

# *Relaciones entre la banca y el gobierno: la nueva estructura financiera en México*

SUSAN MINUSHKIN Y CHARLES W. PARKER, III\*

## INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES TEÓRICAS

**P**or primera vez en su historia moderna, México está enfrentando una banca muy concentrada con altos niveles de propiedad extranjera.<sup>1</sup> El artículo afirma que la nueva estructura del sistema bancario de México alterará esencialmente las relaciones entre el gobierno y el sector financiero. Para hacerlo, relatará la historia de las relaciones entre ambos sectores, demostrando cómo los cambios en la influencia que la banca ha tenido sobre las políticas gubernamentales corresponden a los cambios en la estructura de la industria. Estos cambios en la estructura de la industria son el resultado de mayor movilidad del capital, así como de cambios en los intereses de la coalición dominante en México, pues responde a nuevas realidades económicas y políticas. Si bien los bancos mexicanos tradicionalmente han colaborado con el gobierno como socios en *todos* los aspectos de la elaboración de la política económica, con excepción de dos periodos notablemente populistas, es probable que la propiedad extran-

\* Profesores-investigadores de la División de Estudios Internacionales del CIDE. Correos electrónicos: susan.minushkin@cide.edu y charles.parker@cide.edu. El manuscrito se recibió en mayo de 2001 y fue aceptado para su publicación en julio de 2001. Traducción del Inglés de Susana Moreno Parada.

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Alfonso Martínez Mayer por su valiosa ayuda en la investigación. También agradecen a la Fundación William y Flora Hewlett y al CIDE por el apoyo financiero para este proyecto de investigación sobre la banca en América Latina. Una primera versión de este documento fue presentada en una conferencia sobre propiedad extranjera del sector bancario latinoamericano realizada en el CIDE en mayo de 2001 y en la Asociación de Estudios Latinoamericanos en septiembre de 2001.

jera de un sector concentrado conduzca a una disminución del papel de los bancos en *la mayoría* de las áreas de la elaboración de la política económica. Sin embargo, los intereses de los banqueros y su influencia en la elaboración de la política regulatoria macroeconómica y financiera seguirán siendo muy altos.

Este artículo sostiene que las relaciones entre el gobierno y los banqueros se volverán "normales". En lugar de que la banca actúe y sea tratada como un interés dominante en la elaboración de políticas mexicanas, se convertirá en un grupo más típico de la industria y le preocuparán las políticas que tengan un efecto directo sobre su ambiente de operaciones. Lo hará así porque los nuevos dueños extranjeros de los bancos no tienen las propiedades industriales nacionales que tradicionalmente habían tenido los financieros mexicanos. Además, no tienen el mismo incentivo para ser leales al gobierno. Los bancos mexicanos habían tenido dicho incentivo debido a sus propios intereses directos en las operaciones de la banca, así como en muchos grupos industriales nacionales, puesto que históricamente habían tenido una participación trascendental directa y el control gerencial. Por lo tanto, las prácticas bancarias deficientes de las instituciones controladas por nacionales ponen en riesgo no sólo su participación en el sector financiero, sino que también corren el riesgo de provocar una disminución económica general que afectará sus participaciones industriales. Aunque estas conclusiones son especulativas, en vista de que los cambios en la estructura de la industria son muy recientes, creemos que un examen detallado de la historia de las relaciones entre el gobierno y la banca proporciona una base sólida para llegar a esas conclusiones especulativas.

En México, la banca tiene una larga historia de altos niveles de influencia política, así como de una industria muy concentrada. La propiedad extranjera de la banca no había estado en el tintero desde la década de 1930, cuando el gobierno impuso límites estrictos a la participación extranjera en el sector financiero. Desde entonces, los bancos habían sido un sector controlado con dueños mexicanos. Las relaciones entre el gobierno y la banca han variado en México. Algunos gobiernos mexicanos pidieron la participación activa del sector financiero en amplias áreas de la elaboración de la política económica, mientras que otros vieron a los banqueros como una fuerza política demasia-

do poderosa que era necesario domar. Aunque no han tratado a la banca como un socio explícito, algunos gobiernos recientes han trabajado muy de cerca con los banqueros en la formulación de la política económica.

La primera sección de este artículo revisará brevemente los argumentos teóricos respecto a las relaciones entre el gobierno y el sector financiero. La siguiente sección dará una idea de la historia de esas relaciones en México, así como de la estructura de la industria que prevalecía antes y después de la nacionalización de la banca. La tercera sección detallará los cambios recientes en la industria, particularmente los previstos en el TLCAN y los que son resultado de la crisis de la banca de mediados de la década de 1990. La sección final especulará acerca de cómo afectarán estos cambios a la influencia política del sector financiero, así como a la autonomía gubernamental del sector financiero, para definir la política económica.

Las relaciones entre el gobierno y el sector financiero ocupan un gran espacio en la teoría y en la investigación de la economía política. El trabajo clásico de Hirschman (1970) especifica cuándo es probable que los sectores empresariales decidan expresar verbalmente su descontento con las políticas gubernamentales y cuándo decidirán salirse. Lindblom (1977, p. 26) identifica la "posición de negocios privilegiada" y su "ventaja triple: fuentes extraordinarias de fondos, organizaciones listas y acceso especial al gobierno", para explicar por qué, al elaborar las políticas, los gobiernos dependen de la aprobación de la industria.

El sector financiero disfruta de una posición particularmente favorecida dentro de la comunidad empresarial. Frieden (1991) utiliza el concepto de la especificidad de activos para identificar cuáles sectores empresariales tendrán mayores oportunidades de amenazar a los gobiernos abierta o implícitamente con salirse. De acuerdo con Frieden (1991, p. 21), los tenedores de activos no específicos, como dinero en efectivo y valores financieros, son relativamente indiferentes a las políticas gubernamentales que afectan a los rendimientos de clases particulares de activos (o sectores empresariales). Esto se debe a que fácilmente pueden volver a desplegar sus activos hacia otros usos, saliéndose del sector o la industria. Los sectores con activos menos específicos tienen una

mayor influencia sobre los encargados de elaborar las políticas en el gobierno, gracias a la facilidad con que pueden desplazar sus activos hacia otros usos. Por lo tanto, según Hirschman (1970), es más probable que convenzan verbalmente a los gobiernos para que implementen políticas más de su agrado. El sector financiero es el arquetipo de los sectores con activos no específicos.

Si a los financieros no les gustan las políticas gubernamentales, pueden negarse a otorgarle préstamos al sector privado, reteniendo sus activos en valores del gobierno o sacándolos del país. Cuando hay controles al capital, parecería que las opciones del sector financiero se limitan a ser leales y expresarse verbalmente, con sólo una opción ilegal para salirse. Sin embargo, incluso cuando los gobiernos restringen los movimientos de capital, los activos del sector financiero pueden sacarse del país con mayor facilidad que en los sectores con activos más específicos, lo que le da al sector financiero una ventaja sobre los sectores empresariales, que pueden amenazar menos exitosamente con salirse. La fuga masiva de capitales de México durante la década de 1980, cuando el gobierno impuso controles estrictos al capital, es un ejemplo de con cuánta facilidad pueden salir los activos financieros incluso cuando hay controles al capital.

A fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, México eliminó todos los controles a los movimientos de capital. Sin embargo, a la mayoría de los actores del sector financiero le resulta poco práctico transferir rápidamente grandes participaciones de sus activos al exterior del país, aunque fuera por las prudentes barreras regulatorias que exigen equilibrar los activos y los pasivos extranjeros para evitar que los bancos tengan problemas de solvencia en el caso de una alteración abrupta en el tipo de cambio. Por lo tanto, el sector financiero tiene incentivos para seguir optando por expresar su voz cuando se enfrenta con políticas gubernamentales que no son de su agrado. Incluso, como explica Cohen, "mientras mayor sea la capacidad del grupo para evadir las preferencias del funcionario público (salirse), más probable será que se exprese dentro del sistema político para promover sus propios deseos y objetivos. La capacidad del gobierno para inspirar lealtad será más débil en la misma proporción. La globalización financiera a todas luces aumenta la influencia de los intereses de los inversionistas al reducir las barreras para salirse" (Cohen,

1996, p. 286). El sector financiero, más que cualquier otro, es un reflejo de los intereses de los inversionistas, ya que el producto que venden es la intermediación financiera o las inversiones.

Algunos autores han dicho que los gobiernos han perdido autonomía en materia de sus políticas, porque la movilidad del capital internacional ha aumentado la influencia de los intereses financieros en relación con otros actores (Goodman y Pauly, 1993). Una investigación más reciente subraya que, si bien los gobiernos pueden haber perdido cierta autonomía en la elaboración de la política macroeconómica, conservan la autonomía en muchas otras áreas, como los impuestos, la atención a la salud y la educación (Mosley, 2000). El razonamiento de este artículo coincide con esta investigación en que la autonomía del gobierno en materia de política macroeconómica se ha visto comprometida por los incrementos en la movilidad de capital. También coincide con la investigación más reciente que afirma que el gobierno mexicano conservará la autonomía en muchas otras áreas de la política pública. Sin embargo, modifica esos argumentos a la situación específica del caso mexicano y llega a la irónica conclusión de que la movilidad del capital internacional, en cuanto reflejo de la propiedad extranjera de la banca mexicana, incrementará la autonomía gubernamental sobre esas otras áreas de la política pública. Esto se debe a que a los dueños extranjeros de los bancos les interesan menos esas otras áreas que a los banqueros mexicanos, cuyas propiedades incluían grandes empresas industriales y comerciales agrupadas junto con los bancos en conglomerados financiero-industriales.

#### LA ALIANZA DE LOS BANQUEROS (1940-1970)

La influencia de la banca en la política gubernamental tiene una larga historia en México, comenzando por los cercanos vínculos entre los banqueros y el gobierno de Porfirio Díaz. Los banqueros estaban orgullosos de ser miembros de la "clase dirigente" (Zebadúa, 1994, p. 45). Como parte de esta clase ejecutiva (*idem*), los banqueros actuaron y fueron tratados como el principal grupo de interés del sector empresarial, al que le interesaban todos los aspectos de la política económica y, a veces, de la política social.

Por otro lado, el gobierno no trató de que la elaboración de sus políticas fuera independiente de los banqueros. Más bien, trabajó conjuntamente con ellos. Las primeras semillas de esta asociación se encuentran en varias acciones emprendidas inmediatamente después de la revolución, entre las que se encuentra la concesión de un monopolio al Banco Nacional de México sobre los negocios del gobierno, el nombramiento de economistas muy vinculados con los intereses de la banca en la Comisión Nacional Bancaria, y la representación formal de los banqueros en las comisiones del gobierno. Además, el gobierno mexicano dejó la emisión de dinero en manos de los bancos privados. Asimismo, la estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones existente en ese periodo promovió vínculos más estrechos entre el gobierno y el sector financiero, mediante el otorgamiento directo de créditos a los bancos nacionales de desarrollo y a los conglomerados afiliados financiero-industriales. Mientras tanto, gracias a la regulación gubernamental, los bancos extranjeros no tenían una presencia importante en el sector; de hecho, en 1965 toda la inversión extranjera estaba prohibida (y no cambió sino hasta el TLCAN, en 1994). Por lo tanto, los cuarenta años que abarcan desde 1930 hasta 1970 estuvieron dominados por gobiernos que confiaban en lo que Maxfield (1990) llama la "alianza de los banqueros"; es decir, los conglomerados financiero-industriales que apoyaban una estrategia de desarrollo orientada al crecimiento, en sociedad con grandes industriales y políticos gobernantes.

