta los objetivos nacionales.
- Implicaciones a futuro de unión monetaria, consejo monetario o dolarización. Es necesario tanto discutir sus implicaciones en el sentido de depender de las decisiones en política monetaria y financiera tomadas por Estados Unidos, así como estudiar otras iniciativas de unión monetaria con América Latina.

- Nuevas modalidades de la administración financiera. Las crisis recurrentes de la década de los años noventa nos llevan a la necesidad de revisar la gestión tanto a nivel global de la SHCP como de los intermediarios financieros, con el principio de eficiencia y honestidad, a fin de que no se vuelva a plantear próximamente una nueva versión del FOBAPROA. El país no se encuentra en condiciones de soportar un nuevo rescate.

Notas

- ¹ Carlos Salinas de Gortari (1990), "Decreto que modifica los Artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Iniciativa presidencial para restablecer el régimen mixto de banca y crédito", *El mercado de valores*, núm. 10, NAFIN, Mayo 15.
- ² Comisión Nacional de Valores (1990), *Ley del Mercado de Valores. Reformas y adiciones*.
- ³ (1990), "Ley para regular las Agrupaciones Financieras", *Diario Oficial de la Federación*, julio 18.
- ⁴ (1993), "Ley del Banco de México", *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 23.
- ⁵ (1995) "Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores", *Diario Oficial de la Federación*, abril 28.

Fuentes

- (1990), "Ley para Regular las Agrupaciones Financieras", *Diario Oficial de la Federación*, julio 18.
- (1999), "Ley de Protección al Ahorro Bancario", *Diario Oficial de la Federación*, enero 19.
- Comisión Nacional de Valores (1990), *Ley del Mercado de Valores. Reformas y adiciones*.
- González Amador, Roberto (1999), "Aumenta a \$873 mil 100 millones el costo del rescate bancario: IPAB", *El Financiero*, septiembre 4.
- Salinas de Gortari, Carlos (1993a), *Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores*, Presidencia de la República, mayo 18.
- (1990), "Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras", *Diario Oficial de la Federación*, julio 18.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto (1998b), "Iniciativa de Decreto de la Ley del Fondo de Garantía de Depósitos y de la Comisión para la Recuperación de Bienes", *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, marzo 31.
- (1998a), "Iniciativa de decreto que modifica diversas disposiciones financieras", *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, marzo 26.
- (1998a), "Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores", *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, marzo 26.