Durante este periodo, los banqueros pudieron influir directamente en la política pública de diversas maneras. Los mecanismos formales surgieron del papel oficial que se otorgó a los representantes de la Asociación de Banqueros de México (ABM) en las oficinas gubernamentales y en los consejos consultivos. Eran miembros del Consejo Económico Nacional, el cual les permitía desempeñar una función de asesoría formal en el establecimiento de la política económica general. Tenían una propiedad minoritaria significativa y estaban en la junta de directores del banco central, lo que les daba el derecho a expresar su opinión acerca de la tasa de interés y la política monetaria. También ocupaban puestos en la Comisión Nacional de Valores, lo que les permitía participar en el establecimiento de la regulación de valores. Entre los mecanismos informa-

les, se encontraban cerradas redes sociales entre los banqueros y los funcionarios gubernamentales, una relación que fue particularmente cercana en la década de 1960. Una de las redes informales más fuertes fue la que se estableció entre los banqueros y sus reguladores en la Secretaría de Hacienda (Tello, 1984, p. 43; Elizondo, 1994, p. 165).

La estructura de la banca fue un sistema bancario especializado, similar al de Estados Unidos. Sin embargo, a diferencia del de ese país, unos cuantos bancos dominaban los mercados bancarios y los bancos grandes estaban muy vinculados con las empresas industriales en conglomerados financiero-industriales (Auerbach, 2001). Por ejemplo, en 1950, un banco controlaba 20% de todos los activos bancarios, cuatro bancos controlaban 40%, y 14 bancos controlaban 60%. Los otros 234 bancos se dividían el 40% restante del mercado (Tello, 1984, p. 29). En la práctica, los niveles de concentración eran aún mayores, si se tiene en cuenta que muchos de los 234 bancos pequeños eran partes formales o informales de los grandes conglomerados financiero-industriales. Además, la naturaleza trascendental de estas relaciones y redes sociales, concentradas en la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, superaba cualesquiera problemas de acción colectiva.

Al menos hasta la década de 1970, el gobierno no mostró señales de querer contener a los banqueros. Por el contrario, desde fines del decenio de 1950 y hasta fines del de 1970, el desarrollo del sistema financiero fue una pieza clave de la estrategia económica general del gobierno (Ortiz Mena, 1998, p. 122). Además, la banca se concentró más en las décadas de 1950 y 1960. En 1970, 5 bancos controlaban 60% del mercado, en comparación con los 14 bancos de la década de 1950, aunque en general el número de bancos no había cambiado mucho (Tello, 1984, p. 29). Los bancos más grandes también consolidaron sus vínculos con las empresas industriales en este periodo, reforzando el control de los conglomerados financiero-industriales sobre la economía de México. A medida que aumentaba la concentración del sector y sus vínculos con el sector industrial, la influencia potencial y el poder estructural de los banqueros se incrementó en relación con el del gobierno.

## EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR FINANCIERO (1970-1989)

El alcance económico y la influencia política de la banca mexicana estuvo en su apogeo durante la década de 1960. Esta situación ideal cambiaría con la llegada del sexenio de Luis Echeverría. La estrategia económica de este presidente se enfocó menos en el crecimiento y la estabilidad, y más en el crecimiento y la reducción de la desigualdad en México. La concentración de riqueza y poder en los conglomerados financiero-industriales le preocupó mucho al gobierno de Echeverría, así como el importante papel que desempeñaron en la elaboración de la política económica.

A diferencia de los presidentes de México desde la década de 1940, para Luis Echeverría el gobierno no compartía intereses con los banqueros. En consecuencia, no estaba dispuesto a trabajar conjuntamente con ellos. Una primera iniciativa de parte del gobierno de Echeverría para reafirmar su autonomía fue un plan de reforma tributaria anunciado en cuanto tomó posesión. A diferencia de la iniciativa del gobierno anterior, esta administración diseñó y propuso una reforma fiscal sin consultar previamente a los grupos empresariales y a los banqueros, como había sido la práctica común desde la década de 1940 (Tello, 1979, p. 45; Elizondo, 1994). Los grupos empresariales y los banqueros, vinculados a través de los conglomerados financiero-industriales, se desconcertaron con el cambio de la manera en que el gobierno estaba elaborando la política económica. Hernández Rodríguez (1988, p. 74) cita al líder de una gran organización industrial cuando dice: "En aquella ocasión, Roberto Guajardo Suárez, presidente de Coparmex, con motivo de la iniciativa de reforma fiscal que se discutía en las cámaras, se quejaba de que en tanto 'en los últimos años las más altas autoridades del país han seguido la sana costumbre de dar a conocer a las organizaciones nacionales de empresarios las iniciativas de ley, [ahora] se nos ha convocado para comunicarnos hechos prácticamente consumados'". La reforma fiscal fue un gran fracaso debido a la fuerte oposición de los grupos financiero-industriales. Otro intento de Echeverría por cerrar una pequeña laguna fiscal también fracasó, a pesar de que sí se consultó con los banqueros (Tello, 1979, p. 61; Elizondo, 1994, pp. 167-169).

Con esas experiencias, era obvio que el sector financiero podía usar su posición estructural, en cuanto sector caracterizado por activos no específicos, para amenazar con salirse como medio de influir en las políticas gubernamentales. También provocó que los conglomerados financiero-industriales fundaran una nueva organización de carácter voluntario que representara sus intereses cuando el gobierno intentaba reafirmar su autonomía en la elaboración de políticas. La nueva organización, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), fue su respuesta al hecho de que el gobierno participara cada vez más en la economía y ante su exclusión potencial de la elaboración de la política económica. La influencia del CCE radicaba en que los conglomerados financiero-industriales podían amenazar al gobierno con retirar inversiones o realmente salirse, y proporcionaba a los banqueros una organización efectiva para expresar sus preferencias acerca de la política gubernamental (voz).

La estructura subyacente del sistema financiero también estaba cambiando, complicando más las relaciones entre el gobierno y la banca. Desde 1950 y durante toda la década de 1960, la Bolsa Mexicana de Valores llegó poco a poco a ocupar un pequeño nicho en el sistema financiero mexicano. La profundidad financiera estaba creciendo y una parte pequeña pero creciente de los ahorros de México estaba invertida en valores y no en depósitos bancarios. En 1950, la profundidad financiera, medida como M4 como un porcentaje del PIB, era sólo de 18%; para 1970, había crecido a 34% del PIB. Casi todo este crecimiento se reflejó en un incremento en los préstamos al sector privado, con lo que los préstamos bancarios al sector privado crecieron de 6.9 millones de pesos en 1950 a 147.4 millones de pesos en 1970. Sin embargo, la actividad comercial del intercambio de valores también aumentó espectacularmente durante los años del milagro económico. En 1950, la actividad comercial en todos los valores de la bolsa —acciones y bonos— fue sólo de 53.9 millones de pesos; en 1970, había aumentado a 33 mil millones de pesos. No obstante, los activos financieros mantenidos en valores seguían siendo una parte muy pequeña de los activos financieros del sistema bancario (Minushkin, 2001, p. 363).

Para la época en que los bolseros habían presentado el borrador de una legislación para una ley del mercado de valores ante la Secretaría de Hacienda,

la bolsa mexicana de valores ya empezaba a llamar la atención, pero aún era una parte muy insignificante del sistema financiero mexicano. Sin embargo, el gobierno de Echeverría, decidido a quitarles el poder a los conglomerados financiero-industriales, consideró que la diversificación financiera mediante el desarrollo de mercados de valores era una manera de democratizar la economía de México, así como de crear un contrapeso potencial a la influencia de los banqueros (Minushkin, 2001, p. 121; Bolsa Mexicana de Valores, 1994, p. 216).

La Asociación de Banqueros de México peleó por la ley con todos los medios formales e informales a su disposición. Decían que los corredores de valores no eran sofisticados financieramente para ser independientes de los bancos, que no poseían la rectitud moral para que les concedieran autonomía jurídica de los bancos y que su base de capital no era suficiente para confiarles una función financiera importante.

El gobierno de Echeverría buscaba reiterar su autoridad y su autonomía, y no permitió que los argumentos de los banqueros influyeran en sus decisiones. La Ley del Mercado de Valores, promulgada en 1975, puso las bases para la transformación estructural del sistema financiero de México, de un sistema basado en bancos a un sistema basado en un mercado de valores.

A pesar de este contratiempo, es importante señalar que los banqueros contaban con otra herramienta además de expresar su opinión. En su calidad de tenedores de activos no específicos, idealmente los banqueros tienen una posición que les permite ejercer la opción de salirse, dejando de dar préstamos o con fuga de capitales. De hecho, esta capacidad hace que su opinión sea tan poderosa respecto a otros grupos de la sociedad que tienen activos específicos. Los banqueros sí ejercieron esta opción, además de expresar su opinión, aunque por razones más de fondo como el tono general de la política económica y no los detalles de la Ley del Mercado de Valores. Aunque es difícil conseguir datos específicos,<sup>2</sup> los préstamos bancarios al sector privado decayeron de 76 a 37% del total de préstamos durante los años de Echeverría.

<sup>2</sup> Las estadísticas gubernamentales sobre los préstamos bancarios de 1971 a 1976 sólo ofrecen datos agregados sobre los préstamos bancarios totales y no separan los datos en préstamos al sector público y préstamos al sector privado. Es igualmente difícil conseguir datos sobre la fuga de capitales.

Asimismo, ante el creciente apoyo a los bolseros, los banqueros comenzaron una campaña para promover las reformas previas a 1970, que les permitían unir empresas financieras afiliadas en grupos y formar bancos múltiples, o universales, con un solo dueño en lugar de con una participación mayoritaria en las juntas directivas de las empresas afiliadas. En algunos sentidos, los banqueros presentaron esta idea como una retribución ante la inevitable Ley del Mercado de Valores (Minushkin, 2001).

La formación posterior de bancos múltiples incrementó los niveles de concentración en la banca. El número de bancos había permanecido bastante estable de 1950 a 1970 —cerca de 240 bancos—, pero en 1975 el número de bancos había descendido a 139. Más importante aún, mientras que 44 bancos controlaban 75% de los activos en 1950, 26 bancos controlaban el mismo porcentaje en 1960 y 18 en 1970; para 1975, 10 bancos controlaban 75% de los activos bancarios. Después de la aprobación de las nuevas regulaciones, el sector se consolidó aún más. En 1981, seis bancos controlaban 75% de los activos bancarios; y de éstos, cuatro controlaban 60% (Tello, 1984, p. 29).

A medida que la banca se consolidaba, los bolseros comenzaron a profesionalizar sus operaciones y a formar corporaciones, ahora permitidas por la Ley del Mercado de Valores. También formaron su propia asociación industrial, la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, porque creían que sus intereses no debían ni podían ser representados por la Asociación de Banqueros, a través de la cual se habían visto obligados a trabajar antes de la aprobación de la Ley del Mercado de Valores. Estas acciones —la profesionalización y la organización— crearon la base inicial a partir de la cual los bolseros pudieron comenzar, poco a poco, a desarrollar una relación de trabajo con el gobierno y darle a éste un sector financiero organizado aunque débil, para oponerlo a los banqueros. La nueva Asociación de Casas de Bolsa disfrutó de una cercana relación con el siguiente presidente de México, López Portillo, quien había promovido la Ley del Mercado de valores cuando era secretario de Hacienda durante el gobierno de Echeverría, así como con muchos asesores que habían trabajado con él en esa secretaría.

El sexenio de Echeverría terminó con una oleada de fugas de capital y la primera devaluación del peso desde 1954. Echeverría había tratado de reafir-

mar su autonomía sobre la banca, pero mediante la combinación de sus políticas económicas y su retórica populista, sólo logró convencer a los banqueros de usar la opción de salirse. El resultado fue una severa inestabilidad económica.

López Portillo trató de que los conglomerados financiero-industriales volvieran a ser socios del gobierno. Los seis años anteriores de conflicto entre el gobierno y el sector privado, especialmente con los banqueros dueños de los conglomerados financiero-industriales, habían dejado a la economía mexicana en una situación desesperada. Su primera retórica pro empresarial mostró que era necesario que los bancos reanudaran los préstamos para ayudar a encender el crecimiento económico. El descubrimiento de grandes reservas petroleras también estimuló la confianza de los empresarios en las perspectivas generales fuertes de la economía mexicana.

La información sobre los préstamos bancarios es prueba de que la estrategia de López Portillo tuvo éxito. Los préstamos bancarios al sector privado crecieron de 37% del total en 1977 a 43% del total en 1979.<sup>3</sup> Aun cuando este aumento no es espectacular, sí demuestra que los bancos, que habían estado saliéndose mediante la suspensión de préstamos o la fuga de capitales, estaban invirtiendo nuevamente en la economía de México.

El auge petrolero y la disponibilidad de crédito internacional barato entre 1976 y 1981 marcaron un cambio en el poder relativo de negociación del gobierno mexicano y los banqueros. Si bien antes de 1976, los banqueros podían amenazar al gobierno con salirse, expresando su opinión para presionar al gobierno acerca de las políticas que preferían, después de 1976 se redujo la dependencia del gobierno de los fondos de inversión de los banqueros.<sup>4</sup> De repente, los banqueros ya no eran tan esenciales a los ojos del gobierno. Si los

<sup>3</sup> Las estadísticas gubernamentales de los préstamos bancarios no descomponen los préstamos agregados en 1976, lo que imposibilita compararlos con los niveles que prevalecieron durante el régimen de Echeverría.

<sup>4</sup> Este punto señala los problemas inherentes en una sencilla suposición de que los aumentos en la movilidad del capital internacional siempre le dan poder ante los gobiernos al sector financiero. A fines de la década de 1970, como muestra el caso de México, los incrementos en los flujos de capital internacional realmente le dieron poder al gobierno mexicano en relación con el sector financiero nacional. Esto se debe a que el gobierno no necesitaba el apoyo del sector financiero por medio de la inversión, tanto como lo había hecho antes del auge de los préstamos en los mercados crediticios internacionales.

bancos mexicanos no invertían en la economía, había una larga fila de bancos extranjeros dispuestos a prestarle fondos al gobierno y a sus industrias estatales, los cuales luego podrían invertirse en la economía.

Sin embargo, luego de un auge económico inicial basado en el petróleo, las condiciones económicas comenzaron a deteriorarse, y los crecientes déficit fiscales y la inflación comenzaron a asolar la economía de México. Los préstamos bancarios al sector privado cayeron de 43% del total en 1979 a 22% en 1982, cuando los déficit gubernamentales provocaron que el gobierno obligara a los bancos a financiarlo por medio de mayores requisitos de reserva, los bancos estuvieron menos dispuestos a prestarle al sector privado.

Presionado por serios problemas de la balanza de pagos, López Portillo se vio obligado a devaluar el peso a principios de 1982. Una vez más, la fuga de capitales fue un grave problema para México. López Portillo dijo que los conglomerados financiero-industriales habían sido los culpables de esta fuga de capitales (*Excélsior*, 17 y 18 de julio de 1982). La situación continuó empeorando durante todo 1982. En agosto de ese año, México anunció que no podría realizar los pagos programados de su deuda externa, declarándose fundamentalmente en bancarrota.

El 1 de septiembre de 1982, en su último informe de gobierno, López Portillo sorprendió a todos cuando anunció que el gobierno estaba nacionalizando la banca y todos sus activos, incluidas las propiedades de los grupos industriales y financieros. Todos los depósitos en dólares se convirtieron por la fuerza a pesos, al tipo de cambio devaluado. Además, el gobierno impuso estrictos controles al capital, lo cual, a la larga, fracasó ante una mayor movilidad del capital internacional. Con la nacionalización de la banca, el sistema financiero mexicano dejaría de estar dominado por los bancos y se convertiría en un sistema regido por el mercado de valores. La nacionalización de la banca consolidó el cambio estructural del sistema financiero de México y provocó que la elite de los banqueros mexicanos, un grupo endogámico desde el Porfiriato, comenzara a ser reemplazada por bolseros advenedizos de clase media.

La parte del sector financiero que no fue nacionalizada fueron las casas de bolsa que no formaban parte de los grupos financieros bancarios, los miembros

centrales de la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa. Como se señaló antes, esta asociación había sido aliada de López Portillo desde la aprobación de la Ley del Mercado de Valores en 1975, la cual se promulgó cuando él era secretario de Hacienda.

En la década de 1980, un sector financiero paralelo, basado en el intercambio de valores, creció rápidamente, pues los mexicanos buscaban rendimientos del mercado a sus inversiones. Además, los mexicanos desconfiaban de los bancos propiedad del gobierno, que habían convertido a la fuerza sus depósitos de dólares al tipo de cambio devaluado durante la nacionalización. Si bien el gobierno quería mantener los activos financieros de México en el sistema bancario, también reconocía que los déficit fiscales del gobierno estaban absorbiendo gran parte de la capacidad de préstamo mediante los requisitos de reserva obligatorios. Los mercados de valores se volvieron una parte mucho más importante del sistema financiero mexicano, así como la nueva elite financiera de las bolsas que no eran propiedad del gobierno (Minushkin, 2001, p. 171).

El valor de las transacciones del mercado de valores subió de 109 mil millones de pesos en 1976, el año posterior a la entrada en vigor de la Ley del Mercado de Valores, a 2 271 millones de pesos en 1982, el año posterior a la nacionalización de la banca, a 284 750 millones de pesos en 1987. Además, el porcentaje de los activos financieros mexicanos, involucrados en valores de largo y mediano plazos, creció de 7.8% en 1982 a 18.6% en 1987, un cambio de casi 11% de los depósitos bancarios a los valores comerciados en la bolsa en un periodo de cinco años (Minushkin, 2001, pp. 371, 389).

Mientras los bancos estuvieron en manos del gobierno, la Asociación de Banqueros de México siguió funcionando, pero no de manera independiente del gobierno. Entre tanto, la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa se convirtió en una voz vital en los debates sobre las políticas acerca del futuro del sistema financiero privado, que representaba los intereses de la nueva elite financiera mexicana de la bolsa. El auge en el mercado de valores capitalizó a las casas de bolsa y creó enormes fortunas entre algunos de los operadores más exitosos.

Tal vez el legado más importante de la década de 1980 fue que muchos encargados de elaborar las políticas se dieron cuenta de que la antigua estrategia

de desarrollo, basada en la industrialización con sustitución de importaciones, ya no podría traer crecimiento o estabilidad. Los tecnócratas, que favorecían un papel más pequeño del Estado en la economía y mercados abiertos y más libres, comenzaron a ganar poder dentro del partido gobernante, aunque lucharon contra fuerzas más populistas durante el periodo de De la Madrid (1983-1988). Más importante aún, después de 1986 se formó una alianza entre los que se beneficiaron con la apertura económica y financiera, particularmente los bolseros y los encargados de las políticas gubernamentales que creían que el antiguo modelo económico era obsoleto y desdeñable. Esta alianza se solidificó cuando Carlos Salinas fue electo presidente en 1988.

A principios del gobierno de Salinas, el gobierno cambió su enfoque hacia la relación con el sector financiero privado. Con De la Madrid, las relaciones entre el gobierno y el sector financiero privado no eran abiertamente antagónicas como lo habían sido con Echeverría y López Portillo, pero tampoco eran de socios cercanos. Puede decirse que la relación era de abandono mutuo. Salinas procuró activamente reestablecer la sociedad tradicional que el gobierno había mantenido con ese sector. En 1988, le pidió a la Asociación Mexicana de Corredores de Bolsa que redactara el borrador de una legislación para abrir las regulaciones a las cuentas de capital mexicano y permitir la inversión del portafolios extranjero en los mercados de valores de México, algo que los bolseros querían hacer desde fines de la década de 1970. Hasta fines del decenio de 1980 y principios del de 1990, México eliminó todos sus controles al capital, permitiendo la inversión extranjera directa en la mayoría de los sectores de la economía y la inversión del portafolio extranjero en todos sus mercados de valores. En todas esas decisiones, el gobierno trabajó de cerca con el sector financiero privado del mercado de valores, los bolseros, e incluso hizo que éstos redactaran las secciones referentes al portafolios extranjero de la nueva ley de inversión extranjera. Los bolseros estaban asumiendo el papel que habían desempeñado los banqueros antes de la década de 1970.

El surgimiento, en la década de 1980, de los bolseros que proporcionaban servicios financieros alternos y las agresivas políticas de reforma del mercado liberal, realizadas por el gobierno de Salinas en 1988-1994, prepararon el es-

cenario para el surgimiento de un nuevo tipo de “alianza de banqueros”, esta vez con los bolseros, o financieros del mercado de valores que asumieron el papel que habían desempeñado los banqueros. Este proceso culminó con la reprivatización de la banca en 1991-1992, cuando los bolseros tomaron el control de las principales instituciones de ahorro mexicanas y se convirtieron, en esencia, en banqueros.

**EL RENACIMIENTO DE LA ALIANZA DE LOS BANQUEROS:  
LA REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA MEXICANA,  
EL TLCAN Y LA ELECCIÓN DE 1994**

Luego de su polémica elección de 1988, el presidente Carlos Salinas comenzó rápidamente un agresivo programa de reforma estructural para estabilizar la economía de México y volver a encender el crecimiento económico después de casi una década de crisis inflacionarias y crecimiento estancado. Para el día de su toma de posesión, habían salido del país unos 20-60 mil millones de pesos de capital en sólo ocho años. Su programa se enfocó en la desregulación y la privatización, así como en controlar la inflación y conseguir la condonación de la deuda (Lustig, 1992). El socio del gobierno en este esfuerzo fue una “elite financiera-industrial multinacional” (los principales líderes industriales y financieros de México), que ayudó a elaborar y promover las reformas a través de toda la jerarquía del PRI (Kessler, 1999, p. 86).

Los bolseros se habían vuelto económica y políticamente poderosos gracias a su enorme éxito en la década de 1970 y, en particular, de 1980. Esto se evidencia en el crecimiento de activos financieros no bancarios en México de 8% en 1982 a 27% en 1988 (Minushkin, 2001). El prototipo del bolsero durante este periodo fue Roberto Hernández Ramírez presidente de Banamex, quien fundó Accival como una pequeña bolsa de valores en 1970 e hizo una fortuna para él y sus clientes durante el auge del mercado de valores en México a fines de la década de 1980. Además de ser un innovador en el ingreso fijo mexicano y las sociedades de inversión, su riqueza se basaba en inmensas ganancias por inversiones en Telmex y Banamex, cuando participaba en los consejos directi-

vos de ambas empresas poco antes de su privatización en 1990 y 1991, respectivamente. Cuando los bancos fueron reprivatizados, su fortuna llegaba a cerca de 800 millones de dólares. Estaba muy bien conectado tanto con los encargados de elaborar las políticas en el gobierno como con los dueños de los nuevos grupos industriales de México que habían surgido después de la estrategia de privatización del gobierno a fines de la década de 1980. Cuando el gobierno inició el programa de privatización de los bancos en 1991, Hernández contaba con una excelente posición para pujar por uno de los mayores bancos en las subastas gubernamentales (Conger, 1991).

La estrategia básica de los bolseros consistía en conseguir condiciones de operación más liberales con poca interferencia del gobierno en los mercados financieros. Los elementos esenciales de las preferencias de los bolseros eran: promover un crecimiento sostenido del mercado a través de la desregulación; apertura de cuentas de capital y libre comercio; conseguir una política gubernamental estable que fomentara una inflación baja; tener acceso a los encargados de elaborar las políticas; alentar el ingreso en el mercado hacia otros negocios financieros, incluidos los bancos de ahorro; tener el apoyo del gobierno en caso de insolvencia; y recibir protección ante la entrada de extranjeros en el sistema bancario y en caso de bancarrota (Parker, 2001).

Las preferencias del gobierno eran parecidas, tal vez con excepción de la protección ante la insolvencia y la entrada de extranjeros. Las preferencias del gobierno y los bolseros coincidían, lo cual hizo que el ambiente de las políticas públicas se caracterizara por un debate limitado, cuando menos en lo que se refiere a asuntos de política financiera. Esto se debió a que el presidente pensó que una alianza con el sector financiero era una manera de consolidar el poder político del PRI, después de la elección de 1988. Mediante la relación del gobierno con la elite industrial y financiera, se reanudaría el crecimiento y el partido podría financiar programas sociales que le permitirían recuperar la lealtad de los trabajadores y los pobres que tradicionalmente apoyaban al partido dominante, pero que lo habían abandonado desde la elección de 1988 (Kessler, 2001).

Salinas pudo complacer a los bolseros y también perseguir sus propios intereses, porque había una coincidencia básica de intereses parecida a la de las

décadas de 1950 y 1960, que le permitió al gobierno y al sector financiero trabajar como socios. Las únicas áreas en donde quizá las preferencias de los bolseros coincidían con las del gobierno eran la constante protección a la industria de servicios financieros contra la competencia extranjera y el apoyo del gobierno en casos de insolvencia.

La desregulación de la industria financiera en 1990 se convirtió en una serie de barreras al ingreso para las instituciones financieras extranjeras y en garantías establecidas para la protección de los mercados, lo cual maximizaría las ganancias y lo recaudado de las ventas de la reprivatización de la futura propiedad extranjera. También se basaba en un modelo de propiedad mexicana total del sector de servicios financieros, por medio de grupos financieros bancarios universales, los cuales se consideraban necesarios para competir en los mercados internacionales. Sorprendentemente, a pesar de los antecedentes históricos que decían que México contaba con pocos bancos y sufría repetidas crisis de confianza bancaria, los cambios regulatorios de 1990 dieron una garantía de inversión contra todo riesgo a los inversionistas de los bancos que pronto serían privatizados.<sup>5</sup>

Una vez realizada la reprivatización, los bolseros, utilizando fuentes de capital adicional de sus socios en los grupos industriales, pudieron comprar casi la totalidad de los 18 bancos que estaban a la venta. Debe señalarse que los vínculos entre los grupos financieros recién formados y los grupos industriales se extendían más allá de esas transacciones. Esos vínculos también se daban a través de las juntas directivas interrelacionadas, así como en los lazos de propiedad horizontal y vertical. Por ejemplo, en 1992 sólo cuatro grupos controlaban las actividades financieras, industriales, comerciales y de servicios más importantes del país. El Grupo Financiero Monterrey (de la familia Garza Sada; véase más adelante) y Banamex-Accival representaban 67% de todas las participaciones de servicios financieros listados en la Bolsa Mexicana de Valores. En unos cuantos casos, los antiguos banqueros, apoyados por grupos industriales de propiedad familiar, lograron comprar algunos de los bancos más pequeños

<sup>5</sup> Debe señalarse que el gobierno mexicano garantizó todos los depósitos bancarios, en contraste con la política estadounidense de garantizar los depósitos de cuentas inferiores a 100 000 dólares.

(Teichman, 1995, pp. 154, 186, 217), pero en otras condiciones, otros ofertaron más o los sacaron del proceso. De este modo, el proceso de reprivatización de Salinas perpetuó la tendencia de México hacia una mayor concentración de sus mercados financieros y de la propiedad de las empresas en un grupo muy pequeño de la elite mexicana, esta vez los bolseros.

Más importante aún, el sector permaneció en manos mexicanas. Aunque, como se explicó en la sección introductoria, el sector financiero goza de una posición estructural particularmente poderosa en relación con el gobierno, gracias a la facilidad con la que aquél podía amenazar con salirse, puede suponerse que un sector financiero propiedad de mexicanos sería por lo menos un poco más leal que un sector financiero en manos de extranjeros. También debería ser un socio más atractivo para los políticos que buscaban construir coaliciones de gobierno y de políticas públicas que el sector propiedad de extranjeros. El gobierno trabajó de cerca con la nueva alianza de los banqueros (ahora encabezada por los antiguos bolseros), cuando menos hasta la crisis del peso en 1994-1995 y el posterior rescate bancario.

En lo que podría ser considerado como un trueque implícito, el gobierno intercambió protección por ofertas monetarias elevadas por los bancos (Minushkin, 2001). El resultado fueron bancos subcapitalizados que necesitaban aumentar repentinamente el crecimiento de los préstamos para obtener las ganancias necesarias para justificar los precios pagados. En un sentido, el gobierno dio protección para que los intereses financieros igualaran a los del gobierno. El gobierno necesitaba un crecimiento alto y el sector financiero necesitaba este crecimiento para bajar la inflación. Los altos precios que se pagaron por los bancos provocaron que el sector financiero se interesara mucho en el crecimiento elevado.

La privatización de la banca en México no cambió los niveles de concentración que prevalecían antes de la nacionalización, a pesar de que es difícil comparar los datos por cambios en las estadísticas gubernamentales. Los niveles de concentración del mercado bancario para los cuatro bancos principales cayeron de 1991 a 1994, a medida que aparecían bancos nuevos y todos los bancos competían vigorosamente por una parte del mercado. Por ejemplo, los activos

bancarios controlados por los cuatro bancos principales eran 68% del total de activos en 1991 y 66% del total de activos en 1994. En 1981, en la víspera de la nacionalización de la banca, los activos bancarios controlados por los cuatro principales bancos eran de 60% del total de activos. Otra medida de los niveles de concentración en el sector, los índices Herfindahl-Hirschman (Inverse), no muestra cambios significativos en el periodo de 1991 a 1994. En esencia, después de la privatización, la banca mexicana estuvo caracterizada por una estructura de mercado oligopólica con seis o siete competidores efectivos.<sup>6</sup> En 1981, seis bancos controlaban 75% de los activos bancarios, demostrando que, en 1981, la industria estaba probablemente igual de concentrada que a principios de la década de 1990 (véanse los cuadros 1 y 2).<sup>7</sup>

CUADRO 1. PARTICIPACIÓN DEL MERCADO DE LOS CUATRO BANCOS MEXICANOS PRINCIPALES POR CATEGORÍA: 1991-2000

| Categoría          | 1991  | 1994  | 2000* |
|--------------------|-------|-------|-------|
| Activos            | 68.4% | 66.2% | 62.8% |
| Cartera de crédito | 69.9% | 66.8% | 66.4% |
| Pasivos            | 68.4% | 66.2% | 63.3% |

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los cuatro principales bancos eran Banamex, Bancomer, Serfin y Bital.

\* Los datos para el año 2000 que aparecen en los cuadros no incluyen las fusiones Santander-Serfin y BSA-Bancomer. En mayo de 2001, Banamex y Citibank anunciaron una fusión. Los datos presentados al final de esta sección combinan todas las medidas —activos, cartera de crédito y pasivos— para cada uno de los socios de la fusión.

<sup>6</sup> Véase una revisión detallada de las condiciones competitivas en el mercado bancario mexicano en Espino González (1999).

<sup>7</sup> Las estadísticas gubernamentales no incluyen las series de datos necesarias para calcular el índice (Inverse) para 1981.

CUADRO 2. ÍNDICES HERFINDAHL-HIRSCHMAN (INVERSE)

| Categoría          | 1991 | 1994 | 2000* |
|--------------------|------|------|-------|
| Activos            | 6.86 | 6.88 | 6.54  |
| Cartera de crédito | 6.23 | 6.50 | 6.46  |
| Pasivos            | 6.42 | 6.88 | 6.91  |

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

\* Los datos para el año 2000 que aparecen en los cuadros no incluyen las fusiones Santander-Serfin y BSA-Bancomer. En mayo de 2001, Banamex y Citibank anunciaron una fusión. Los datos presentados al final de esta sección combinan todas las medidas —activos, cartera de crédito y pasivos— para cada uno de los socios de la fusión.

La naturaleza implícita del trato que Salinas realizó floreció por completo durante el periodo de las negociaciones del TLCAN. El grupo negociador mexicano tomó una posición dura con los negociadores de Estados Unidos y Canadá. Estos dos países buscaban tener acceso al mercado de servicios financieros de México. Si bien los negociadores de otros sectores mexicanos políticamente delicados, como el transporte terrestre y la agricultura, tuvieron que acceder a la participación extranjera, el sector de servicios financieros permaneció totalmente protegido. Al final, el grupo negociador mexicano transigió respecto a una propiedad extranjera gradual y a restricciones a la participación en el mercado durante un periodo de 8 años (límites de 8% en 1994, 15% en 2000 e ilimitado en 2001). Sin embargo, logró negociar un techo de 25-30% de propiedad extranjera de los grupos financieros mexicanos (Maxfield y Shapiro, 1998). En efecto, el acuerdo que consiguió México dio a los bolseros, ahora convertidos en la elite financiera, una oportunidad para gozar de ganancias oligopólicas protegidas hasta 2001.

A cambio de este continuo apoyo del gobierno durante el periodo, Salinas colaboró con los bolseros y otros líderes del grupo del partido dominante (el PRI) para recaudar fondos a través de los Comités de Financiamiento de Campañas. Durante la preparación de las elecciones federales de 1994, se rumoró que prominentes líderes empresariales eran invitados a cenas organizadas por el ex secretario de Hacienda, Ortiz Mena, en donde se les solicitaba que donaran al PRI 25 millones de dólares cada uno (Oppenheimer, 1996). Algunos líderes del grupo financiero admitieron haber participado directamente en el financia-

miento del PRI, pero negaron haber usado sus abundantes recursos financieros para hacerlo (Arreola, 1999). Como veremos en la siguiente sección sobre la crisis bancaria y su resolución, parece muy posible que unos cuantos dueños de bancos sin escrúpulos echaran mano de las cuentas de los ahorradores a fin de desviar fondos para apoyar al PRI en su victoria electoral de 1994.<sup>8</sup> Sin embargo, las pruebas de la negociación implícita entre la elite financiera y el PRI fueron simbolizadas de mejor manera con el abierto apoyo de Hernández Ramírez al candidato del PRI a la presidencia, Ernesto Zedillo. Hablando en su calidad de presidente de la Asociación Mexicana de la Banca,<sup>9</sup> declaró que sólo Zedillo le daría a México la “certidumbre” económica y política (Elizondo Mayer-Serra, 1995).

Durante este periodo inicial de liberalización financiera, los grupos financieros crecieron rápidamente. Entre 1988 y 1994, los años de la presidencia de Salinas, los préstamos de los bancos comerciales crecieron 25%, el crédito hipotecario creció 47%, los créditos de las tiendas departamentales subieron 67% y el préstamo en tarjetas de crédito aumentó 30%, todo lo cual avivó el primer crecimiento económico real en el país en más de diez años (McQuerry, 1999). La mayor parte de este crecimiento ocurrió después de las privatizaciones de 1991. Banamex incluso predijo márgenes de ganancia de 19% para cinco años a partir de 1992, un nivel muy superior al promedio de los mercados bancarios de Estados Unidos y de otros países del mundo (Conger, 1991; Kessler, 1999, p. 98). Claramente, a pesar de los altos precios pagados por los bancos, los nuevos dueños creían que México crecería con fuerza y que obtendrían ganancias, dada la estructura oligopólica de la industria y la protección contra la competencia extranjera. De todos modos, siempre contaban con la opción de salirse, un escape mucho más fácil que antes gracias a la eliminación de los controles al capital de principios de la década de 1990.

A pesar de que, en gran medida, había una coincidencia de intereses entre el gobierno y el sector financiero a principios de la década de 1990, los dueños de

<sup>8</sup> Esto no se ha probado, pero los políticos de oposición y los comentaristas de los medios de comunicación lo alegan frecuentemente.

<sup>9</sup> Véase Wood (1998) para un análisis detallado de la Asociación Mexicana de la Banca en el proceso de elaboración de políticas públicas de los servicios financieros en México.

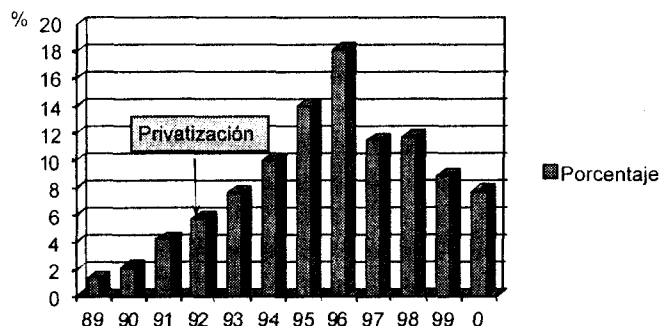
los grupos financieros también disfrutaban de canales casi sin precedentes de acceso a los encargados de elaborar las políticas a través de los cuales podían ejercer su influencia. Tenían acceso directo a dóciles encargados de elaborar las políticas, una fuerte e influyente asociación industrial, un marco regulatorio benigno, protección contra la competencia extranjera, garantías para los depósitos, y un significativo poder sobre el mercado, dada la estructura concentrada de la industria. En muchos sentidos, el sector financiero disfrutaba de una posición semejante a la de la década de 1960.

#### LA CRISIS DEL PESO Y EL DEBATE DEL FOBAPROA

A pesar que muchos relacionan el inicio de la crisis bancaria con la llegada de la crisis del peso en diciembre de 1994, muchos bancos, de hecho, estaban en peligro o ya eran insolventes antes de la traumática devaluación del peso que desencadenó la peor crisis económica de México desde la Revolución. El espectacular crecimiento del crédito esbozado antes ayudó a empujar el crecimiento económico mexicano; sin embargo, también creó un incentivo perverso para que los bancos otorgaran préstamos, a fin salir de su escasez de capital, en muchos casos sin evaluar adecuadamente los riesgos que implicaba el crédito. Además, la mala supervisión regulatoria, así como impenetrables prácticas contables, permitió que los bancos ocultaran los préstamos no productivos. Las pruebas de los problemas de la banca se pueden observar cuando, antes de la crisis, el gobierno adquiere Banpaís (Adams, 1997). Los problemas de Banpaís no eran excepcionales, aunque pueden haber sido más graves que en otros bancos. Como reveló una auditoría posterior del Fobaproa, los grupos financieros actuaron como si tuvieran “garantías implícitas, ya que todos los pasivos, incluidos los pasivos de depósito, se cumplirían” (Mackey, 1999). Como se muestra en la gráfica 1, la cartera de préstamos se deterioró significativamente antes de la devaluación de 1994.

Una vez que se volvieron evidentes las dimensiones de la crisis, el gobierno recientemente electo de Zedillo se movió rápidamente para salvar a los bancos, volviéndolos a capitalizar. El programa más importante, promulgado en 1996,

GRÁFICA 1. BANCOS MEXICANOS: PROPORCIÓN DE PRÉSTAMOS VENCIDOS EN RELACIÓN CON EL TOTAL DE PRÉSTAMOS: 1989-2000



Fuente: Adams (1977, p. 124) y McQuerry (1999).

fue el Plan de Compra de Préstamos y Recapitalización, que intercambió préstamos malos en manos de los bancos por bonos del gobierno. Puesto que el organismo utilizado para llevar a cabo la transacción era la oficina de protección al ahorro bancario, Fobaproa, el programa se asoció con el acrónimo.

El valor nominal de los activos del Fobaproa creció rápidamente de 11 mil millones de pesos a 32 mil millones de pesos en dos años, y para fines de 1998, ya era de más de 65 mil millones de pesos. Dado el colapso inminente del sistema bancario, "las autoridades tenían que actuar con prontitud para ofrecer liquidez y mantener la integridad del sistema bancario, evitando las graves consecuencias de una descomposición total" (McQuerry, 1999).<sup>10</sup>

Mientras los bancos eran salvados del colapso, el efecto para gran parte del sistema bancario fue una renacionalización *de facto* de los activos bancarios, junto con una reafirmación del control gubernamental sobre algunos prominentes grupos financieros. El ejemplo más dramático fue el caso de Banca Ser-

<sup>10</sup> Debe señalarse que las acciones del gobierno mexicano tuvieron características similares a las espectaculares acciones emprendidas por la Reserva Federal para ayudar a los bancos estadounidenses a afrontar la crisis de la deuda mexicana en 1982. Por tanto, se puede decir que el gobierno de Zedillo actuó correctamente al intervenir en las carteras de préstamos malos, en particular porque ya no se podía recalendarizar la deuda (a diferencia de los estadounidenses con el gobierno mexicano en 1982).

fn, el tercer grupo financiero más grande cuando comenzó la crisis del peso. Serfín fue comprado en 940 millones de dólares (2.7 veces su valor en libras) por la familia Garza Sada de Monterrey (dueños de una importante casa de bolsa y, por lo tanto, parte del grupo de bolseros y, más importante aún, de Vitro, una gran compañía de vidrio). Poco después de la devaluación, los problemas de la cartera de préstamos obligaron a la directiva a buscar ayuda en el Fobaproa. Esta dependencia compró 796 millones de dólares de sus préstamos malos en 1995. Además, obligó a Serfín a que sus accionistas y otros acreedores le inyectaran 448 millones de dólares en nuevas participaciones. Por desgracia, esto no fue suficiente; en septiembre de 1996 vendió otros 2 660 millones de dólares de préstamos malos al Fobaproa, con un compromiso de incrementar otros 1 290 millones de dólares en participaciones (Weeks, 1996). Finalmente, con 3 500 millones de pesos en préstamos malos y con otras fuentes de participaciones nacionales agotadas, el gobierno obligó a la directiva a abandonar el control del banco en manos del Fobaproa en julio de 1999 (Piggot, 2001). Después, se fusionó con el español Banco Santander.

La manera en que el gobierno manejó los problemas de Serfín contrasta mucho con el tratamiento recibido por bancos más pequeños y menos importantes, y demuestra el trato preferencial que recibieron los miembros más importantes de la elite financiera. El gobierno tomó el control de muchos bancos pequeños. En el caso de Serfín, el gobierno mostró mucha paciencia con los dueños, permitiendo que el conglomerado financiero-industrial de la familia Garza Sada buscara su propia manera de salir de apuros, antes de intervenir finalmente el banco en julio de 1999. Todo esto es, cuando menos, una muestra tácita de que existía una pequeña influencia política de parte de los dueños de Serfín. Aunque el periodo de 1995 a 1998 representa tal vez el punto más bajo en la influencia de la Asociación de Banqueros de México, los canales privados de influencia probablemente estaban funcionando en la decisión del gobierno de darle a Serfín cuatro años para encontrar nuevas fuentes de capital. Y, como se afirma más adelante, la ABM siguió trabajando de cerca con el gobierno en el diseño de las regulaciones financieras.

El rescate del Fobaproa tuvo dos consecuencias dramáticas, las cuales ten-

drían serias implicaciones de largo plazo para la capacidad de los grupos financieros mexicanos de controlar su destino. En primer lugar, quedó claro que para que estos grupos operaran de manera sólida, necesitaban capital adicional que sencillamente no estaba disponible de fuentes nacionales. La economía estaba en crisis y los inversionistas nacionales no tenían el efectivo suficiente para recapitalizar el sector financiero. Era necesaria la inversión extranjera.

En consecuencia, el gobierno de Zedillo fue más enérgico al proponer e implementar políticas para resolver el problema, incluida la apertura del sistema financiero a la inversión extranjera a gran escala. Un paso importante fue cambiar las normas contables de los bancos para que siguieran una versión modificada de los Procedimientos Contables Generalmente Aceptables (GAAP, por sus siglas en inglés), los cuales imponían un mayor grado de revelación de información, balances armonizados con los del mundo desarrollado y mejores informes de los préstamos no productivos.<sup>11</sup> Esta medida, junto con la armonización de la estructura regulatoria de México con la de Estados Unidos, también hizo que los balances de los bancos fueran más transparentes para los inversionistas extranjeros interesados.

En marzo de 1998, cuando los costos del rescate del Fobaproa seguían creciendo, el gobierno de Zedillo envió un plan al Congreso para fortalecer la solidez y supervisión del sistema financiero, así como para asignar formalmente los costos del rescate al presupuesto federal.<sup>12</sup> El paquete también buscaba eliminar la mayor parte de las restricciones a la inversión extranjera en los grupos financieros.<sup>13</sup> Después de lograr resistir la presión de Estados Unidos y Canadá para abrir el sector financiero durante las negociaciones del TLCAN, el gobierno decidió de manera unilateral abolir el largo programa para la inversión extranjera directa en el sector financiero.

<sup>11</sup> Esta falta de informes de préstamos no productivos es la principal razón de que el Fobaproa llegara a alcanzar los 65 mil millones de pesos, o más de 15% del PIB, en tres años.

<sup>12</sup> En los términos originales, el Fobaproa "pagó" los préstamos malos con valores de deuda cuyos intereses servirían para recapitalizar a los bancos. Se entendía que estos valores de deuda disfrutaban de una garantía implícita del gobierno. Sin embargo, no había un mercado secundario para los valores y el gobierno no poseía la autoridad constitucional para otorgar esta garantía implícita.

<sup>13</sup> También buscaba disolver el Fobaproa y convertirlo en dos entidades separadas: una para revender los préstamos malos que poseía, y otra como una oficina de seguros para el ahorro. Finalmente, el paquete fue rechazado por el Congreso mexicano.

Aunque parece que el gobierno de Zedillo trataba de imponer estas medidas, en realidad la ABM era el foro para que los grupos financieros formularan las recomendaciones en materia de políticas públicas al gobierno, y trabajaran particularmente cerca del Banco de México y la CNBV en soluciones de corto y largo plazos para la crisis. En muchos sentidos, el paquete propuesto estaba diseñado por miembros de la ABM. La Asociación de Banqueros había perdido mucho personal y recursos financieros en los años posteriores a la crisis, pero aparentemente seguía siendo un socio debilitado, pero casi igual, del gobierno de Zedillo en el desarrollo de regulaciones más prudentes en el periodo siguiente (Wood, 1998). Pero no hay duda de que esto fue necesario para la supervivencia de ambas partes, puesto que muchas políticas fueron implementadas como respuesta al colapso inminente y para inspirar mayor confianza entre los empresarios nacionales y los inversionistas extranjeros.<sup>14</sup>

El mayor problema que tuvo la implementación de las propuestas de Zedillo no fue la cooperación entre las autoridades y los grupos financieros, sino una nueva fuerza política que el PRI no había conocido antes: un Congreso controlado por la oposición. El Congreso mexicano, que nunca antes había sido una institución importante porque la mayoría del partido en el poder aprobaba las decisiones del Ejecutivo, se convirtió en un foro del descontento público. En las elecciones intermedias de 1997, el PRI perdió su mayoría, lo que convirtió al Congreso en escenario para los partidos de oposición.

Por lo tanto, la segunda consecuencia importante del rescate del Fobaproa fue el inicio de una gran confrontación de políticas entre el PRI y la oposición, una de las pocas veces en la historia de México y esta vez en un Congreso en donde el partido en el poder no tenía mayoría. El momento no podía ser peor para la propuesta del gobierno.

La oposición utilizó su poder en el Congreso para investigar, lo cual resultó crítico para cambiar la naturaleza de las relaciones entre el gobierno y el sector financiero. La falta de cuidado y la ausencia de escrutinio de los préstamos poco honestos se metieron de prisa bajo la protección del Fobaproa en el calor

<sup>14</sup> Véase Parker (2001) para una explicación detallada de la influencia de los acreedores privados extranjeros sobre las políticas económicas mexicanas después de la devaluación del peso a fines de 1994.

de la crisis, las concesiones inadecuadas para atraer inversionistas extranjeros después de un levantamiento inicial de los techos a la propiedad extranjera en 1995,<sup>15</sup> y el hecho de que el Fobaproa benefició a los empresarios mexicanos, que administraron irresponsablemente o invirtieron en grupos financieros o sus clientes, todo esto pidió la sangre del PRI en el Congreso. Las investigaciones condujeron a acusaciones de préstamos políticos y fraudulentos para beneficiar al partido dominante.<sup>16</sup>

A la larga, el Congreso mexicano aprobó gran parte de los aspectos del paquete de Zedillo luego de nueve meses de ásperos debates, cuando al partido en el poder se le unió el Partido Acción Nacional (PAN), conservador y de tendencia empresarial, para evitar las consecuencias de un colapso total del sistema financiero. Los elementos clave del acuerdo final incluían la disolución del Fobaproa y la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), un límite de la cobertura del IPAB a préstamos individuales de 5 millones de dólares, ayuda para pequeños deudores y la prohibición de que los funcionarios del PRI que habían participado en la reprivatización de 1991-1992 formaran parte de la junta directiva del IPAB. Sorpresivamente, el levantamiento de los límites a la propiedad extranjera en el sistema bancario mexicano quedó relegado en el debate del Congreso, porque les interesaba más hacerle daño al partido en el poder.

La devaluación del peso, el rescate inicial del Fobaproa, la lucha en el Congreso por el paquete de Zedillo de 1998 y el levantamiento de la propiedad extranjera tuvieron profundas implicaciones en la influencia de los grupos financieros. En términos de mecanismos de influencia, todavía tenían acceso directo a encargados (menos) dóciles de elaborar las políticas, pero éstos habían perdido mucho poder ahora que el Congreso le hacía contrapeso al dominio de las políticas del Ejecutivo. La Asociación de Banqueros seguía siendo una asociación

<sup>15</sup> Varios tratos del Fobaproa para atraer capital extranjero parecieron abiertamente generosos e incongruentes, incluido el hecho de que BSA comprara Probusa, que Santander comprara Banco Mexicano, y especialmente cuando Citibank compra Confía. En el trato de Citibank-Confía, el Fobaproa absorbió 4 mil millones de dólares en préstamos malos y permitió que la venta se realizara por sólo 200 millones de dólares, incluida una excepción de 25% de los cargos por la cancelación de la deuda del Fobaproa.

<sup>16</sup> Sobresalen tres casos particularmente atroces: cuando Banca Unión canaliza fondos para el PRI (Marín, 1999), la mafia de Confía, y el préstamo que Banpaña se hace a sí mismo y que luego fue cubierto por el Fobaproa (Kessler, 1999, p. 133).

fuerte e influyente de la industria, pero había perdido fortaleza organizacional y credibilidad ante el público en general. El marco regulatorio ya no era del todo benigno, como había quedado demostrado cuando la CNBV impuso los GAAP. La protección de la competencia extranjera había terminado, porque el levantamiento de los controles podía amenazar el control de los grupos financieros mexicanos.

En 1998, los grupos financieros tenían pérdidas de unos 5 mil millones de pesos y, en muchos casos, habían perdido su independencia administrativa, pues habían sido intervenidos por el gobierno. Aunque la industria se había concentrado más en la venta de las instituciones defectuosas a otras en el sistema, esto no se tradujo en mayor poder del mercado o influencia sobre las políticas, como se esperaría con base en la historia del sector financiero según se ha presentado en este artículo.<sup>17</sup> Aunque la ABM y la elite financiera aguantaron los cambios, esto se hizo a la luz de la crisis. No cabe duda de que esos cambios no se habrían llevado a cabo si los bancos hubieran permanecido solventes.

Al mismo tiempo, el gobierno perdió importante autonomía en materia de políticas públicas durante este periodo. Aunque el gobierno se volvió más enérgico con los bancos al abordar el problema de los préstamos malos, la contabilidad deficiente y la necesidad de capitalización, perdió autonomía como agente encargado de elaborar las políticas porque había perdido su mayoría en el Congreso.

Cualquier posibilidad de que continuara la alianza entre el gobierno y el sector financiero había terminado. El gobierno ya no tenía la capacidad de traducir sus preferencias directamente en políticas públicas, porque el Congreso estaba controlado por la oposición, por lo que era un socio menos fundamental para el sector financiero. Debido a su precaria situación financiera, los bancos no fueron capaces de ayudar al gobierno a alcanzar las metas de su política económica mediante un incremento en los préstamos. Además, se eliminó la opción de salirse para el sector financiero, lo que provocó que expresara su voz

<sup>17</sup> Si bien a finales de 1998 los tres principales bancos, Banamex, Bancomer y Serfin, aumentaron su control de los activos bancarios mexicanos a 55%, también fueron responsables de 48% de los préstamos del Fobaproa.

tuviera menos influencia sobre las políticas. Esto se debió a que la amenaza de salirse es inefectiva cuando los bancos no están prestando y no pueden reanudar los préstamos por el precario estado financiero, lo que causó que expresar su opinión fuera menos relevante. Si bien los intereses del gobierno y del sector financiero podían haber seguido en armonía, ninguno pudo ayudar al otro a alcanzar sus metas.

Un posterior debilitamiento del valor del sector financiero como socio de la alianza provocó que los inversionistas extranjeros se apropiaran de los bancos. Una vez que las instituciones financieras extranjeras asumieron el control de la banca, a través de la inyección de capital a los bancos defectuosos y las fusiones, el valor del sector financiero como socio de la alianza se redujo aún más. Ahora los bancos eran simples bancos. Ya no eran parte de grandes conglomerados financiero-industriales que tenían una implicación mucho mayor en la toma de decisiones general, política y económica.

#### LA ÚLTIMA EXHALACIÓN NACIONALISTA DE LA ALIANZA DE LOS BANQUEROS: BANAMEX PUJA POR BANCOMER

En cuanto institución del PRI, el gobierno de Zedillo pudo haber perdido cierta autonomía en materia de políticas debido a la crisis, pero esto no significa que hubiera realizado ningún intento por resolver las necesidades de capitalización de los grupos financieros en apuros. En 1998, de los 18 bancos reprivatizados originalmente en 1991, 10 estaban intervenidos por el Fobaproa y 3 se habían fusionado con otros bancos. De los 17 bancos (más pequeños) que fueron aprobados por el gobierno desde 1993, 6 se encontraban bajo intervención del Fobaproa (Bubel y Skelton, 1998). Las fusiones, promovidas por los reguladores financieros del gobierno, diseñadas para que el sector financiero recuperara su salud, se detallan más adelante. Sólo seis fusiones se llevaron a cabo en bancos que no estaban controlados por el gobierno. Y en cinco de ellas intervinieron bancos españoles que se estaban expandiendo en el mercado para complementar su fuerte presencia en el resto de América Latina (véase el cuadro 3).

CUADRO 3. INTERVENCIONES DEL GOBIERNO MEXICANO Y FUSIONES Y ADQUISICIONES DE BANCOS: 1994-MAYO DE 2001

| Banco comprador             | Banco adquirido | Fecha de fusión o adquisición | Fecha de intervención del gobierno mexicano    |
|-----------------------------|-----------------|-------------------------------|--|
| Bitel                       | Sureste         | 1998                          | 2° trimestre de 1996                           |
| Bitel                       | Atlántico       | 1998 (atrasado)               | 4° trimestre de 1997                           |
| Banorte                     | Centro          | 3° trimestre de 1997          | 3° trimestre de 1995                           |
| Banorte                     | Banpals         | 4° trimestre de 1997          | 1° trimestre de 1995                           |
| Afirme                      | Obrero          | 1997                          | 2° trimestre de 1995                           |
| Atlántico                   | Interestatal    | 1997                          | 3° trimestre de 1995                           |
| Promex                      | Unión           | 1997                          | 3° trimestre de 1994                           |
| Bancrecer                   | Banoro          | 1° trimestre de 1997          | n.d.   |
| Citibank (Estados Unidos)   | Confia          | 3° trimestre de 1998          | 3° trimestre de 1997                           |
| CE Capital (Estados Unidos) | Allianza        | 4° trimestre de 1997          | n.d.   |
| Bancomer                    | Promex          | 2000                          | 1° trimestre de 1998                           |
| Bank of Nova Scotia         | Inverlat        | 2000                          | 4° trimestre de 1997                           |
| Santander (España)          | Mexicano        | 2° trimestre de 1997          | n.d.   |
| Santander (España)          | Serfin          | 2000                          | 2° trimestre de 1995<br>(supervisión informal) |
| BBVA (España)               | Probursa        | 1° trimestre de 1996          | n.d.   |
| BBVA (España)               | Oriente         | 1997                          | 1° trimestre de 1995                           |
| BBVA (España)               | Cremit          | 1997                          | 3° trimestre de 1994                           |
| BBVA (España)               | Bancomer        | 2000                          | n.d.   |
| Citibank (Estados Unidos)   | Banamex         | 2001                          | n.d.   |

Fuente: Adaptado de Bubel y Skelton (1998) y Piggot (2001).

Esta frenética actividad para facilitar las adquisiciones y las fusiones de bancos pequeños y débiles (y luego de bancos grandes), a fin de recapitalizar la industria, afectó al número de bancos en el mercado de México; pero no cambió significativamente los niveles de concentración en la industria antes de tener en cuenta las dos mayores fusiones, la de BBVA y Bancomer y la de San-

tander y Serfín. Más notable aún es la estable progresión de presencia extranjera en el proceso de recapitalización, sobre todo en los mayores bancos mexicanos. Como se describió antes en el debate en el Congreso sobre la creación del IPAB, las autoridades mexicanas negociaron directamente infinidad de acuerdos para recapitalizar algunos bancos, incluidos Citibank-Confía, Nova Scotia-Inverlat, y Santander-Serfín. Otros, como el de BBVA-Bancomer, fueron iniciados por participantes del mercado que buscaban una ventaja competitiva en la reestructuración de los sistemas financieros mexicano e internacional. La fusión más reciente, Banamex y Citibank, es la respuesta de Banamex a la consolidación del sector en un número menor de bancos más grandes (véase el cuadro 4).<sup>18</sup>

CUADRO 4. PARTICIPACIÓN DEL MERCADO DE LOS CUATRO PRINCIPALES BANCOS MEXICANOS POR CATEGORÍA

| Categoría          | 2000<br>(sin fusiones) | 2000<br>(con fusiones) | 2000 (con fusiones)<br>hasta mayo de 2001<br>usando datos de<br>diciembre de 2000) |
|--------------------|------------------------|------------------------|--|
| Activos            | 62.8%                  | 74.8%                  | 80.7%  |
| Cartera de crédito | 66.4%                  | 78.3%                  | 80.8%  |
| Pasivos            | 63.3%                  | 75.7%                  | 81.7%  |

Fuente: CNBV.

Las participaciones del mercado para 2000 con fusiones se calcularon sumando los datos para Bancomer y BBVA, y Serfín y Banco Mexicano (Santander). Las participaciones del mercado para 2000 con fusiones hasta mayo de 2001 incluyen las fusiones de 2000 así como la suma de Banamex y Citibank. Aunque los datos no reflejan los resultados consolidados reales de los bancos fusionados, sí ofrece una buena aproximación de las participaciones del mer-

<sup>18</sup> Debe señalarse que la fusión de mayo de 2001 fue anunciada poco tiempo después de que se realizó el análisis de este artículo, por lo que no se incluye una interpretación completa de la repercusión de la compra de Citibank-Banamex.

cado de los bancos combinados. Los autores no pudieron conseguir los datos reales usados por la Comisión Federal de Competencia para decidir las implicaciones competitivas de las fusiones (véase el cuadro 5).

CUADRO 5. ÍNDICES DE HERFINDAHL-HIRSCHMÁN (INVERSE)

| Categoría          | 2000<br>(sin fusiones) | 2000 (con fusiones<br>hasta diciembre de 2000) |
|--------------------|------------------------|--|
| Activos            | 6.54%                  | 5.14%  |
| Cartera de crédito | 6.46%                  | 4.95%  |
| Pasivos            | 6.91%                  | 4.99%  |

Como puede verse en los datos extrapolados para 2000, las fusiones de bancos en 2000 fueron la principal causa de los mayores niveles de concentración en la industria en la historia de México. El total de activos bancarios en manos de los cuatro bancos principales aumentó de 62.8 a 74.8%; creció a 80.7% si se incluye la fusión Banamex-Citibank. El total de pasivos bancarios de estos bancos aumentó de 63.3 a 75.7% y a 81.7% después de la fusión Banamex-Citibank en mayo de 2001. El índice Herfindahl-Hirschman (Inverse) muestra que, a pesar de que el número de competidores efectivos en el sector había disminuido, el sector sigue siendo competitivo, aunque más oligopólico que antes. De hecho, probablemente estos datos se queden por debajo de los niveles de concentración, pues no se incluye la fusión Bital-Atlántico de 1998.<sup>19</sup> En 1981, en vísperas de la nacionalización de la banca, los cuatro bancos principales controlaban sólo 60% de los activos del sector (Tello, 1984, p. 29).

Como muestran los cuadros anteriores (4 y 5), la aprobación del paquete de Zedillo que creó el IPAB fue un salvavidas para el sistema financiero mexicano, pero el gobierno todavía estaba muy activo en resolver los problemas de capitalización por la falta de préstamos de los bancos. En 1998, los préstamos al sector privado todavía estaban un 30% por debajo de los niveles de 1995, y los

<sup>19</sup> La fusión Bital-Atlántico todavía no ha concluido. Puesto que Atlántico todavía está oficialmente en manos del gobierno, la CNBV no incluye datos del Atlántico en sus estadísticas.

bancos necesitaban capital extranjero adicional para recuperar la salud financiera. En 1998, 24% del sistema mexicano era propiedad de extranjeros, pero este número aumentaría a 48% a fines del año 2000, debido principalmente a dos grandes inversiones de bancos españoles. La primera, cuando Santander compró Serfin por 1 600 millones de dólares (ofreciendo más que HSBC de Hong Kong), se concretó en mayo de 2000. La segunda, cuando BBVA ofertó por Bancomer a principios de 2000, produjo gran revuelo inicialmente en la comunidad financiera mexicana e internacional, ya que la fusión BBVA-Bancomer representaría que un banco controlado por extranjeros se volvería líder de la industria en México por primera vez. El drama de la fusión propuesta aumentó con la hostil oferta de Banamex por Bancomer, y estimuló un feroz debate en torno al futuro del sistema bancario mexicano.

La hostil oferta de Banamex provocó muchos comentarios, tanto positivos como negativos, en la prensa financiera. Hernández Ramírez y varios de sus principales ejecutivos hicieron toda una ofensiva de conferencias de prensa que expresó los beneficios de la fusión propuesta Banamex-Bancomer en términos nacionalistas, diciendo que el país necesitaba un banco mexicano lo suficientemente fuerte para competir con el sistema financiero globalizado. Banamex mandó hacer estudios que mostraron que 83% de los mexicanos estaban en favor de su propuesta.<sup>20</sup> Encuestas informales de analistas en Wall Street mostraron apoyo a la combinación Banamex-Bancomer, por considerarla más líquida en la Bolsa Mexicana y en la Bolsa de Valores de Nueva York, mientras que Moody estimó que probablemente esta deuda sería de mayor calidad.<sup>21</sup>

Tanto Banamex como BBVA llevaron sus casos ante el gobierno mexicano e incluso apelaron directamente al presidente Zedillo. Sin embargo, la supervisión oficial de la fusión propuesta pertenecía a la Comisión Federal de Competencia y a la Secretaría de Hacienda, y ambos organismos tomaron una posición oficial estrictamente neutral. “Las autoridades financieras no expresarán ninguna opinión respecto a la adquisición (Banamex-Bancomer) hasta que esté formalmente presentada a Hacienda”, dijo el director general de Banca y

Ahorros de dicha secretaría (nunca fue formalmente presentada).<sup>22</sup> A pesar de que la Comisión Federal de Competencia nunca dictaminó formalmente acerca de la fusión —Bancomer eligió a BBVA antes de que la comisión pudiera emitir un fallo—, se rumoró en ese momento que la Comisión de Competencia pretendía imponer severas restricciones a una posible fusión Bancomer-Banamex por el abrumador poder de mercado que tendrían los bancos una vez fusionados. Lo notable es la relativa falta de participación de las autoridades en la lucha entre BBVA y Banamex.

Aunque se pensó que la oferta de Banamex era hostil, la directiva de Bancomer decidió considerar ambas propuestas. Pero los dueños de Bancomer desde un principio dejaron clara su preferencia por la oferta de BBVA. A fines de junio, se aceptó formalmente dicha oferta. De hecho, Bancomer ya había accedido a la propuesta de BBVA antes de que se presentara la de Banamex. Guajardo Touche dijo que la oferta de Banamex “no era tan atractiva, sólida, ni estaba bien formulada”, y afirmó que las autoridades no habían influido en el proceso ni le habían dado una opinión.<sup>23</sup>

Si se revisa la estructura de propiedad de BBVA-Bancomer como resultado de la fusión realizada en julio de 2000, se llega a una intrigante conclusión acerca de la concentración de propiedad. BBVA compró una participación de 32% para ganar el control administrativo del banco, casi todo a la familia Garza Sada de Monterrey. Ésta es la misma familia que alguna vez controló Serfin, y que todavía poseería cerca de 10% de Bancomer inmediatamente después de la fusión con BBVA. El IPAB controlaba casi 15% del banco, debido a su cartera de préstamos malos anteriores. El Banco de Montreal, que compró 16% de Bancomer durante la ola inicial de inversión extranjera permitida en 1995, retuvo su participación, ahora diluida a 11% del banco. El 32% restante de las participaciones fueron intercambiadas en la Bolsa Mexicana y en la Bolsa de Valores de Nueva York.<sup>24</sup> Esto compara la compra de Bancomer por parte de un grupo concentrado de inversionistas mexicanos (Grupo Vamsa) con su reprivatización a fi-

<sup>20</sup> *El Heraldo de México*, Ciudad de México, 31 de mayo de 2000.

<sup>21</sup> *El Norte*, Monterrey, 23 de mayo de 2000.

<sup>22</sup> *El Norte*, Monterrey, 4 de mayo de 2000.

<sup>23</sup> *El Financiero*, Ciudad de México, 26 de junio de 2000.

<sup>24</sup> *The News*, Ciudad de México, 8 de marzo de 2000, *Expansion*, 25 de octubre de 2000.

nes de 1991. Si bien la concentración de la participación del banco en el mercado puede haber crecido en el periodo 1990-2000, los intereses de propiedad se habían diversificado. Esta diversidad es común en otros bancos mexicanos propiedad de extranjeros, aunque la fusión Citibank-Banamex provocó que Banamex fuera un subsidiario total de Citibank.

Otro aspecto notable de la batalla para controlar Bancomer entre BBVA y Banamex fue su relativa falta de intriga política. El gobierno de Zedillo deliberadamente optó por no meter las manos en lo que podría haber sido un proceso muy político. A pesar de sus vastos recursos, su posición como líder del mercado y el hecho de ser el último banco mexicano grande e independiente con la riqueza suficiente para afectar potencialmente las políticas gubernamentales sobre la estructura de la industria, Banamex fracasó incluso pese a sus llamamientos nacionalistas directos. Aun cuando Banamex todavía conservaba gran parte de los mecanismos de influencia sobre la elaboración de políticas que se citaron a principios de esta sección, no servían de mucho en un ambiente mucho más complejo que en los días en que el poder estaba concentrado económicamente dentro de una elite de mexicanos ricos y políticamente comprometidos con el PRI. En el caso de la batalla por la fusión de Bancomer, el gobierno tuvo relativamente más autonomía sobre el proceso por su posición como dueño parcial de los bancos, la necesidad de contenerse debido en parte a la competencia política, y una mayor capacidad de supervisión. En una de las pocas ocasiones en la historia de la economía del México moderno, un gobierno del PRI dejó que el mercado tomara su curso en el sector financiero.

Poco después de que BBVA tomó el control de Bancomer, Banamex, a pesar de su retórica nacionalista durante la batalla por Bancomer, decidió que estaría en desventaja competitiva frente a bancos propiedad de extranjeros y bien capitalizados. En mayo de 2001, Banamex y Citibank anunciaron una fusión. El nuevo banco mantendría el nombre de Banamex en el mercado mexicano. Citibank compró Banamex por 12 500 millones de pesos, la mayor fusión en la historia de América Latina. Con la fusión Banamex-Citibank, más de 80% de los activos bancarios de México están en manos de extranjeros.

## CONCLUSIONES

Este documento presenta un análisis histórico que demuestra cómo los cambios en la estructura de la industria bancaria han definido fundamentalmente la naturaleza de las relaciones entre el gobierno y el sector financiero a lo largo del México posrevolucionario. A través de mecanismos tales como pertenecer a comisiones clave gubernamentales, asociaciones de la industria, vínculos administrativos e inversiones en grandes empresas industriales, la participación directa en la elaboración y reformas de la política económica, y el apoyo financiero a las autoridades del PRI, la banca fue tratada por el gobierno como una “persona de adentro”, cuyos intereses parecían ser trascendentales para la economía política de México. La naturaleza de dicha relación ha sido llamada “alianza de los banqueros”. Pero estos últimos enfrentaron dos graves retos a lo largo de este periodo; el primero fueron los gobiernos populistas de Echeverría y López Portillo, y el segundo fueron las consecuencias de la crisis del peso en 1995. El primero vio el nacimiento de una nueva clase de financieros, los bolseros, que a la larga suplantaron a los banqueros en una nueva “alianza de los banqueros” después de la desastrosa nacionalización de la banca de 1982 y la reprivatización de 1991-1992. Pero la naturaleza esencial de la relación entre el gobierno y el sector financiero sobrevivió.

En 1994, una elite de bolseros mexicanos y sus socios industriales adinerados controlaba 18 de las mayores instituciones financieras mexicanas, y podía disfrutar de un amplio conjunto de mecanismos de influencia sobre la elaboración de políticas que le daba crecimiento en el mercado, protección y garantías. Este marco político y económico fue debilitado por prácticas administrativas deficientes de los bancos y luego por la chapuceada devaluación del peso y una severa recesión mexicana en 1995. Por lo tanto, el segundo reto para la nueva “alianza de los banqueros” se basó en un círculo vicioso causado por la crisis de préstamos vencidos, la subcapitalización y las elevadísimas tasas de interés que pusieron a los grupos financieros de rodillas en 1995-1998, para que fueran salvados por el gobierno con fuertes críticas de la oposición por primera vez en la historia del México posrevolucionario.

Con la crisis de 1995 y la intervención del gobierno para rescatar el sistema bancario nacional, se plantaron las semillas de destrucción del modelo tradicional de la “alianza de los banqueros” respecto a las relaciones entre el gobierno y el sector financiero. En el proceso de ser “salvados”, los bolseros perdieron su capacidad de depender de las políticas que elaboraba el PRI, debido a un cambio en el entorno político y a la apertura de los mercados financieros a la propiedad extranjera. La culminación de esos cambios en la influencia sobre las políticas gubernamentales fue la incapacidad de Banamex para fusionarse con Bancomer, a pesar de los amplios mecanismos de influencia y de recurrir al nacionalismo. Mientras tanto, el gobierno del PRI perdió su autonomía en materia de políticas fiscal y monetaria a causa de las presiones internas y externas para realizar una sólida recuperación de la crisis del peso de 1994-1995, pero ganó cierta autonomía en el sector financiero, en parte por la naturaleza cada vez más diversa de la estructura de la propiedad (incluida la propiedad parcial del gobierno vía el Fobaproa). Los niveles de concentración del mercado pueden haber aumentado en el periodo, pero la concentración del poder económico y político sobre el proceso de las políticas disminuyó significativamente. Esto se debe en buena parte a la gran posición de propiedad extranjera en el sector.

En términos teóricos, los bancos retuvieron una posición privilegiada en el diálogo sobre las políticas gracias al poder estructural de que disfrutaban los tenedores de activos no específicos. Sin embargo, sus mecanismos de expresión excepcionalmente efectivos, en combinación con amenazas para salirse, perdieron parte de su fuerza anterior ante un entorno político más competitivo en México, perdieron su capacidad de influir en la economía de los viejos intereses de la estructura de los conglomerados financiero-industriales. Además, la incapacidad inicial de los bancos para reanudar los préstamos, incluso con una propiedad extranjera mayoritaria, minimiza su importancia como socio de la alianza para un gobierno que quiere promover el crecimiento económico. Finalmente, mientras las medidas como el índice Herfindahl-Hirschman ofrecen indicadores poderosos de la creciente concentración de la industria, este documento muestra que debe tenerse en cuenta el contexto económico y político

detrás de los datos para determinar si existe una influencia política indebida por parte del sector.

En otras palabras, pese a los altos niveles de concentración, la banca mexicana dependerá finalmente, luego de décadas de dependencia de mecanismos de influencia en la estructura corporativista del PRI, de las buenas prácticas empresariales y la meritocracia para prosperar. Por tanto, su influencia tendrá una importancia más “normal” en la economía política de México; es decir, necesitará competir con otros intereses y tratar con un sistema político y económico más difuso para alcanzar sus preferencias en materia de políticas.

Esta afirmación de una relación más “normal” entre el gobierno y el sector financiero se basa en varios factores que pueden seleccionarse a partir del desarrollo histórico de esta relación según se ha presentado. En primer lugar, la naturaleza más abierta de la economía política de México —de un sistema político mucho más competitivo y plural, una prensa más libre, un mayor escrutinio de la regulación y la gobernabilidad, la regulación que estimula más responsabilidad y competencia en los préstamos y menos compadrazgo, hasta un mercado más libre a los ojos críticos de inversionistas nacionales y extranjeros más diversos y difusos— tenderá a suavizar los intentos de los políticos y financieros por involucrarse en relaciones abiertamente cómodas.

En segundo lugar, los nuevos dueños de los bancos, como Citibank, Scotia y los bancos españoles, vienen de una cultura de competencia y prudencia y no del corporativismo y el compadrazgo, por lo que es probable que guarden mayor distancia con el gobierno y las empresas industriales mexicanas que los banqueros y los bolseros de la vieja guardia. Además, los intereses de los dueños extranjeros son más difusos; en su calidad de empresas multinacionales, su prosperidad no estará tan directamente vinculada con un sistema político mexicano monopolístico o con un pequeño grupo de conglomerados industriales mexicanos. Finalmente, dada la naturaleza más equilibrada y competitiva del sistema político, es probable que haya un fuerte “contrapeso” nacionalista a la influencia extranjera excesiva sobre la regulación y el mantenimiento de la banca mexicana. Mediante esta combinación de apertura, escrutinio, actores más difusos y diversos y la sensibilidad histórica de los mexicanos a la influencia excesiva

de extranjeros, probablemente prevalezca una relación más "normal" y distante entre el gobierno y la banca, equilibrada por intereses en competencia.

Aun cuando todavía dependen del sector financiero para apoyar su estrategia de crecimiento mediante aumentos en el crédito al sector privado, y de la comunidad financiera internacional para la aprobación de sus políticas macroeconómicas, el gobierno bien puede haber ganado autonomía en la elaboración de políticas en las áreas en las que antes había colaborado estrechamente con la banca. Desde luego, los bancos mexicanos seguirán ejerciendo una importante influencia en los círculos de elaboración de las políticas de México y en la regulación de la industria. Pero sus esfuerzos se centrarán con seguridad en los temas regulatorios que afectan su competitividad. Habrá ocasiones en que se les cuestione o critique por no haber aumentado los préstamos, por si realmente sirven a los intereses de la economía mexicana, si se han aprovechado de plazos demasiado generosos al comprarle al gobierno las instituciones bancarias nacionales en apuros, etcétera. Pero, en el futuro cercano, su influencia no será corporativa, cerrada, insidiosa y trascendental como la de sus predecesores. Probablemente un sistema político mexicano recientemente plural y el "contrapeso" nacionalista tradicional garantizarán que eso no suceda. **Pg**

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, J.A., Jr. (1997), *Mexican Banking and Investment in Transition*, Westport, Connecticut, y Londres, Quorum Books.
- Arreola, F. (1999), "Entrevista con Roberto Alcántara", *Milenio Semanal*, pp. 27-32.
- Auerbach, N.M. (2001), *States, Banks, and Markets: Mexico's Path to Financial Liberalisation in Comparative Perspective*, Boulder, Westview Press.
- Baumgartner, F.R. y B.L. Leech (1998), *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton, Princeton University Press.
- Bolsa Mexicana de Valores (1994), *Cien años de la Bolsa de Valores en México, 1894-1994*, México, Bolsa Mexicana de Valores.
- Bubel, R.V. y E.C. Skelton (1998), *Fiscal Therapy: The Mexican Banking Rehab*, Dallas, Federal Reserve Bank of Dallas, núm. 8.
- Cohen, B.J. (1996), "Phoenix Risen: The Resurrection of Global Finance", *World Politics*, núm. 48.
- Conger, L. (1991), "Mexico's Instant Banking Baron", *Institutional Investor*, pp. 70-76.
- Elizondo, C. (1994), "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas", *Journal of Latin American Studies*, núm. 26.
- Elizondo Mayer-Serra, C. (1995), *Foreign Investment, Democracy and the 1994 Mexican Crisis. Financial Globalization and Emerging Markets: Policy Autonomy, Democratization, and the Lessons from Mexico*, Brown University, Providence RI.
- Espino González, L.A. (1999), *Competencia bancaria después de la liberalización financiera en México*, tesis de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Economía.
- Fernández Aldecua, M.J. (1993), *El gremio bursátil y los nuevos empresarios financieros*, México, Facultad de Ciencias Políticas-Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Frieden, J.A. (1991), *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*, Princeton, Princeton University Press.
- Goodman, J.B. y L.W. Pauly (1993), "The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets", *World Politics*, núm. 46.
- Hernández Rodríguez, R. (1988), *Empresarios, bancos y el Estado: el conflicto durante el gobierno de José López Portillo*, México, Porrúa.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kessler, T. P. (1999), *Global Capital and National Politics: Reforming Mexico's Financial System*, Westport, CT, Praeger.
- Lindblom, C. (1977), *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Nueva York, Basic Books.

- Lustig, N. (1992), *Mexico, The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution.
- Mackey, M.W. (1999), *Report of Michael W. Mackey on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Functions of the Fund for the Protection of Bank Savings "Fobaproa" and Quality of Supervision of the Fobaproa Program 1995-1998*, México, presentado ante el Congreso de México.
- Marín, C. (1999), "El dinero sucio del PRI", *Milenio Semanal*, pp. 30-33.
- Maxfield, S. (1990), *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Maxfield, S. y A. Shapiro (1998), "Assessing the NAFTA Negotiations", en C. Wise *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, pp. 82-118.
- McQuerry, E. (1999), "The Banking Sector Rescue in Mexico", *Economic Review*, pp. 14-29.
- Minushkin, S. (2001), *Opening the Floodgates: Explaining Financial Market Opening in Developing Countries*, tesis de doctorado, Universidad de Columbia, Departamento de Ciencia Política.
- Mosley, L. (2000), "Room to Move: International Financial Markets and National Welfare States", *International Organization*, núm. 54.
- Oppenheimer, A. (1996), *Bordering on Chaos: Guerillas, Stockbrokers, Politicians and Mexico's Road to Prosperity*, Boston, Massachusetts, Little, Brown and Company.
- Ortiz Mena, A. (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Parker, C.W. III (2001), "The Political Economy of Emerging Market Investment: US Private Creditor Influence in the Mexican Financial Crises of 1982 and 1995", *International Relations Department*, Londres, London School of Economics, p. 492.
- Piggot, C. (2001), "Stumbling No More", *LatinFinance*, edición especial, pp. 70-75.
- Teichman, J. (1995), *Privatization and Political Change in Mexico*, Pittsburgh, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press.
- Tello, C. (1979), *La política económica de México 1970-1976*, México, Siglo Veintiuno.
- (1984), *La nacionalización bancaria en México*, México, Siglo Veintiuno.
- Weeks, S. (1996), "How to Lose a Billion: The Serfin Story", *LatinFinance*, núm. 81, pp. 47-90.
- Wood, D.R. (1998), *Business Associations, Regional Integration and Systemic Shocks: The Case of the ABM in Mexico*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, p. 11.
- Zebadúa, E. (1994), *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, Fondo de Cultura Económica.